Ett förbud mot rasistiska organisationer

BETÄNKANDE AV
KOMMITTÉN OM
FÖRBUD MOT RASISTISKA
ORGANISATIONER

STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:27

Ett förbud mot rasistiska organisationer

Betänkande av Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer

Stockholm 2021

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:27

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0079-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer (se dir. 2019:39 och 2020:134).

Justitierådet Dag Mattsson förordnades den 1 september 2019 till ordförande. Till ledamöter i kommittén förordnades den 26 september 2019 riksdagsledamoten Jonny Cato (C), riksdagsledamoten Hans Ekström (S), riksdagsledamoten Ida Karkiainen (S), f.d. partistyrelsesammankallanden Jon Karlfeldt (MP), riksdagsledamoten Ingemar Kihlström (KD), riksdagsledamoten Martin Kinnunen (SD), riksdagsledamoten Louise Meijer (M), riksdagsledamoten Marta Obminska (M), riksdagsledamoten Maria Strömkvist (S), riksdagsledamoten Per Söderlund (SD), advokaten Erik Wassén (L) och riksdagsledamoten Linda Westerlund Snecker (V).

Till sakkunniga förordnades numera kanslirådet Johanna Gustafsson och rättssakkunniga Norah Lind (båda Justitiedepartementet). Den 12 maj 2019 entledigades Norah Lind. Samma dag förordnades rättssakkunniga Anna Uppfeldt (Justitiedepartementet) till sakkunnig.

Till experter förordnades advokaten Percy Bratt, verksamhetsutvecklaren Daniel Godman (Polismyndigheten), numera enhetschefen Fredrik Hallström (Säkerhetspolisen), vice överåklagaren Magnus Johansson, professorn Anna-Sara Lind, docenten Heléne Lööw och numera hovrättspresidenten Ylva Norling Jönsson.

Som sekreterare anställdes den 11 november 2019 numera rådmannen Lisa Löfberg.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande *Ett förbud mot rasistiska organisationer* (SOU 2021:27). Till betänkandet har fogats tre reservationer och tre särskilda yttranden.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i maj 2021

Dag Mattsson

Jonny Cato

Hans Ekström

Ida Karkiainen

Jon Karlfeldt

Ingemar Kihlström

Martin Kinnunen

Louise Meijer

Marta Obminska

Maria Strömkvist

Per Söderlund

Erik Wassén

Linda Westerlund Snecker

/Lisa Löfberg

Innehåll

Sammanfattning **9**

Summary **13**

1 Författningsförslag **17**

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 17

2 Kommitténs uppdrag och arbete **21**

3 Regeringsformen och förutsättningarna för begränsning av föreningsfriheten **23**

3.1 Inledning 23

3.2 Något om FN:s rasdiskrimineringskonvention 24

3.3 Allmänt om regeringsformen 27

3.4 Särskilt om föreningsfriheten 35

4 Våldsbejakande extremism och organiserad rasism i Sverige **49**

4.1 Inledning 49

4.2 Allmänt om våldsbejakande extremism 49

4.3 Vit makt-miljön 55

4.4 Den autonoma miljön 65

4.5 Den våldsbejakande islamistiska miljön 67

4.6 Hotet från den våldsbejakande extremismen 71

4.7 Något om ensamagerande personer ... 73
4.8 Något om counter jihad-rörelsen ... 74
4.9 Något om hatbrott ... 75

5 Tidigare överväganden och förslag ... 81

6 Straffrättslig lagstiftning ... 95
6.1 Inledning ... 95
6.2 Brottsbegreppet ... 96
6.3 De osjälvständiga brottsformerna ... 98
6.4 Tryck- och yttrandefrihetsbrott ... 106
6.5 Hets mot folkgrupp ... 115
6.6 Andra brott ... 127

7 Ordningslagen m.m. ... 141
7.1 Inledning ... 141
7.2 Regeringsformens skydd av mötes- och demonstrationsfriheterna ... 141
7.3 Ordningslagen ... 143
7.4 Ingripanden mot enskilda vid ordningsstörningar och brott ... 149

8 Olika slag av organisationer ... 155
8.1 Inledning ... 155
8.2 Allmänt om olika organisationer ... 155
8.3 Bolag ... 157
8.4 Föreningar ... 158
8.5 Stiftelser ... 161
8.6 Sociala organisationer ... 162

9 Förhållandena i andra länder ... 163

9.1 Inledning och anmärkningar ... 163

9.2 Danmark ... 165

9.3 Finland ... 174

9.4 Norge ... 191

9.5 Tyskland ... 202

9.6 Allmänt om några andra europeiska länder ... 210

9.7 En sammanfattande tabell ... 216

9.8 Något om våldsbejakande extremism och organiserad rasism i Europa ... 218

9.9 Avslutande kommentarer ... 221

10 Ett förbud mot rasistiska organisationer ... 225

10.1 Allmänna utgångspunkter ... 225

10.2 Behovet av och skälen för att införa ett förbud ... 232

10.3 Ett förbud genom ny straffrättslig lagstiftning ... 246

10.4 Utformningen av den nya lagstiftningen ... 252

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 269

12 Konsekvensanalys ... 271

13 Författningskommentar ... 275

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken ... 275

Reservationer ... 295

Särskilda yttranden ... 303

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:39 311

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:134 329

Bilaga 3 Utkast till upplösningslagstiftning 331

Sammanfattning

Kommittén har haft i uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer. Ett sådant förbud kan bestå i att deltagande i organisationerna görs straffbart, en ny straffrättslig lagstiftning. Det kan också handla om att förbjuda organisationerna som sådana, en ny upplösningslagstiftning.

Den grundlagsstadgade föreningsfriheten innebär en frihet för var och en att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. Den får i nu aktuellt avseende begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen).

Ett förbud mot rasistiska organisationer måste utformas så att det omfattar bara sådana organisationer som uppfyller de föreskrivna förutsättningarna i regeringsformens begränsningsstadgande. Detta har utgjort den helt grundläggande utgångspunkten för kommitténs överväganden.

Kommittén analyserar i betänkandet vilket närmare utrymme för lagstiftning som begränsningsstadgandet ger. Vid den analysen görs bedömningen att en avgränsning till sammanslutningar vilkas rasistiska förföljelse är kriminell är nödvändig.

I betänkandet gör kommittén bedömningen att det finns klara indikationer på att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten har ökat i omfattning. Den skapar oro i samhället och kan i förlängningen leda till splittring och djupa motsättningar. På sikt riskerar den att allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i det svenska samhället.

Kommittén går i betänkandet igenom skälen för och emot ett förbud mot rasistiska organisationer. Kommittén kommer vid sin bedömning, som görs inom de ramar som regeringsformen ställer upp, fram

till att samhällsutvecklingen nu har blivit sådan att skälen för ett förbud med tillräcklig styrka överväger skälen emot ett förbud. Det finns anledning att tro att ett förbud skulle motverka att rasistiska organisationer får ytterligare fäste i samhället och därmed stävja en farlig utveckling. Det är nu nödvändigt att begränsa föreningsfriheten och införa ett förbud mot rasistiska organisationer.

Enligt kommitténs mening bör förbudet mot rasistiska organisationer införas genom ny straffrättslig lagstiftning. Det finns ett påtagligt behov av och utrymme för att kriminalisera ytterligare gärningar som tar sikte på den som deltar i, bildar eller lämnar vissa former av stöd åt en rasistisk organisation.

I betänkandet föreslår kommittén att det i 16 kap. brottsbalken införs två nya brott, som ges beteckningarna organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Vidare föreslås en särskild straffskala för grova fall av organiserad rasism.

Straffbestämmelsen om organiserad rasism ska enligt förslaget omfatta den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, liksom den som bildar vad som ska vara en sådan organisation.

Straffbestämmelsen om stöd åt organiserad rasism ska omfatta den som, i annat fall, för organisationen tar befattning med vapen eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen.

Med en rasistisk organisation avses enligt förslaget en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Enbart de åsikter som kommer till uttryck i sammanslutningen är alltså inte tillräckliga. Sammanslutningens verksamhet i sig måste innebära förföljelse och det måste röra sig om en förföljelse genom kriminalitet, t.ex. organiserad skadegörelse, misshandel eller hets mot folkgrupp.

Straffet för organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism föreslås vara fängelse i högst två år.

För att kriminaliseringen inte ska träffa mer oväsentliga gärningar ska enligt förslaget införas ett undantag för ringa fall, som avser situationer där deltagandet, bildandet eller stödet varit obetydligt eller då gärningen med hänsyn till övriga omständigheter är att anse som ringa.

Om ett deltagande- eller bildandebrott är grovt, ska straffet enligt förslaget vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Vissa omständigheter ska beaktas särskilt vid bedömningen av om brottet är grovt, nämligen om gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen eller om det annars har varit av särskilt farlig art. Brottsbeteckningen grov organiserad rasism föreslås för sådana grova fall.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Summary

The Committee has had the remit of considering a prohibition of racist organisations. Such a prohibition can consist of making participation in the organisations punishable, i.e. new criminal legislation. It can also involve prohibiting the organisations as such, i.e. new dissolution legislation.

The freedom of association laid down in the Constitution of Sweden means a freedom for everyone to associate with others for public or private purposes. It may only be limited, in the present context, in respect of organisations whose activities constitute persecution of a population group on grounds of ethnic origin, colour, or other such conditions (the limitation provision in Chapter 2, Article 24, second paragraph of the Instrument of Government).

A prohibition of racist organisations must be designed so as to only cover organisations that meet the requirements set out in the limitation provision of the Instrument of Government. This has been the absolutely fundamental starting point for the Committee's consideration of the matter.

In this report the Committee analyses what specific scope for legislation is provided by the limitation provision. The assessment made in that analysis is that it is necessary to restrict the scope of the legislation to associations whose racist persecution is criminal.

The Committee makes the assessment, in this report, that there are clear indications that the scale of criminal activities involving organised racist persecution has increased. This creates concern in society and can ultimately lead to division and deep antagonisms. In the long run it risks seriously threatening the order and security that ought to prevail in Swedish society.

In this report, the Committee goes through the reasons for and against a prohibition of racist organisations. In its assessment, which is made within the bounds set by the Instrument of Government,

the Committee concludes that, given the present development of society, the reasons for a prohibition outweigh the reasons against a prohibition with sufficient force. There is reason to believe that a prohibition would counter racist organisations gaining more of a foothold in society and thereby check a dangerous trend. It is now essential to limit freedom of association and introduce a prohibition of racist organisations.

In the view of the Committee, the prohibition of racist organisations should be introduced through new criminal legislation. There is a clear need and scope to criminalise additional acts aimed at a person who participates in, forms or provides certain forms of support to a racist organisation.

In this report the Committee proposes introducing two new offences, called organised racism and support for organised racism, in Chapter 16 of the Swedish Criminal Code. A special scale of penalties is also proposed for gross cases of organised racism.

The proposed criminal provision on organised racism covers a person who participates in the activities of a racist organisation in a way that is liable to promote, strengthen or assist the organisation, as well as a person who forms what is intended to be a racist organisation.

The criminal provision on support for organised racism covers a person who, in other cases, handles firearms or ammunition on behalf of the organisation or provides a financial contribution, grants use of premises or land to the organisation or provides other similar support if the act is liable to promote, strengthen or assist the organisation.

The Committee's proposal defines a racist organisation as an association of persons that persecutes a population group on grounds of ethnic origin, colour, or race through criminal activities. So, merely the opinions expressed in the association are not sufficient. The activities of the association must, in themselves, entail persecution and they must involve persecution through criminal activities, e.g. organised damage to property, assault or agitation against a population group.

The penalty proposed for organised racism and support for organised racism is imprisonment for at most two years.

To ensure that this criminalisation does not include more insignificant acts, an exception is proposed for minor cases that refers to situations where the participation, formation or support was un-

important or where the act is considered minor in view of other circumstances.

If the participation or formation offence is gross, the penalty proposed is imprisonment for at least six months and most four years. Particular consideration should be given to certain circumstances when assessing whether the offence is gross, namely whether the perpetrator has had a dominant influence in the racist organisation or whether the act was otherwise of a particularly dangerous nature. The name proposed for these gross cases is gross organised racism.

The Committee proposes that the amendments should enter into force on 1 July 2022.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 16 kap. 17 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 16 kap. 7–7 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 kap.
	7 §[1]
	Den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för organiserad rasism till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som bildar vad som ska vara en sådan organisation.
	Den som, i annat fall än som sägs i första stycket, för organisationen tar befattning med vapen eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen, för stöd åt organi-

[1] Tidigare 16 kap. 7 § upphävd genom 1970:225.

serad rasism till fängelse i högst två år.

Med en rasistisk organisation avses i denna paragraf en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras.

7 a §

Om ett brott som avses i 7 § första stycket är grovt, döms för grov organiserad rasism till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

7 b §

Ansvar enligt 7 § ska inte dömas ut om deltagandet, bildandet eller stödet har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

17 §[2]

För förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra myteri döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök till sådant barnpornografibrott som avses i 10 a § första stycket och	För förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra myteri döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för *försök till organiserad rasism, stöd åt organiserad rasism och grov organise-*

[2] Senaste lydelse 2018:1140.

försök eller förberedelse till grovt barnpornografibrott.	*rad rasism samt för* försök till sådant barnpornografibrott som avses i 10 a § första stycket och försök eller förberedelse till grovt barnpornografibrott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

Kommitténs uppdrag

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer. Uppdraget har även omfattat att se hur andra länder har begränsat rasistiska organisationers möjlighet att verka.

I uppdraget har ingått att lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att lagstiftning bör införas. Det har dock inte ingått i uppdraget att föreslå ändring i grundlag.

Regeringens direktiv finns i *bilaga 1* och *2*.

Kommitténs arbete

Kommittén har huvudsakligen bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden där såväl ledamöter som sakkunniga och experter deltagit. Det första kommittésammanträdet hölls i oktober 2019. Därefter har kommittén sammanträtt åtta gånger. De sex sista sammanträdena har, till följd av coronapandemin, hållits digitalt. Med anledning av pandemin ställdes initialt ett par sammanträden in.

Särskilt i det inledande arbetet har inriktningen varit att inhämta kunskap om de olika frågeställningar som omfattas av kommitténs uppdrag. Detta har skett framför allt genom att bakgrundstexter tagits fram, föredragits och diskuterats på kommitténs sammanträden.

Vid ett av sammanträdena redovisade några av kommitténs experter sina kunskaper och erfarenheter genom föredrag. Vid det sammanträdet deltog också seniora analytikern Ahn-Za Hagström, Säkerhetspolisen.

Tidigt i utredningsarbetet har arbetet varit inriktat på att klargöra förutsättningarna för kommitténs överväganden, liksom att få fram de sakliga skäl som kan tala för den ena eller andra lösningen. Som

ett underlag inför kommitténs diskussioner har en promemoria tagits fram i vilken redovisas vilka huvudsakliga lagstiftningsalternativ som finns och argument för och emot dessa.

Förhållandevis tidigt har behandlats frågan hur ett lagstadgat förbud mot rasistiska organisationer skulle kunna utformas om detta skulle bedömas lämpligt och nödvändigt. Förslag på författningstext med kommentarer har då tagits fram och diskuterats. Därefter har klarlagts vilka närmare ståndpunkter som funnits i frågan.

Ordföranden och sekreteraren har vid två tillfällen samrått med ordföranden och sekretariatet i 2020 års grundlagskommitté och även på annat sätt i nödvändig utsträckning hållit förevarande kommitté underrättad om det arbete som grundlagskommittén bedrivit och som den 16 mars 2021 presenterades i dess delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).

Som ett led i uppdraget att se hur andra länder har begränsat rasistiska organisationer möjlighet att verka har (med Justitiedepartementets bistånd) erhållits information från justitiedepartementen och motsvarande i Danmark, Finland och Norge om lagstiftningen m.m. i respektive land. Viss information har på motsvarande sätt erhållits från Tyskland. Information har även getts direkt av Polisstyrelsen i Finland.

3 Regeringsformen och förutsättningarna för begränsning av föreningsfriheten

3.1 Inledning

Kommittén har i uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer. Ett sådant förbud kan utformas som ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation eller som ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana. Vid övervägandena behöver regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas. I detta kapitel redogörs därför för regeringsformen och dess skydd för de s.k. positiva opinionsfriheterna och då i synnerhet föreningsfriheten.

Redan inledningsvis kan sägas att den grundlagsstadgade föreningsfriheten innebär en frihet för var och en att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. Den får i fråga om rasistiska organisationer begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen).

Ett förbud mot rasistiska organisationer måste, för att rymmas inom grundlagens ramar, utformas så att det omfattar bara sådana organisationer som uppfyller de föreskrivna förutsättningarna i regeringsformens begränsningsstadgande. Detta utgör den helt grundläggande utgångspunkten för kommitténs överväganden och det är därför nödvändigt att redan i detta kapitel analysera vilket utrymme för lagstiftning som stadgandet ger.

Som en bakgrund till dessa överväganden om regeringsformens innebörd redogörs först för FN:s rasdiskrimineringskonvention och dess betydelse i sammanhanget.

3.2 Något om FN:s rasdiskrimineringskonvention

År 1971 ratificerade Sverige FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40), här rasdiskrimineringskonventionen. Det finns anledning att, som en bakgrund till överväganden om regeringsformens innebörd, först redovisa konventionen och dess betydelse.

I konventionen avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet (artikel 1.1). Värt att notera redan här är att trosbekännelse eller motsvarande inte finns med som s.k. diskrimineringsgrund i konventionen.

Konventionsstaterna fördömer rasdiskriminering och åtar sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelsen mellan alla raser. Varje konventionsstat ska därför förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland genom sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna, ”göra slut på” rasdiskriminering som utövas av enskilda personer, grupper och organisationer (artikel 2.1 d).

Konventionsstaterna fördömer vidare i konventionen all propaganda och alla organisationer som grundar sig på föreställningar eller teorier om att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung skulle vara överlägsen någon annan grupp eller som försöker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form (artikel 4). I detta syfte ska konventionsstaterna, med vederbörligt beaktande av bl.a. de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5 i konventionen, vidta följande åtgärder:

> a) förklara som brottslig gärning som är straffbar enligt lag allt spridande av idéer grundade på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till rasdiskriminering, liksom alla våldshandlingar eller uppmaning till sådana handlingar mot en viss ras eller en grupp av personer av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och även lämnande av stöd i någon form till rasistiska aktiviteter, inklusive finansiering av sådana aktiviteter,

b) olagligförklara och förbjuda organisationer samt organiserad propaganda och all annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i sådana organisationer eller i sådan verksamhet som brottslig gärning som är straffbar enligt lag, samt

c) inte tillåta offentliga myndigheter eller offentliga institutioner, vare sig nationella eller lokala, att främja eller uppmana till rasdiskriminering.[1]

Samtidigt sägs i artikel 5 att konventionsstaterna, i enlighet med de grundläggande åtagandena i artikel 2, förbinder sig att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra rätten för var och en, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, till likhet inför lagen, särskilt när det gäller åtnjutande av rätten till åsiktsfrihet och yttrandefrihet samt rätten till församlingsfrihet och föreningsfrihet i fredligt syfte.

Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, här rasdiskrimineringskommittén, granskar konventionsstaternas efterlevnad av konventionen.[2] Kommittén har – till skillnad från t.ex. Europadomstolen – inte någon jurisdiktion över konventionsstaterna och inte heller någon slutlig tolkningsrätt över konventionens bestämmelser. Detta ankommer enligt allmänna folkrättsliga principer på varje konventionsstat. Slutsatserna och rekommendationerna ger alltså endast uttryck åt kommitténs egen uppfattning.

Innebörden av konventionsstaternas åtaganden enligt de nämnda artiklarna har blivit föremål för delade meningar när det gäller staternas skyldigheter att lagstifta. Enligt artikel 2 ska staterna genomföra ”sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna”. Artikel 4 ålägger staterna en skyldighet att genom åtgärder olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, men detta ska samtidigt ske med vederbörligt beaktande av de rättigheter som anges i artikel 5.

Artiklarna är förhållandevis allmänt hållna. I samband med behandlingen av konventionstexten såg man en risk att förbudsföreskriften i artikel 4 skulle kunna förstås så att den kom i konflikt med åsikts-, yttrande- och föreningsfriheterna. För att komma till rätta

[1] Texten är en svensk översättning av artikel 4 a–c, se nytryck 2006 av SÖ 1971:40. I den tidigare översättningen översattes det engelska uttrycket racist activities i artikel 4 a med ”rasförföljelse”. Se prop. 1970:87 angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m.m. och i den intagna texten på s. 79 ff.

[2] Sverige lämnade sin kombinerade tjugoandra till tjugotredje periodiska rapport i januari 2017, varefter kommittén lämnade sina slutsatser och rekommendationer i maj 2018.

med denna oklarhet insköts, på nordiskt initiativ, i artikel 4 en hänvisning till dessa fri- och rättigheter i artikel 5. Många stater har sedan tolkat konventionstexten på så sätt att artikel 4 inte anses kräva att staterna måste vidta åtgärder som är oförenliga med nationella konstitutionella garantier för åsikts-, yttrande- och föreningsfriheterna.

Som underlag för ställningstagandet till frågan om Sverige skulle ratificera konventionen gjordes en genomgång av vilka lagändringar som behövdes för att den svenska lagstiftningen skulle stämma överens med de krav som konventionen ställer.

I såväl det betänkande som den proposition som föregick ratificeringen utgick man från att det endast förelåg en förpliktelse att lagstifta enligt artikel 4 om de faktiska förhållandena i staten var sådana att de påkallade lagstiftning. I propositionen föreslogs att tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken skulle utvidgas för att bättre stå i överensstämmelse med konventionsföreskriften (i artikel 4 a). Utvidgningen, som genomfördes år 1971, innebar att skyddsobjekten i den bestämmelsen ändrades till att avse folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse (från att tidigare endast ha avsett en folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse). När det gäller artikel 4 b (och förbudet mot organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering) konstaterades i propositionen att främjande av eller uppvigling till straffbar rasdiskriminering kan beivras med stöd av medverkans- och uppviglingsbestämmelserna i brottsbalken. Vidare anfördes att den förebyggande verkan som förespråkare av ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer ville uppnå i viss utsträckning kunde vinnas genom bl.a. de förslag om ett utvidgat ansvar för hets mot folkgrupp som samtidigt lades fram. Bedömningen var därmed att konventionen inte krävde något organisationsförbud.[3]

Den svenska tolkningen av artikel 4 är fortfarande att bestämmelsen inte ger någon absolut skyldighet att lagstifta utan att varje stat har rätt att själv bestämma vilka metoder som ska användas för att uppfylla konventionens syfte. Den uttryckliga hänvisningen till rättigheterna i artikel 5 ger vidare enligt svensk uppfattning utrymme för att inte införa lagstiftning som skulle kränka grundlagsfästa fri- och rättigheter, däribland föreningsfriheten.

[3] Lagstiftning mot rasdiskriminering (SOU 1968:68) och prop. 1970:87 s. 60 ff.

Det bör noteras att rasdiskrimineringskommittén har haft en annan åsikt. Enligt kommitténs uppfattning ska Sverige enligt artikel 4 b ha åtagit sig att olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar rasdiskriminering. Sverige har också återkommande (senast i maj 2018) fått rekommendationer från kommittén om att ändra lagstiftningen så att organiserandet av grupper som främjar och uppmanar till rashat förbjuds i enlighet med artikel 4. Sverige har i dessa sammanhang vidhållit sin bedömning och 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. Lagstiftningen tvingar på det sättet i praktiken organisationer som främjar rasdiskriminering till passivitet.

Sverige har alltså, under olika regeringar och med förankring i riksdagen, mot bakgrund av den straffrättsliga regleringen gjort bedömningen att svensk rätt är förenlig med de åtaganden som kan anses följa av konventionen i fråga om organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Detta är alltjämt den svenska inställningen.[4] Det är också den bedömning som ligger till grund för denna kommittés direktiv.

Rasdiskrimineringskonventionen fick betydelse också vid utformningen av reglerna om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Mer om detta i det följande.

3.3 Allmänt om regeringsformen

Statsskickets grunder

Det svenska statsskickets grunder framgår av 1 kap. regeringsformen. I den inledande bestämmelsen slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 §). Där slås också fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska motverka diskriminering av

[4] Det kan 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 rasdiskrimineringskommitténs kritik, se prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. s. 307 f.

människor på grund av bl.a. hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung (2 §).

Den fria åsiktsbildningen utgör således en av det svenska statsskickets grunder. En fri åsiktsbildning innefattar i väsentliga delar vad som brukar kallas politiska fri- och rättigheter och innebär en garanterad rätt för den enskilde medborgaren att hysa vilka åsikter som helst, att sprida dem och att försöka övertyga andra om deras riktighet. Den enskilde ska själv eller i förening med andra vara fri att på olika sätt bilda opinion för vilka åsikter som helst.

I en demokratisk stat är det självklart att den fria opinionsbildningen ska främjas och skyddas med alla tillgängliga och lämpliga medel. Den fria åsiktsbildningen är fundamental för den svenska demokratin och slås därför fast just som en grundval för statsskicket redan i regeringsformens första bestämmelse.

De s.k. positiva opinionsfriheterna, dvs. vars och ens rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet, är garanterade i 2 kap. regeringsformen.

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

Reglerna om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen fick sin huvudsakliga utformning genom en grundlagsreform år 1976.

Huvuddelen av fri- och rättigheterna i 2 kap. kan delas in i de som utgör opinionsfriheter och de som skyddar kroppslig integritet och rörelsefrihet samt rättssäkerhet, t.ex. skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 6 §, mot frihetsberövanden m.m. i 8 § och mot retroaktiv strafflagstiftning i 10 §. Härutöver finns bestämmelser av skilda slag. I 12 § uppställs t.ex. ett skydd mot diskriminering. Lag eller annan föreskrift får enligt den bestämmelsen inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

Opinionsfriheterna brukar delas in i positiva och negativa friheter. De positiva opinionsfriheterna innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Vissa aspekter av just yttrande- och informationsfriheterna

undantas från regeringsformens tillämpningsområde och regleras i stället i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (1 § andra stycket). Exempel på en negativ opinionsfrihet är skyddet gentemot det allmänna mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 §).

Regeln om de positiva opinionsfriheterna finns i 1 §. Där stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad

- yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
- informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,
- mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
- demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,
- föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och
- religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

De positiva opinionsfriheterna går naturligtvis i stor utsträckning in i varandra; flera av friheterna förekommer sällan isolerat. Rätt att uttrycka åsikter och frihet att ta del av andras yttranden är inte bara två självständiga rättigheter utan ingår ju också som viktiga moment i mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Yttrandefriheten kan betecknas som den viktigaste fri- och rättigheten. Det är därför naturligt att lagstiftaren ska iaktta största möjliga restriktivitet när det gäller att begränsa denna frihet.[5]

[5] Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 104 och 108

Förutsättningar för begränsning av grundlagsskyddet

Vissa av de fri- och rättigheter som behandlas i 2 kap. är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas på annat sätt än genom att regeringsformen ändras. Hit hör t.ex. religionsfriheten och de negativa opinionsfriheterna.

Flertalet fri- och rättigheter får däremot under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar begränsas genom lag. Hit hör bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten (20 §).

Vid riksdagsbehandlingen av en rättighetsbegränsning enligt 20 § gäller dock ett särskilt förfarande, som innebär att en minoritet – med vissa undantag – kan skjuta upp behandlingen av ett förslag till lag under ett år. Förslaget får antas direkt bara om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet (22 §). Syftet med denna särskilda ordning är att förhindra att begränsningar av fri- och rättigheterna genomförs utan tillräcklig tid till eftertanke och debatt. Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens del om förfarandet är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag.

För att en begränsning ska kunna göras måste vissa sakliga förutsättningar alltid vara uppfyllda. Dessa förutsättningar är av två slag, dels de som gäller generellt för alla fri- och rättigheter som kan begränsas enligt 20 § (21 §), dels vissa särskilda krav som finns för de begränsningsbara positiva opinionsfriheterna (23 och 24 §§).

Generellt gäller för alla fri- och rättigheter att en begränsning 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 (21 § första och andra meningen).

Vad som avses med ”ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” utvecklas inte närmare i förarbetena, och några klargörande uttalanden verkar inte ha förekommit i samband med tillämpningen av bestämmelsen. Det får här närmast antas vara överväganden av politiskt slag som avses. I kravet på nödvändighet ligger att begränsningen ska vara proportionell; den får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att den ska tillgodose sitt ändamål. En avvägning ska göras mellan hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt

det behov är som ska tillgodoses. Vid den avvägningen ska ingreppet bedömas som nödvändigt, vilket är ett starkt krav. Regeringsformens proportionalitetsprincip innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller grundlagskraven för att vara tillåten, måste utformas på ett sådant sätt att den utgör ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter. Prövningen ska också ge ett särskilt skydd för den fria åsiktsbildningen genom att begränsningen inte heller får ”sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. I förarbetena finns få uttalanden om den närmare innebörden av denna begränsningsregel.

Av särskild betydelse för kommitténs överväganden är den bestämmelse som skyddar åsiktsfriheten. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (21 § tredje meningen). Denna regel benämns förbudet mot åsiktsdiskriminering eller skyddet mot ingrepp på grund av åskådning och betraktas som en egen fri- och rättighet; den skiljer sig på så sätt från de andra begränsningarna i paragrafen (jfr 25 § första stycket 10). Förbudet ger uttryck för den grundläggande värderingen i samhället att ingen ska behöva vidkännas ingrepp i sina medborgerliga fri- och rättigheter enbart på grund av sina åsikter; åsiktsfriheten är en av det svenska statsskickets grunder. Detta innebär alltså att ingen av de fri- och rättigheter som avses i 20 § får begränsas bara på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. För att en begränsning ska komma i fråga krävs att den baseras på något annat förhållande än bara åskådning.

Det har i förarbetena framhållits att bestämmelsen inte förbjuder föreskrifter som möjliggör ingrepp mot någon med anledning av handlingar som beskrivs med hjälp av rekvisit utan anknytning till en viss åskådning men som i det särskilda fallet kan komma att drabba en viss åskådning. Det anses t.ex. inte att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken står i strid med förbudet mot åsiktsdiskriminering.[6]

I 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen finns ytterligare bestämmelser som tar sikte på begränsningar av de positiva opinionsfriheterna och som är materiellt inriktade.

I fråga om de ytterligare särskilda kraven för begränsning gäller för yttrande- och informationsfriheterna att de får begränsas med

[6] Medborgerliga fri- och rättigheter, Regeringsformen (SOU 1975:75) s. 114 och a. prop. s. 99

hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (23 §).

För mötes- och demonstrationsfriheterna gäller i stället att dessa friheter får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (24 § första stycket).

Slutligen gäller för föreningsfriheten att den får begränsas bara i två avseenden, nämligen 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 (24 § andra stycket). Möjligheten att begränsa föreningsfriheten är alltså särskilt restriktiv.[7] Mer om detta i avsnitt 3.4.

I förarbetena till 2 kap. görs vissa mer allmänna uttalanden om innebörden av regleringen och om vad som ska anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Där anförs att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid kan anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift utgör, enligt vad som sägs i dessa förarbeten, en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller om detta ingår som ett naturligt led i regleringen. Där betonas också vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noggrant redovisar sina syften.[8]

På senare tid har en mer vidsträckt uppfattning när det gäller vad som utgör ett ingrepp som aktualiserar rättighetsskyddet kommit

[7] 2020 års grundlagskommitté föreslår i sitt delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) att det i 2 kap. 24 § andra stycket införs en bestämmelse som gör det möjligt att begränsa föreningsfriheten även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism, se mer i det följande.
[8] Prop. 1975/76:209 s. 153 f.

till uttryck vid lagstiftning. Enligt detta synsätt måste också de praktiska effekterna av en reglering beaktas.[9]

Något om Europakonventionen m.m.

Mot bakgrund av händelserna före och under andra världskriget inleddes efter krigets slut inom ramen för FN ett arbete med att förstärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. Arbetet resulterade i att FN:s generalförsamling år 1948 antog en allmän deklaration om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt pågick även arbetet för att stärka medborgarnas rättighetsskydd i Europa. År 1949 bildade tio länder (däribland Danmark, Norge och Sverige) Europarådet. Inom Europarådet utarbetades den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen var avsedd att bygga på FN:s deklaration. Konventionen skulle dock, till skillnad från deklarationen, innehålla regler som innebar konkreta förpliktelser för staterna. Konventionen trädde i kraft år 1953.

Europakonventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera vissa fri- och rättigheter, som framgår av en omfattande och relativt detaljerad katalog.[10] Hit hör bl.a. bestämmelser om tankefrihet, yttrandefrihet och mötes- och föreningsfrihet och om förutsättningarna för att begränsa dessa (artiklarna 9–11). Konventionen innehåller i artiklarna 16, 17 och 18 bestämmelser som i allmänna termer avgränsar det skydd som ges av de särskilda materiella bestämmelserna i konventionen.

Ett centralt inslag i Europakonventionen, som skiljer den från andra internationella instrument, är att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Huvudelementen i detta system är att det sker en rättslig kontroll genom Europadomstolen och att enskilda kan föra talan inför domstolen.

I artikel 17 anges att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verk-

[9] Jfr t.ex. Maskeringsförbud (prop. 2005/06:11) s. 30, Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (prop. 2013/14:70) s. 96–98 och Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk (prop. 2017/18:55) s. 103.

[10] Konventionen har kompletterats med olika tilläggsprotokoll varav vissa innehåller materiella bestämmelser.

samhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts. Artikeln tar alltså sikte på möjligheten att de i konventionen upptagna fri- och rättigheterna missbrukas i syfte att utsläcka eller på ett otillåtligt sätt begränsa konventionsskyddet. Artikel 17 har framför allt aktualiserats av Europadomstolen i ett antal fall där personer klagat över brott mot deras yttrandefrihet bestående i att de straffats för att ha framfört ”revisionistiska” åsikter om nazisternas förföljelse av judar eller om omfattningen av brotten i koncentrationslägren eller för att allmänt ha försökt främja nazistiska idéer eller verka för rasdiskriminering. I dessa fall har ingripandena mot personerna och domarna mot dem ansetts godtagbara enligt artikel 10.2 (om tillåtna begränsningar av yttrandefriheten), men artikel 17 har anförts som ett ytterligare skäl för att ingripandena inte utgjort en kränkning av konventionen. Europadomstolen har också hänvisat till artikel 17 i ett fall som avsåg förbud mot en förening med antisemitisk inriktning.[11]

Europakonventionen är en del av svensk rätt sedan år 1995. Genom inkorporeringslagen[12] har konventionen ställning som vanlig lag men i förarbetena ges uttryck för uppfattningen att konventionen, på grund av sin speciella karaktär, bör ges en särskild vikt vid lagtolkning i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser.[13]

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får därutöver föreskrifter inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Utgångspunkten är att en föreskrift som är oförenlig med konventionen är oförenlig även med regeringsformen. Domstolar och andra offentliga organ får inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). Europakonventionen har, mot den bakgrunden, en särskild ställning i den svenska rättsordningen.

---

[11] Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl., 2015 s. 52 f. med där gjorda hänvisningar. Som kommer att framgå i avsnitt 9.4 hänvisar även den finska Högsta domstolen till artikel 17 i rättsfallet HD:2020:68, i vilket den finska avdelningen av Nordiska motståndsrörelsen (NMR) förklarades upplöst.

[12] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

[13] Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (prop. 1993/94:117) s. 38

De rättigheter som återfinns i Europakonventionen och regeringsformen finns också i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) och har i princip samma utformning där.[14]

3.4 Särskilt om föreningsfriheten

Regeringsformens skydd av föreningsfriheten

Den i regeringsformen skyddade föreningsfriheten innebär, som framgått, en frihet för var och en att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5). Detta anses innefatta inte bara en frihet att just bilda en sammanslutning utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Deltagande i en sammanslutnings verksamhet omfattas alltså av föreningsfriheten.[15]

Föreningsfriheten grundlagsfästes genom 1974 års regeringsform och uttrycktes då som en ”frihet att sammansluta sig med andra enskilda till förening”. Grundlagberedningen uttalade att föreningsrätten är grundläggande för den politiska verksamheten genom att de politiska partierna är att anse som föreningar. Vidare framhölls att arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer också är föreningar samt att detsamma gäller organisationerna inom konsument- och lantbrukskooperationen. Även ett bolag var enligt beredningen att anse som en förening i grundlagsstadgandets mening.[16]

Sin nuvarande utformning fick bestämmelsen genom 1976 års grundlagsreform. Med den nya lydelsen avsågs inte någon saklig förändring. När det gällde vilka föreningar som skyddades tolkade 1973 års fri- och rättighetsutredning bestämmelsen så att friheten också gällde andra sammanslutningar än ekonomiska och ideella föreningar. Enligt utredningen krävdes det inte att det ska vara fråga om en sammanslutning som är ett självständigt rättssubjekt, en juridisk person. Även sammanslutningar som var organiserade på annat sätt omfattades enligt utredningen av grundlagsskyddet. Utredningen ansåg dock att ett visst mått av organisation och beständighet borde föreligga för att det inte endast ska vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten. Genom den utformning

[14] Tre rapporter till Grundlagsutredningen (SOU 2008:43) s. 17 ff.
[15] Prop. 1975/76:209 s. 144
[16] Ny regeringsform, Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) s. 157

av föreningsfriheten som utredningen föreslog menade regeringen att det tydligare framgick att skyddet också omfattade andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening.[17]

Det kan konstateras att det grundläggande syftet med föreningsfriheten är att medborgare i ett fritt samhälle måste ha vidsträckta möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften. Det är då knappast möjligt att låta rättsordningen göra skillnad mellan olika legitima och lämpliga syften, beroende på deras grad av betydelse för den fria åsiktsbildningen och demokratin. Föreningsfriheten bör principiellt sett vara just fri.

Föreningsfriheten måste därmed gälla för alla sammanslutningar, oavsett syfte eller form. Juridiska personer, t.ex. aktiebolag och ideella föreningar, ska skyddas. Men väl så angeläget är att även sammanslutningar som inte är självständiga rättssubjekt omfattas. Som exempel på sådana sociala organisationer kan nämnas byalag, aktionsgrupper och nätverk av olika slag. Sammanslutningen använder sig då av föreningsliknande former men uppfyller inte de rättsliga kraven för en ideell förening och är därmed inte rättskapabel, se mer i avsnitt 8.6. Helt tillfälliga grupperingar kan dock inte skyddas av föreningsfriheten; det krävs en viss stadga annars är det inte en sammanslutning.

Också en sammanslutning med olovlig verksamhet omfattas av regeringsformens föreningsfrihet (se vidare i det följande).

Möjligheten till begränsning enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen

Av det föregående framgår att regeringsformens skydd för föreningsfriheten är särskilt starkt. Enligt grundlagen får föreningsfriheten 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 (2 kap. 24 § andra stycket). I övrigt får inga begränsningar göras i föreningsfriheten.

Det första ledet i begränsningsstadgandet syftar till att möjliggöra ett bibehållande av straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken.[18] Den bestämmelsen utgör en begränsning

[17] SOU 1975:75 s. 131 f. och 316 och prop. 1975/76:209 s. 144
[18] Prop. 1975/76:209 s. 113 f.

av föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur. Straffbestämmelsen infördes år 1934 på grund av de farliga risker för samhällsordningen som då förelåg och syftar till att förebygga bildandet av organisationer som skulle kunna utöva en inte önskvärd makt i samhället.[19] Den tar sikte på bildande eller deltagande i en sammanslutning som måste anses vara avsedd att utgöra eller lätt kunna 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 enligt stadgandets andra led begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp infördes för att man skulle kunna lagstifta också mot rasistiska föreningar, om detta skulle bedömas lämpligt och nödvändigt.[20]

Som framgår i avsnitt 3.2 uppställer rasdiskrimineringskonventionen ett krav på att organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering ska olagligförklaras och förbjudas (artikel 4 b). Den svenska inställningen var och är att Sverige även utan ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer uppfyller konventionens krav. Som skäl för detta brukar hänvisas till att svensk lag medför att varje yttring av rasism är förbjuden och att lagstiftningen därför är tillräcklig för att i praktiken tvinga organisationer som främjar rasdiskriminering till passivitet.[21] I förarbetena till regeringsformen framhålls, med hänvisning till rasdiskrimineringskonventionen (som ratificerats några år tidigare), att man dock bör undvika att utforma grundlagen så att den hindrar en eventuell lagstiftning mot rasistiska föreningar, även om konventionen alltså inte kräver detta.[22]

En begränsning av föreningsfriheten måste, som sagt, därutöver alltid uppfylla de generella förutsättningarna i 2 kap. 21 § regeringsformen. 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. Viktigt är också att den inte heller får göras enbart på grund politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

---

[19] Prop. 1962:10 med förslag till brottsbalk s. 267 B
[20] Prop. 1975/76:209 s. 113 f.
[21] Se bl.a. Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet (prop. 1993/94:101) s. 18 f. och 23 f.
[22] Prop. 1975/76:209 s. 114

Det kan noteras att de formkrav som gäller för skilda typer av föreningar och bolag inte betraktas som begränsningar. Inte heller den typ av näringsreglering som innebär att viss verksamhet får drivas endast i föreningsform av visst slag anses komma i konflikt med skyddet för föreningsfriheten.

Deltagande i terroristorganisation

I sammanhanget bör uppmärksammas de överväganden som gjordes i samband med lagstiftningsärendet om särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation.

I lagrådsremissen 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.[23] Förslaget vilade på premissen att grundlagsskyddet för föreningsfriheten inte omfattar olovlig verksamhet. Lagrådets bedömning i den frågan 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 kårverksamhet 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.
>
> Enligt Lagrådets bedömning talar därför övervägande skäl för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet på det sätt som föreslagits innebär en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. En sådan begränsning får ske genom lag endast under de förutsättningar som framgår av 2 kap. regeringsformen. I ärendet har frågan om sådana förutsättningar föreligger inte aktualiserats.

Lagrådet fann sig, mot bakgrund av det anförda, inte kunna tillstyrka att det remitterade förslaget lades till grund för lagstiftning.

[23] Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ju2019/00767/L5)

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) uttalades att det i lagstiftningsärendet, mot bakgrund av Lagrådets yttrande, inte lades fram något förslag om ett deltagandebrott (se s. 10 och 98 ff.). I stället föreslogs ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag och lagändringarna trädde i kraft den 1 mars 2020, se mer om det nya samröresbrottet i avsnitt 6.6.

I propositionen gjordes också bedömningen att det fortfarande finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet i en terroristorganisation som sådant samt att en kriminalisering som stöder sig på de befintliga inskränkningsändamålen i 2 kap. regeringsformen skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv.

Regeringen beslutade mot denna bakgrund den 13 februari 2020 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.[24] Enligt kommittédirektiven finns det behov av att överväga att ändra 2 kap. 24 § andra stycket i syfte att möjliggöra en kriminalisering av varje form av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Kommittén, som antog namnet 2020 års grundlagskommitté, överlämnade den 16 mars 2021 delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15) i vilket föreslås att det i 2 kap. 24 § andra stycket införs en bestämmelse som gör det möjligt att begränsa föreningsfriheten även när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understödjer terrorism. Delbetänkandet remitterades den 17 mars 2021 och remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet senast den 16 juni 2021.[25]

[24] Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (dir. 2020:11). Kommittén skulle också utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Uppdraget ska i de delarna redovisas senast den 15 februari 2023.

[25] Bestämmelsen i 2 kap. 24 § andra stycket föreslås få följande lydelse (ändring kursiverad). Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar *som ägnar sig åt eller understödjer terrorism eller* vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Något om Europakonventionens skydd av föreningsfriheten

Även i Europakonventionen skyddas som sagt föreningsfriheten. Var och en har således rätt till föreningsfrihet (artikel 11.1). Utövandet av rättigheten får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 11.2).

Inskränkningar i rätten att bilda och tillhöra föreningar kan alltså vara tillåtna med stöd av artikel 11.2. Som framgår av det föregående kan artikel 17 i konventionen i vissa fall påverka bedömningen. Som exempel anges i rättslitteraturen att ett förbud mot rasistiska organisationer kan införas utan att detta strider mot konventionen. Europadomstolen har i övrigt gett uttryck för att föreningar ska tillåtas att verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.[26]

Närmare om förutsättningarna i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen

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. Det står klart att rasism inte är förenligt med denna värdering. Samtidigt utgör fri åsiktsbildning en av det svenska statsskickets grunder. Den enskilde har enligt regeringsformen rätt att ha vilka åsikter som helst. Det saknar betydelse om åsikterna är oförenliga med grundläggande värderingar i samhället; även rätten att ha åsikter som allmänt anses förkastliga och obehagliga skyddas. Det är viktigt att upprätthålla det fria utbytet av åsikter, inte minst inom ramen för en förening. Föreningsfriheten har ett särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket genom de politiska partiernas verksamhet. Grundlagens starka skydd av föreningsfriheten ska också ses mot bakgrund av den stora betydelse som friheten att verka tillsammans med andra har haft för det svenska samhällets utveckling.

[26] Se Danelius a.a. s. 525 f.

Ett förbud mot rasistiska organisationer måste som sagt, vare sig det utformas som ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation eller som ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana, för att rymmas inom grundlagens ramar, utformas så att det bara omfattar organisationer som uppfyller de föreskrivna förutsättningarna i begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Det är därför nödvändigt att närmare analysera vilket utrymme för lagstiftning som detta stadgande ger.

Det är i och för sig omdiskuterat vad som gäller för tolkning av grundlag. Olika hänsyn kan göra sig gällande i olika sammanhang. Men det får ändå anses stå klart att tolkningen av detta begränsningsstadgande ska följa lagtextens ordalydelse nära. Även om grundlagstolkning mer allmänt sett inte ska göras på annat sätt än tolkning av vanlig lag, ligger det ändå i konstitutionell lagstiftnings natur att just den en gång fastlagda ordalydelsen ska ges helt avgörande betydelse, låt vara att förarbetsuttalanden på vissa områden kan vara betydelsefulla för tillämpningen. Vidare ska vid tolkningen beaktas att det får anses vara ett vedertaget rättsstatligt synsätt att skyddet för fri- och rättigheterna, när ordalydelsen inte ger tillräcklig ledning, ska tolkas till den enskildes fördel. Det bör inte gå att genom vanlig lag undergräva grundlagens skydd för fri- och rättigheter genom en extensiv tolkning av dess undantag. Hänsyn bör också tas till systematiken och övrig reglering i grundlagen, liksom de bärande värderingar som kommer till uttryck i grundlagen i stort. Även uttryckssätt och liknande i vanlig lag kan få betydelse vid tolkningen.

Det nu aktuella begränsningsstadgandet ska tolkas i enlighet med det anförda. Av särskild betydelse vid tolkningen är den starka vikt som regeringsformen fäster vid åsiktsfriheten, en grundläggande värdering som ligger bakom flera bestämmelser i regeringsformen.

Begränsningsstadgandet har följande lydelse.

> Föreningsfriheten får 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.

Enligt vad som föreskrivs i stadgandet gäller begränsningsmöjligheten i nu aktuellt avseende alltså i fråga om sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Det ska först uppmärksammas att stadgandet visserligen öppnar upp för en fri- och rättighetsbegränsning som är sällsynt i det svenska konstitutionella systemet. Den har lagtekniskt en del likheter med ett sådant ”självförsvar” av demokratin som förekommer i en del andra länder; det rör sig om åtgärder mot handlanden som står i strid med grundläggande svenska demokratiska värderingar. Men samtidigt är stadgandet också strikt och tämligen kasuistiskt avgränsat. Det är tydligt avsett just för ingripanden mot organisationer som bedriver rasistisk förföljelse. Stadgandet ger inte förutsättningar för begränsningar som enbart är en följd av att det inom sammanslutningen förekommer åsikter som är antidemokratiska. Det ger inte rätt att förbjuda odemokratiska organisationer och inte heller rasistiska organisationer i största allmänhet utan endast sådana sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Vid bedömningen av de närmare förutsättningarna för en tillämpning av begränsningsstadgandet kan erinras om att föreningsfriheten gäller för alla *sammanslutningar* som inte är helt tillfälliga grupperingar och för varje form av deltagande i sådana sammanslutningar. Även sammanslutningar med olovlig verksamhet skyddas av föreningsfriheten.

Nästa förutsättning enligt begränsningsstadgandet gäller kravet på att det ska röra sig om *förföljelse*.

Med ”förföljelse” kan inte avses bara det förhållandet att medlemmarna i en sammanslutning har rasistiska och jämförbara åsikter. Fri- och rättigheterna är inriktade på att skydda den fria åsiktsbildningen, och enligt skyddet mot ingrepp på grund av åskådning i 2 kap. 21 § tredje meningen gäller som ett generellt krav att rättighetsbegränsningar inte får göras enbart på grund av politisk, religiös eller annan sådan åskådning. Med åskådning avses ett mer sammanhängande komplex av åsikter. Oavsett det befängda i tankarna kommer man inte ifrån att en rasistisk ideologi ska anses som en åskådning. En begränsning av föreningsfriheten får alltså inte göras enbart på grund av den rasistiska åskådningen som sådan, även om åskådningen skulle ges till känna på ett sätt som uppfattas som provocerande och upprörande.

Stadgandet måste därmed anses förutsätta att det rör sig om sammanslutningar vilkas rasistiska åskådning också leder vidare till handlingar som utgör just förföljelse. Sammanslutningarnas verksam-

het måste gå ut på handlingar som kan karakteriseras som förföljelse i stadgandets mening. Mot bakgrund av att begränsningar i föreningsfriheten inte får göras bara på grund av de åsikter som förekommer inom sammanslutningen ligger det nära till hands att utgå från att det är förföljelse genom brottsliga handlingar av något slag som avses. Det är beträffande sammanslutningar av personer som begår brott och som därigenom förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung osv. som föreningsfriheten kan begränsas. En sådan tolkning är också i linje med den vedertagna straffrättsliga synen på begreppet förföljelse (jfr t.ex. straffbestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken).

Det ska noteras att verksamheten enligt begränsningsstadgandet måste *innebära* sådan förföljelse. Det räcker inte att de som tillhör en viss sammanslutning gör sig skyldiga till brottsliga handlingar som kan ses som förföljelse. Sammanslutningens verksamhet som sådan måste utgöra förföljelse för att stadgandet ska kunna ligga till grund för en begränsning av föreningsfriheten. Det torde alltså krävas att förföljelse genom brottslighet har stöd i sammanslutningens verksamhet, antingen så att sammanslutningen på något sätt manifesterat att sådan förföljelsebrottslighet förespråkas eller att detta ändå måste anses ingå i sammanslutningens natur och så att säga finnas på agendan.

En avgörande förutsättning i stadgandet gäller vem förföljelsen måste rikta sig mot. För att en begränsning av föreningsfriheten ska kunna göras måste sammanslutningarnas verksamhet vara sådan att den innebär förföljelse av *en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande*. Frågan är vad denna grundläggande förutsättning närmare bestämt innebär och vilka grupper som avses.

Innebörden av det kursiverade uttrycket kommenteras inte närmare i förarbetena till 2 kap. regeringsformen. Det står dock klart vad ”etniskt ursprung” och ”hudfärg” innebär. I fråga om dessa begrepp uttalas i förarbetena till diskrimineringsskyddet i (nuvarande) 2 kap. 12 § regeringsformen att de redan tidigare förekom i svensk rätt och att de inte lär vålla några svårigheter i rättstillämpningen. Med ”folkgrupp av visst etniskt ursprung” avses folkgrupper vari medlemmarna har ett relativt enhetligt kulturmönster. Till denna kategori kan räknas t.ex. samer liksom i betydande grad vissa

folkgrupper som kännetecknas av att de har samma nationalitetstillhörighet.[27]

Frågan är då vad som åsyftas med ”annat liknande förhållande”. Enligt lagtexten ska det röra sig om ett förhållande som i sammanhanget kan anses likna etniskt ursprung och hudfärg.

För att förstå innebörden finns det skäl att ganska utförligt redovisa den – inte helt lättillgängliga – lagstiftningsmässiga bakgrunden till den nuvarande avfattningen av stadgandet, varvid kopplingen till regeringsformens diskrimineringsskydd har betydelse.

Begränsningsstadgandets språkliga utformning ändrades år 2011, genom att ”ras” togs bort. Det var då som ”annat liknande förhållande” infördes. I första hand skulle man därmed träffa just (ogrundade) föreställningar om ras. Begreppet ras togs bort i hela regeringsformen och således även i diskrimineringsskyddet i 2 kap. 12 §.[28]

I förarbetena till diskrimineringsskyddet i 2 kap. 12 § regeringsformen hänvisas i fråga om definitionen av begreppet ras till förarbetena till de ändringar i straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken som föranletts av tillträdet till rasdiskrimineringskonventionen, se avsnitt 3.2. Enligt dessa förarbeten åsyftas med ras de grupper av människosläktet som brukar upptas i antropologiska rasindelningar, vilka grundar sig på skillnader i vissa ärftliga fysiska egenskaper, bl.a. pigmentering och ansiktsform.[29]

Bakgrunden till att begreppet ras togs bort ur regeringsformen år 2011 var att riksdagen hade uttalat att det inte finns någon vetenskaplig grund för att på detta sätt dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen heller ingen grund att använda ordet ras om människor. Regeringen hade i propositionen till den nya diskrimineringslagen (2008:567) bedömt att det inte fanns tillräckligt stöd för att ta bort ”ras” ur alla författningar men att det inte var önskvärt att använda begreppet i diskrimineringslagen.[30] Mot den bakgrunden fanns det skäl att överväga om begreppet ras kunde tas bort också ur regeringsformen. En förutsättning för att begreppet skulle tas bort ur diskrimineringsskyddet i 2 kap. 12 § var att det inte skulle medföra ett svagare skydd för utsatta grupper. Lagtexten borde därför ges en utformning som även i fortsättningen förbjöd lagstiftning som innebar diskriminering på grund av föreställningar om ras.

[27] SOU 1975:75 s. 206 och prop. 1970:87 s. 37 f.
[28] En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) s. 150 ff.
[29] SOU 1975:75 s. 206 och prop. 1970:87 s. 37 f.
[30] Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) s. 120

I diskrimineringslagen anges ”etnisk tillhörighet” som en av diskrimineringsgrunderna. Enligt 1 kap. 5 § 3 avses i den lagen med detta begrepp ”nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”. I samband med ändringarna i regeringsformen år 2011 uttalades att den definitionen inte stämde överens med diskrimineringsgrunderna i regeringsformens diskrimineringsskydd. Enligt grundlagsbestämmelsen förbjuds, till skillnad från i diskrimineringslagen, inte missgynnande på grund av nationellt ursprung. Av det skälet kunde uttrycket etnisk tillhörighet inte användas i regeringsformen i samma betydelse som i diskrimineringslagen utan att grundlagsbestämmelsens innebörd förändrades. Grundlagsutredningen, vars förslag låg till grund för ändringarna, hade i stället föreslagit att frågan borde lösas genom att regeln om diskrimineringsskyddet ändrades så att uttrycket ras ersattes med ”annat liknande förhållande”. Regeringen framhöll att det föreslagna uttrycket användes i diskrimineringslagens definition av etnisk tillhörighet och att med detta avsågs bl.a. ogrundade föreställningar om ras. Grundlagsutredningens förslag anslöt således till den lösning som valts i diskrimineringslagen för att begreppet ras skulle kunna undvikas. Mot den bakgrunden ställde sig regeringen bakom utredningens förslag när det gällde bestämmelsens språkliga utformning. Regeringen framhöll, med anledning av att en remissinstans hade efterlyst en mer utförlig diskussion om vad det föreslagna nya uttrycket kunde innebära, att förslaget inte var avsett att medföra någon förändring av diskrimineringsskyddets tillämpningsområde. Med ”annat liknande förhållande” avsågs framför allt sådana föreställningar om ras som omfattades av uttrycket ras enligt den dåvarande lydelsen.

När det särskilt gäller stadgandet om möjlighet till begränsning av föreningsfriheten i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen framhålls i förarbetena att en förutsättning för att begreppet ras skulle kunna tas bort var att bestämmelsen har en lydelse som inte minskar möjligheten att på lagnivå inskränka föreningsfriheten för rasistiska organisationer. Regeringen delade Grundlagsutredningens uppfattning att detta kunde åstadkommas genom en lagteknisk lösning motsvarande den som föreslagits i fråga om diskrimineringsskyddet. Det skulle således vara möjligt att inskränka föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande

förhållande. Ändringen var inte avsedd att påverka utrymmet att på lagnivå begränsa föreningsfriheten.[31]

Av det anförda följer att 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen är väsentligt mer begränsat såvitt avser de tilltänkta skyddsobjekten än andra liknande bestämmelser, vilket också framgår av stadgandets ordalydelse. Följande slutsatser torde kunna dras.

Mot bakgrund av att diskrimineringsskyddet – men inte stadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket – år 2011 utvidgades till att avse även sexuell läggning står det redan av det skälet klart att förföljelse av en grupp med viss sexuell läggning inte omfattas av begränsningsstadgandet. Föreningsfriheten får inte begränsas av detta skäl.

När det gäller möjligheten att inskränka föreningsfriheten vid förföljelse av en annan grupp av personer än en folkgrupp, t.ex. invandrare i allmänhet, kan konstateras att enligt ordalydelsen av 2 kap. 24 § andra stycket är ”annat liknande förhållande” tydligt kopplat till objektet ”en folkgrupp”. I andra sammanhang har krävts lagändringar för att andra grupper än just folkgrupper ska omfattas av skyddet.[32] Detta talar med styrka emot att grupper av detta slag omfattas av begränsningsstadgandet. Det skulle därmed inte gå att i lag begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar som kan anses förfölja en grupp människor som t.ex. invandrare i största allmänhet. Men i praktiken lär betydelsen av detta inte vara så stor. En förföljelse av detta slag kan ju inte sällan vara utformad på ett så precist 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 2 kap. 24 § andra stycket.

I förarbetena till 2011 års ändringar från ”ras” till ”annat liknande förhållande” uttalas specifikt att diskrimineringsskyddet i 2 kap. 12 § regeringsformen inte förbjuder missgynnande på grund av nationellt ursprung och att det här finns en skillnad i förhållande till diskrimineringslagens definition av etnisk tillhörighet. Att generellt tolka in nationellt ursprung under uttrycket annat liknande förhållande i 2 kap. 24 § andra stycket synes inte vara möjligt. Detta är också bäst förenligt med lagtexten.

---

[31] Prop. 2009/10:80 s. 150 ff.

[32] Straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp utvidgades år 1983 genom att ”annan sådan grupp av personer” lades till för att klarlägga att även andra kollektiv än en folkgrupp skulle skyddas, se prop. 1981/82:58 om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.).

Den omständigheten att man i andra lagstiftningssammanhang uttryckligen anger grupper med viss ”religiös tillhörighet” eller ”trosbekännelse” som skyddsvärda kan i och för sig sägas tala emot en tolkning att religion skulle omfattas av ”annat liknande förhållande” i 2 kap. 24 § andra stycket. Det gör även den omständigheten att trosbekännelse (eller motsvarande) inte finns med som diskrimineringsgrund i rasdiskrimineringskonventionen, som var bakgrunden till att begränsningsstadgandet infördes. Men det kan ändå inte anses vara alldeles säkert vad som gäller i detta avseende. Lagtexten lämnar i någon mån frågan öppen. Under alla förhållanden är det 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 enligt 2 kap. 24 § andra stycket. Som ett exempel på detta kan nämnas antisemitisk förföljelse, som normalt inte är inriktad just på den religiösa övertygelsen utan snarare på det etniska ursprunget.[33]

I detta sammanhang ska avslutningsvis anmärkas att ett förbud mot rasistiska organisationer skulle direkt syfta till att begränsa möjligheten för enskilda att bl.a. delta i sådana sammanslutningars verksamhet. Frågan huruvida ett förbud, eller de praktiska effekterna av ett sådant förbud, även skulle begränsa andra friheter beror på den tänkta lagstiftningens närmare utformning. Den saken behandlas därför i samband med kommitténs överväganden (kap. 10).

[33] Jfr Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 3 uppl. s. 81. Där anges att med annat liknande förhållande i 2 kap. 12 § avses framför allt föreställningar om ras, men även kulturella egenskaper som religion omfattas och judendom och islam nämns som exempel.

4 Våldsbejakande extremism och organiserad rasism i Sverige

4.1 Inledning

Som en bakgrund inför kommitténs överväganden redogörs i detta kapitel för förekomsten av våldsbejakande extremism och organiserad rasism i Sverige. Eftersom kommitténs uppdrag gäller rasistiska organisationer är den s.k. vit makt-miljön av särskild betydelse för de överväganden som ska göras, även om rasistisk förföljelse kan förekomma också i de två andra extremistiska miljöer som Säkerhetspolisen identifierat. Vit makt-miljön ägnas därför särskild uppmärksamhet vid beskrivningen av de tre våldsbejakande extremistiska miljöerna i det följande.

Avslutningsvis sägs i kapitlet något om hotet från den våldsbejakande extremismen och om ensamagerande personer och hatbrott.

4.2 Allmänt om våldsbejakande extremism

Kort bakgrund

Statsmakterna har under årens lopp använt en rad olika begrepp för att ringa in och definiera de partier, grupper eller miljöer som ansetts utgöra ett hot mot den rådande ordningen. Hit hör t.ex. begreppen statsfientlig verksamhet och ytterlighetsinriktningar. Begreppet våldsbejakande extremism är det senast tillkomna i sammanhanget.[1]

Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet var det i huvudsak socialistiska rörelser och sådana rörelser som verkade för en

[1] För en mer heltäckande historisk översikt se Våldsbejakande extremism – begrepp och diskurs, Lööw i Våldsbejakande extremism, En forskarantologi (SOU 2017:67) s. 21–46.

utökad demokratisering av samhället, t.ex. i form av rösträttsreformer, som ansågs utgöra ett hot. Efter det demokratiska genombrottet (runt år 1920) hotades samhällsordningen i stället av de rörelser som bedömdes utgöra en fara för det upprättade demokratiska styrelseskicket.

Det var under 1930-talet som mycket av det regelverk som i viss mån fortfarande gäller skapades. Det var då som riksdagen kom fram till att man inte borde införa ett förbud mot organisationer som kunde anses hota demokratin. I stället ville man med sociala och ekonomiska reformer komma åt de samhällsproblem som utgjorde grogrund för rörelserna, ideologiskt bekämpa antidemokratiska idéer och på vissa specifika områden begränsa organisationernas verksamhet genom annan lagstiftning än direkta förbud. Detta var ett i sammanhanget viktigt principiellt ställningstagande, som fortfarande kan sägas vägleda de åtgärder som vidtas.

Se mer om Kommittén angående statsfientlig verksamhet, som hade i uppgift att föreslå åtgärder mot sådan verksamhet, och dess inte genomförda förslag i kap. 5. I den kommitténs direktiv definierades kommunister, nationalsocialister, anarkister och syndikalister som statsfientliga.

Statsmakternas syn på och åtgärder mot grupper och individer som har definierats som hotande eller potentiellt hotande mot samhällsordningen har sedan dess varit föremål för en omfattande offentlig debatt och statliga utredningar.

Regeringen gav under 2000-talets första decennium Brottsförebyggande rådet (Brå) och Säkerhetspolisen i uppdrag att sammanställa rapporter om våldsam extremism i Sverige. Rapporterna Våldsam politisk extremism, Antidemokratiska grupperingar på yttersta vänster- och högerkanten (2009) och Våldsam islamistisk extremism i Sverige (2010) visade att det finns extremistiska miljöer i Sverige som är våldsbejakande och som vill förändra statsskicket med odemokratiska medel. Här ses en övergång till att tala om miljöer snarare än om partier och andra former av fastare organisatoriska strukturer. Detta hänger samman med gruppernas förändrade karaktär – gamla tiders partier har kommit att ersättas av lösa nätverk med en mängd olika aktörer. Här sker också en förskjutning till att betona inte åsikterna utan brottslighet och det hot som de extrema miljöerna kan tänkas utgöra.[2] Några år senare uppdaterades de nyss nämnda rap-

[2] SOU 2017:67 s. 34

porterna i departementspromemorian Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser (Ds 2014:4). Center mot våldsbejakande extremism (CVE), som är inrättat vid Brå och som har i uppdrag att samla och sprida kunskap om våldsbejakande extremism, publicerade under år 2020 tre rapporter om de tre våldsbejakande extremistiska miljöer som Säkerhetspolisen identifierat, se mer i det följande.

De tre våldsbejakande extremistiska miljöerna

Säkerhetspolisen, som har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som syftar till att påverka statsskickets funktioner, bedömer att det i dagsläget huvudsakligen finns tre våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige. De tre miljöerna benämns här vit makt-miljön, den autonoma miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön.[3] Med extremistmiljö avser Säkerhetspolisen individer, grupper och organisationer som hålls samman av en ideologi och betraktas som våldsbejakande genom att de utifrån denna förespråkar, främjar eller utövar våld, hot, tvång eller annan allvarlig brottslighet för att uppnå förändringar i samhällsordningen, påverka beslutsfattandet eller myndighetsutövningen eller hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

I sin årsbok för år 2019 konstaterar Säkerhetspolisen att tillväxten i de våldsbejakande extremistiska miljöerna har varit omfattande under senare år.[4] Antalet individer i miljöerna har på ett antal år ökat från några hundra till några tusen. Totalt rör det sig numera om omkring 3 000 individer, varav drygt 2 000 är våldsbejakande islamistiska extremister.

[3] Denna terminologi används i de nyss nämnda rapporterna och har också använts av Säkerhetspolisen under senare år. I sina senaste årsböcker (2019 och 2020) benämner Säkerhetspolisen i stället miljöerna för våldsbejakande högerextremism, våldsbejakande vänsterextremism och våldsbejakande islamistisk extremism. Förändringen var delvis språklig, men gjordes också med anledning av ett breddat hot. Av olika skäl är det för kommitténs överväganden inte idealiskt att tala om ”vänster” och ”höger” i detta sammanhang. Det viktiga är i vilken utsträckning verksamheten innefattar förföljelse av andra, och det är också tveksamt om de aktuella sammanslutningarna har någon egentlig politisk ideologi som kan föras in i det traditionella höger-vänsterperspektivet. Mot denna bakgrund används här den förra terminologin, som alltjämt anses vedertagen.

[4] Säkerhetspolisens årsbok 2019, 2020 s. 53

Utgångspunkten i miljöerna är synen att brott är en legitim och nödvändig del av kampen och att det är ofrånkomligt att andra människors fri- och rättigheter ibland måste kränkas för att nå målet.

Trots stora olikheter mellan miljöerna finns ett gemensamt drag i underkännandet av respekten för andra medborgare och svenska demokratiska principer och värderingar, något som kan utgöra ett allvarligt hot mot samhällsordningen.[5] Rasistiska uttryck och rasistiskt grundad verksamhet förekommer i alla de tre miljöerna, om än i olika omfattning och intensitet. I synnerhet gäller det naturligen för vit makt-miljön. Som sagt ägnas den därför särskild uppmärksamhet vid beskrivningen av miljöerna i det följande.

Först ska något allmänt sägas om miljöernas struktur samt om verksamheten och brottsligheten inom miljöerna. Underlaget till beskrivningen i det följande har främst hämtats från de i föregående avsnitt nämnda rapporterna.[6]

Allmänt om miljöernas struktur

Strukturen inom extremistmiljöerna är flytande vilket, enligt Brå och Säkerhetspolisen, gör den svår att greppa. Den är dessutom i ständig förändring. Fyra former av sammanslutningar kan ändå urskiljas: organisationer, nätverk, kampanjer och aktionsnamn.

Organisationerna kännetecknas av en central ledning, regler för medlemskap, medlemsavgifter och andra förhållningsregler för medlemmarna. Regelrätta organisationer av detta slag förekommer huvudsakligen bara inom vit makt-miljön.

Nätverken påminner om organisationerna i den bemärkelsen att de har regler eller andra förhållningsdirektiv för medlemmarna. Även medlemsavgifter kan förekomma. Däremot saknas en tydlig central ledning. Nätverken utgörs i stället av mer eller mindre självständiga grupperingar som snarare koordineras än styrs av ett centralt organ.

[5] Jfr t.ex. Samlat grepp mot rasism och hatbrott, Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott, Regeringskansliet, 2016 s. 14.

[6] Se Våldsam politisk extremism, Antidemokratiska grupperingar på yttersta vänster- och högerkanten, Rapport 2009:15, Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen 2009, Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige, Säkerhetspolisen 2010 och Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser (Ds 2014:4) samt Vit makt-miljön/Den autonoma miljön/Den våldsbejakande islamistiska miljön, Center mot våldsbejakande extremism, CVE, Brottsförebyggande rådet 2020. Visst underlag har hämtats från material som finns tillgängligt på stiftelsen Expos webbplats, särskilt dess årliga sammanställningar av vit makt-miljöns (den rasideologiska miljöns) aktiviteter. Expo har tydligt tagit ställning mot de organisationer som granskas, men det material som här utgjort underlag bedöms innehålla saklig information.

Därmed är varken medlemsregler eller verksamhetsinriktning enhetliga inom nätverken. Vilka grupper som ingår i nätverken varierar dessutom över tid. Nätverken förknippas traditionellt sett främst med den autonoma miljön, men organisationsformen har vunnit mark också inom vit makt-miljön. Även inom den våldsbejakande islamistiska miljön är nätverk vanligt förekommande.

Kampanjer är tillfälliga projekt vilkas syfte är att kraftsamla kring en viss sakfråga eller händelse. Detta sker genom att olika individers eller gruppers aktiviteter koordineras. Ofta skapas en specifik webbplats där kampanjens målsättning framgår, förslag på aktioner ges och det finns möjlighet att rapportera in aktioner. En kampanj är, eftersom den initieras uppifrån, en ”top-down-strategi”. Kampanjerna eftersträvar en bred mobilisering och är därför ofta organisations- och nätverksöverskridande samt omfattar både lagliga och olagliga aktioner.

Aktionsnamn förknippas oftast med den autonoma miljön. De uppstår mer eller mindre spontant för att sedan användas av olika individer och grupper utan en officiell plattform. Vem som helst som delar den grundläggande idén bakom ett aktionsnamn kan använda sig av det. Aktionsnamn kan därför beskrivas som en ”bottom-up-strategi”. Aktionsnamnen ger ofta intryck av att det rör sig om koordinerad och ibland även organisatorisk verksamhet, vilket förstärks av att många aktionsnamn återkommer över tid. En del aktionsnamn får ingen spridning och används endast en gång.

Allmänt om verksamheten och brottsligheten inom miljöerna

Utöver brottslig verksamhet förekommer inom dessa miljöer naturligtvis mycket laglig verksamhet, t.ex. av vanlig opinionsbildande karaktär. Det ordnas även manifestationer, demonstrationer och sociala aktiviteter. Rekrytering utgör också en viktig del av miljöernas verksamhet.

Det finns personer inom miljöerna som begår olika typer av brott, däribland egendomsbrott, brott mot allmän ordning, ekonomisk brottslighet samt våld och hot som riktas mot företrädare för samhället och andra. En del av brotten är s.k. hatbrott, se mer i avsnitt 4.9. Det finns också personer inom miljöerna som inte själva begår brotten utan i stället vill styra och få andra personer – inom eller utom miljöerna – att begå brott.

De ideologiskt motiverade brotten varierar mellan miljöerna och mellan olika grupper inom samma miljö. Dessutom finns det stora skillnader mellan de aktörer som är engagerade inom miljöerna eller hämtar sin inspiration därifrån. All brottslighet som begås inom miljöerna är inte ideologiskt motiverad. Och alla ideologiskt motiverade brott begås inte av aktörer som kan hänföras till miljöerna.

I dag saknas statistiska uppgifter om vilka typer av brott som personer inom miljöerna i störst utsträckning misstänks för, se dock Säkerhetspolisens beskrivning av aktiviteter och brott inom vit maktmiljön som återges i avsnitt 4.3. Vid tiden för den nämnda rapporten från år 2009 fanns sådan statistisk. Säkerhetspolisen kartlade inom ramen för uppdraget den totala brottsligheten inom miljöerna och i 2009 års rapport redovisas i ett särskilt kapitel misstankar om (ideologiskt motiverad) brottslighet inom den autonoma miljön och vit makt-miljön.[7]

Allmänt om miljöerna och internet

Många av grupperna inom extremistmiljöerna presenterar sina budskap på internet och i sociala medier. Den snabba utvecklingen av olika typer av sociala medier har ökat tillgången på våldsbejakande extremistisk propaganda och de ställen där sådana ideologier diskuteras är stora och lätta att hitta för den som är intresserad.[8] Genom dessa kanaler kan grupperna skapa nya kontakter samt underhålla, stärka, inspirera och styra både individer och befintliga grupper.

Våldsbejakande extremism är inte en nationell företeelse. Den har internationella kopplingar, inte minst när det gäller propaganda på internet. Digitaliseringen har gjort det avsevärt lättare att producera och sprida propaganda. Dessa miljöer blir som mest aktiva när de via traditionella medier och genom att förstärka varandra på sociala medier får känslan av att det är många som har samma uppfattning som de själva och att samhället inte agerar mot vad som upplevs som problem och hot. Det är genom att nyttja händelser i omvärlden och

[7] Rapport 2009:15 s. 54–85. Säkerhetspolisen fokuserar inom ramen för det ordinarie uppdraget i stället på den brottslighet inom miljöerna som är riktad (särskilt) mot förtroendevalda och myndigheter, vilken benämns otillåten påverkan. Med otillåten påverkan avses våld, hot eller trakasserier som på ett beräknande sätt syftar till att påverka förtroendevaldas, myndighetsföreträdares eller journalisters myndighets- eller yrkesutövning, eller brott som syftar till att förhindra enskilda individer från att utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.
[8] SOU 2017:67 s. 358

sådant som andra medier publicerar som det skapas en grogrund och attraktion för de aktuella ideologierna. Nya digitala plattformar ger helt andra förutsättningar för kommunikation och möjligheter att hitta likasinnade. Det är på dessa plattformar individerna inspireras och uttrycker sin tillhörighet och trohet till ledare, rörelse eller vision. Man kan därför, enligt Säkerhetspolisen, inte nog understryka internets betydelse i detta sammanhang. Aktörerna har, så att säga, gått från att vara maskerade och dolda till synliga och stolta.[9]

4.3 Vit makt-miljön

Historik och ideologi

Eftersom kommitténs uppdrag gäller rasistiska organisationer är som sagt vit makt-miljön av särskild betydelse för de överväganden som ska göras, även om rasistisk förföljelse kan förekomma också i de två andra miljöerna.

Kortfattat kan vit makt-miljön beskrivas som en extremistisk miljö bestående av individer, grupper och organisationer som vill ha etniskt homogena samhällen och ett auktoritärt styrelseskick. Vit makt-miljön måste ses i sitt historiska sammanhang, varför något först ska sägas om dess bakgrund.

I början av 1900-talet argumenterade starkt konservativa grupper i Sverige mot den demokratiska samhällsutvecklingen och den allmänna rösträtten. I dessa kretsar förekom antisemitism, raslära och sedermera stöd för det fascistiska Italien och det nationalsocialistiska Tyskland. De första svenska nazistorganisationerna bildades på 1920-talet. Den här tiden kan uppfattas som en startpunkt för en svensk rasistisk rörelse, även om rasismen som sådan givetvis har en mycket äldre historia.

Det nationalsocialistiska rasbegreppet, som det kom till uttryck inom den tyska nationalsocialismen, bestod av tre grundpelare. Den första pelaren var en idé om att en indelning kunde göras i ”värdefulla” och ”icke värdefulla” raser. Den andra var en föreställning om att en indelning i ”biologiska” och ”andliga” raser kunde göras, varigenom politiska fiender och andra kunde förvandlas till ”andliga judar, besmittade av judisk mentalitet”. Den tredje grundpelaren var

[9] Säkerhetspolisens årsbok 2019 s. 50 f.

föreställningen om ”det naturliga urvalet”. Detta rasbegrepp bidrog till nationalsocialisternas syn på det nationella ledarskapet och gav en slags grund för ett eliminerande av ”rasförsämrande element”. Som rasförsämrande element räknades – förutom judar – slaver, färgade, personer med vissa ärftliga sjukdomar, fysiskt och psykiskt handikappade (funktionshindrade) och de grupper som i Sverige gick under benämningarna zigenare och tattare (resande/resandefolket).[10]

Nationalsocialisterna var vid denna tid inte ensamma om ett rashygieniskt tänkesätt. Det svenska intresset för rasbiologi och rashygien hade vaknat redan före sekelskiftet och antisemitismen var utbredd. Rasbiologerna menade att allt liv styrdes av biologiska lagar. Befolkningen måste därför ”förädlas” för att inte gå under. Vetenskapsmän och läkare trodde sig kunna lösa svåra sociala problem, som prostitution, kriminalitet och alkoholism, genom att ge dem biologiska förklaringar. Föreställningar om behovet av rashygien, tvångssteriliseringar och ”underlägsna raser” var vanligt förekommande under första hälften av 1900-talet i Sverige, också i de etablerade politiska partierna. Sådana föreställningar kom t.ex. att påverka utformningen av steriliseringslagstiftningen.

Redan under andra världskriget krympte den nazistiska (eller nationalsocialistiska) rörelsen för att i det närmaste gå under jorden efter år 1945. I efterkrigstidens Sverige blev inte rasideologiska föreställningar politiskt gångbara på samma sätt som under mellankrigstiden. Tvärtom ledde de grymheter och den förföljelse som förekom före och under andra världskriget till kriminaliseringen av hets mot folkgrupp år 1948, se mer i avsnitt 6.5.

De rashygieniska tankegångarna kom, liksom antisemitismen, att leva kvar i framför allt Nordiska Rikspartiets (NRP) tappning. Partiet grundades år 1956 och kunde under 1960-talet etablera sig som den svenska nationalsocialismens ansikte. Man lyckades dock inte att mobilisera dem som valt nazismen på 1930-talet. Partiets sympatisörer tycks i stället huvudsakligen ha varit yngre och medelålders personer som attraherades av att vara med i en rörelse som stod helt utanför det vanliga samhället. Medlemmar i partiet gjorde sig skyldiga till omfattande ideologiskt motiverad brottslighet. NRP utgör i många avseenden den förmedlande länken mellan mellankrigs-

[10] Se Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88) s. 46. I Sverige talas det i dag om fem huvudgrupper romer, varav resande/resandefolket är en. Se Hatbrott 2018, Rapport 2019:13, Brottsförebyggande rådet 2019 s. 50.

tidens nationalsocialister och det som ibland har beskrivits som den moderna rasideologiska undergroundkulturen (det som senare kom att kallas vit makt-miljön).[11]

Den nazistiska rörelsen förde en tynande tillvaro ända in på 1980-talet när sociala samhällsförändringar tillsammans med nyare organisationsformer och modernare propaganda underlättade rekryteringen av yngre medlemmar. I centrum för de nya nazisterna står, liksom för de som fanns tidigare, en kamp mot rasblandning.

Vit makt-miljöns tankegods härstammar på ett grundläggande plan från 1920- och 1930-talens nationalsocialism. Men mest inspiration (när det gäller ideologi, val av sakfrågor och organisationsfrågor m.m.) har hämtats från den våldsamma skinheadrörelsen i 1980-talets England. Förebilder fanns också i white power-rörelsen i USA, som även den växte fram under 1980-talet. I dessa miljöer uttrycktes ett tydligt motstånd mot invandring. Det har medfört att vit makt-miljön inriktat sig mer på frågan om invandring än på nationalsocialistisk ideologi i stort. Organisationen Bevara Sverige Svenskt (BSS), som bildades år 1979 och blev förhållandevis stark i början av 1980-talet, fokuserade just på invandringsfrågan och undvek kopplingar till nationalsocialismen. BSS tilltalade därigenom en bredare publik. Från slutet av 1980-talet växte det dock fram en rad militanta rasideologiska grupper med rötter i 1920- och 1930-talens nationalsocialistiska rörelser och NRP. Fenomenet har ibland beskrivits som en undergroundkultur, bestående av en rad mindre organisationer och otaliga grupperingar.[12]

Vit makt-miljön ser framför sig ett etniskt homogent samhälle där det inte förekommer inslag av andra kulturer. Det finns inom miljön en uppfattning om att människor kan delas in i raser och en negativ syn på invandring av människor som inte räknas till den vita rasen. Uppfattningen att människor ska delas in i raser finns inom hela vit makt-miljön, även om det varierar hur starkt detta lyfts fram. Åsikterna kan gå från föreställningen om ett raskrig där extremisterna är soldater till den att olika raser ska kunna existera i världen vid sidan av varandra så länge de inte blandas.

Omvärlden förknippar ofta vit makt-miljön med den nationalsocialistiska ideologin och flera aktörer inom miljön har anammat denna, men den ideologin omfattas inte av alla i miljön. En ganska

[11] Se Lööw, Nazismen i Sverige 1980–1999, 2000 s. 23.
[12] SOU 2000:88 s. 47

central tanke inom hela miljön verkar dock vara föreställningen om en judisk konspiration och ett judiskt inflytande som hotar den vita rasen. Det påstås att inflytandet utövas inte bara från judar utan också från andra som är en del i konspirationen. Exempel på institutioner och makthavare som pekas ut som understödjare av ”den judiska ockupationsregeringen” är media och staten, särskilt polisen. Existerande samhällsproblem förklaras med ett judiskt inflytande.

Sedan en tid tillbaka präglas delar av vit makt-miljön av en utveckling där man nu oftare talar om kultur (eller etnicitet) i stället för ras. Med kultur synes man samtidigt i regel mena något som är lika oföränderligt som det man tidigare kallade ras, alltså något en människa har med sig från födseln och som är bestående. Det finns en retorik inom delar av miljön där kulturbegreppet används så att det framgår att det är etniska bakgrundsfaktorer som avses och inte egentligen kultur i bemärkelsen livsmönster, seder osv.[13]

Framtoningen inom miljön har med tiden blivit mjukare och uppmaningar till brott förs i dag fram med hjälp av en annan retorik. År 2009 angav Brå och Säkerhetspolisen att det inte finns något som pekar på att förändringen är annat än språklig.[14]

Utöver antisemitism betraktas numera också afrofobi och islamofobi som en del av vit makt-miljöns ideologi.

Struktur

Vit makt-miljön är i dag landsomfattande och finns i kommuner över hela Sverige. Den består främst av strikt hierarkiska organisationer, men även av mer löst sammansatta grupperingar och nätverk. Miljön är primärt nationellt orienterad, men det förekommer även i allt högre grad nationsöverskridande nätverk och relationer, främst inom Norden och norra och östra delarna av Europa.[15]

I sin årsbok för år 2019 gör Säkerhetspolisen bedömningen att den våldsbejakande extremism, som tidigare framför allt varit begränsad till en liten och organiserad vit makt-miljö, har fått allt större spridning.[16] Partier som kan attrahera aktivister av detta slag vinner

[13] Ds 2014:4 s. 41
[14] Rapport 2009:15 s. 35 f.
[15] Vit makt-miljön s. 20 f.
[16] Säkerhetspolisens årsbok 2019 s. 7 och 50

framgångar i flera länder. Den allmänna debatten blir alltmer hätsk och oförsonlig; samhället blir polariserat.

Under senare tid har det också skett relativt stora förändringar inom vit makt-miljöns organisatoriska struktur. Nordiska motståndsrörelsen (NMR) är, sedan några år tillbaka, den organisation som bedöms som ledande i den svenska vit makt-miljön. NMR är en nationalsocialistisk samlingsorganisation för ”motståndsrörelser” i de nordiska länderna. Organisationen har på kort tid arrangerat flera demonstrationer och andra manifestationer som har fått stor uppmärksamhet, bl.a. i samband med Bokmässan i Göteborg hösten 2017 och i Almedalen sommaren 2018. På organisationens officiella webbplats Nordfront finns nyhetsrapportering ur ett nationalsocialistiskt perspektiv, men också rapportering kring de egna aktiviteterna och krönikor om bl.a. livsstil och historia. NMR är sedan år 2015 registrerat som ett politiskt parti i Sverige.

År 2019 uppstod en splittring i organisationen, som ledde till att ett antal individer bröt sig ut och bildade den nya vit makt-organisationen Nordisk styrka.

Bland andra mer regelrätta organisationer inom miljön finns ett antal mindre politiska grupperingar med ett aggressivt framfört budskap.

Härutöver förekommer, enligt Säkerhetspolisen, inom vit maktmiljön såväl nätverk som kampanjer och aktionsnamn. Flera av grupperna inom miljön organiserar sig, delvis inspirerade av utländska motsvarigheter, i mindre och svåröverskådliga nätverk utan ett verkligt ledarskap, s.k. ledarlöst motstånd. Inom miljön består kampanjerna främst av ökad intensitet och ett likartat budskap när information sprids i en viss sakfråga eller för att utrycka stöd för något eller någon. Det kan röra sig om grupper eller sidor på sociala medieplattformar, som t.ex. Facebook, där man uppmanar till brott. Ofta betalar deltagarna inte medlemsavgifter utan signalerar tillhörighet på ett annat sätt, t.ex. genom profilbilder och symboler.

Säkerhetspolisens bedömning är att vit makt-miljön lever vidare även om grupperna förändras och namnen byts ut. Organisationsförändringarna bedöms inte heller ha någon nämnvärd påverkan på brottsligheten inom miljön, se vidare i det följande.

Vit makt-miljöns agenda anses således stabil över tid. Säkerhetspolisen konstaterar att miljön sluter upp kring samma sakfrågor och att det över tid finns en samsyn kring vad som bör åtgärdas i sam-

hället. Även de aktiviteter som bedrivs inom miljön är av liknande slag från år till år.

Verksamhet och brottslighet

Under flera år har man kunnat notera en ökad aktivitet i vit maktmiljön. Huvuddelen av de aktiviteter som genomförs är vanliga opinionsbildande aktiviteter på offentlig plats och består av flygbladsutdelningar, torgmöten och manifestationer. Men i anslutning till dessa begås ofta olika typer av ideologiskt motiverade brott. En ökad synlighet bidrar också till att människors upplevelse av vilket hot extremistmiljöerna utgör ökar, något som leder till att de får vad man brukar kalla skrämselkapital. Det gör att de inte alltid behöver begå brott för att uppfattas som hotfulla och därmed hindra människor i deras samhällsliv.

Säkerhetspolisen noterar även i sin årsbok för år 2018 att man på detta sätt lyckades påverka det offentliga samtalet och få stort genomslag i den mediala bevakningen i samband med riksdagsvalet det året. Trots att naturligtvis långt ifrån allt man gjorde var brottsligt, lyckades man med hjälp av sitt skrämselkapital att ta plats i media och påverka samhällsdebatten.[17]

Även stiftelsen Expo har under senare år noterat att vit maktmiljön är mer aktiv än tidigare. Under valåret 2018 dokumenterades 3 938 aktiviteter, vilket ska jämföras med 3 064 respektive 3 660 aktiviteter år 2016 och 2017. NMR stod då för den stora majoriteten, 90 procent, av aktiviteterna. Dessutom visade 2018 års sammanställning att vit makt-miljön var aktiv i stora delar av landet. Manifestationer och demonstrationer ökade det året markant och visade på att miljön var mer synlig. Under år 2019 minskade för första gången på flera år antalet aktiviteter i miljön, vilket bl.a. förklaras med att NMR försvagats efter den nyss nämnda splittringen. Totalt noterades det året 2 535 aktiviteter. Samtidigt dök nya mindre grupper upp och NMR fick ökad konkurrens. Minskningen i antalet aktiviteter var ojämnt geografiskt fördelad. I en handfull län och kommuner noterades i stället en ökning. Även om antalet aktiviteter sjönk under år 2019, låg de kvar på en historiskt hög nivå.[18]

[17] Säkerhetspolisens årsbok 2018, 2019 s. 59

[18] Den rasideologiska miljön 2019, Expos årliga sammanställning av den svenska rasideologiska miljöns aktiviteter, Expo, 2020-04-29. Angående Expo, se också not 6.

Säkerhetspolisen bedömde år 2009 att vit makt-miljöns brottslighet var defensiv och inte särskilt välplanerad. Miljöns främsta måltavlor för angrepp har under de senaste åren varit politiska meningsmotståndare inom den autonoma miljön och personer med utländsk härkomst. Misstankar om hets mot folkgrupp är vanligt och var då det mest förekommande ideologiskt motiverade brottet bland personer inom vit makt-miljön. Det handlar ofta om att någon burit en symbol eller delat ut ett flygblad som uttrycker hot eller missaktning för någon av de grupper som omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp eller gjort en s.k. Hitlerhälsning offentligt.

Hatbrotten, som inkluderar hets mot folkgrupp, uppfattas vara utmärkande för vit makt-miljön, men förekommer också inom t.ex. den våldsbejakande islamistiska miljön. Brotten är ofta främlingsfientliga, homofoba eller antisemitiska. Brå publicerar vartannat år statistik över bl.a. polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv, se mer i avsnitt 4.9. Statistiken säger inte något om koppling till organisationer. I tidigare rapporter fanns statistik som tog sikte på hatbrott med främst nationalsocialistiska symboler (och yttringar). Vad som avsågs var att sådana symboler och yttringar förekom i beskrivningen av den anmälda brottshändelsen. I 2013 års rapport angavs att det i nästan en tredjedel av anmälningarna som avsåg hatbrott med främst nationalsocialistiska symboler och yttringar fanns koppling till en specifik organisation.[19]

Vit makt-miljön har historiskt kunnat inbringa pengar genom försäljningar av produkter som anknyter till ideologin, men i vilken utsträckning pengarna har använts till brottslighet är oklart. Det förekommer näringsverksamhet, som många gånger är relativt omfattande och framgångsrik. Pengarna bedöms inte heller i dag användas för att just finansiera brottslig verksamhet. De brott som begås är inte särskilt ekonomiskt krävande och finansieras vanligen av de personer som begår brotten.

[19] Hatbrott 2013, Rapport 2014:14, Brottsförebyggande rådet 2014 s. 111. Den nu nämnda statistiken utgick i samband med 2014 års rapport. Efter en översyn hade Brå då funnit att statistiken inte mätte det som den förväntades mäta samt att man saknade förutsättningar för att kunna verifiera sådana uppgifter som var nödvändiga för att statistiken skulle kunna redovisa det som den var avsedd att redovisa. Eftersom statistiken inte mätte hatbrott kopplade till högerextremism skulle den utgå. Se Hatbrott 2014, Rapport 2015:13, Brottsförebyggande rådet 2015 s. 13.

I en rapport från år 2020 redogör Säkerhetspolisen för aktiviteter och brott inom miljön.[20] Det rör sig om en kvantitativ beskrivning av 507 individer som varit föremål för Säkerhetspolisens uppföljning av miljön under år 2018 och 2019. Syftet är att bidra med kunskap och inte att ge en detaljerad bild över alla aktörer som varit av intresse för Säkerhetspolisen. Det finns här anledning att ganska ingående återge Säkerhetspolisens redovisning.

Inledningsvis påpekas att det finns aktörer utanför Säkerhetspolisens uppföljning som begår ideologiskt motiverade brott. Inte sällan används inom miljön en ödesmättad retorik och formuleringar som påtalar var och ens plikt att agera för ”folkets bästa” och nästkommande generationer. Det innebär att opinionsbildande yttringar (flygbladsutdelningar osv.) har lika stort berättigande som (ibland grova) brott.

Erfarenhetsmässigt har aktivitetsnivån inom miljön gått i cykler där perioder av hög aktivitetsnivå (ofta till följd av yttre omständigheter såsom valrörelser eller behov av att profilera sig efter en organisatorisk förändring) följts av perioder med få aktiviteter där reflektion, utvärdering och självkritik förefaller stå i fokus.

Säkerhetspolisen får regelbundet information om brottsplaner och vapeninnehav inom miljön. Man mottar också underrättelser om eventuella avsikter att begå attentat eller andra grova våldsbrott. Uppgifterna är av sådan karaktär att Säkerhetspolisen dels lägger allt större resurser på den typen av ärenden än tidigare, dels ser en viss överensstämmelse mellan hotet från den nu behandlade miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön, se mer i det följande.

Det förekommer också (mindre synliga) aktiviteter som påverkar brottsligheten eller som utgör brott som vart och ett inte är allvarligt, men som begås systematiskt.

Av de 507 individer som ingår i materialet är 85 procent män. Nästan hälften är mellan 25 och 34 år gamla (46 procent). De yngsta är 16 år och en handfull är äldre än 70 år. Den allra största delen, 426 individer, är födda i Sverige. Många, 190 individer, förekommer i belastningsregistret. Sammantaget finns 94 olika brottsrubricer-

[20] Ranstorp och Ahlin (redaktörer), Från Nordiska motståndsrörelsen till alternativhögern, En studie om den svenska radikalnationalistiska miljön, Centrum för Asymmetriska Hot- och Terrorismstudier (CATS) och Försvarshögskolan, 2020 s. 133–145. Även i denna rapport använder Säkerhetspolisen benämningen den våldsbejakande högerextrema miljön, varmed avses den del av högerextremismen som man följer inom ramen för uppdraget att skydda demokratin och motverka ideologiskt motiverade brott som begås i syfte att ändra samhällsordningen.

ingar i registret. Det ska noteras att det rör sig om brottsrubriceringar, inte antalet brott. Det framgår inte heller hur många av brotten som varit ideologiskt motiverade, även om vissa av dem (t.ex. hets mot folkgrupp) i sig kan ha sådan karaktär.[21] Flest av de totalt 94 brottsrubriceringarna gäller brott mot knivlagen (123) och misshandel (104), följt av ringa narkotikabrott (75), skadegörelse (69), narkotikabrott (68), hets mot folkgrupp (57), olaga hot (55), stöld (54), vapenbrott (52), våldsamt upplopp (42), snatteri (38), våldsamt motstånd (34) och ringa vapenbrott (32).[22]

Den digitala spridningen sker självklart inte bara inom landets gränser. Vit makt-miljön är i allra högsta grad en internationell företeelse och den svenska miljön ska som en del av att ett större sammanhang. Så är fallet inte minst eftersom inspiratörer och möjliggörare kan finnas utomlands, men också för att vissa organisationer är internationella. Individerna reser och stöttar varandra vid olika sociala och offentliga aktiviteter och porträtterar sig själva som en del av en internationell rörelse på frammarsch.

När det gäller finansiering får organisationerna i dag sin huvudsakliga inkomst från medlemsavgifter, donationer och försäljningsintäkter från t.ex. näthandel. Dessutom förekommer försäljning av gatustridsvapen och särskilda insamlingar till specifika ändamål (t.ex. stöd till enskilda medlemmar eller en viss aktivitet). Den brottsliga verksamhet som noterats i miljön de senaste åren har inte heller varit av sådan karaktär att den krävt stora summor pengar. Det som förefaller vara relativt små belopp kan således få stor betydelse för aktörernas förmåga att genomföra det som planeras. Under senare år har flera konton kopplade till organisationer inom miljön avslutats av bankerna, vilket har lett till att organisationerna i större utsträckning förlitar sig på kontanthantering, kryptovalutor och mobilapplikationer för överföringar.

[21] Problematiken att (ideologiska) motiv för brott i princip inte framgår av den officiella rättsstatistiken och att det kan göra att brottsutvecklingen när det gäller ideologiskt motiverade brott kan vara svår att följa uppmärksammades i slutet av 1990-talet i promemorian Rasistiskt och främlingsfientligt våld (Ds 1998:35), se s. 105 ff. och avsnitt 4.9. Motiv till brott framgår bara av statistiken (när det inte är fråga om brott som är ideologiskt motiverade till sin karaktär) om straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken (se mer i avsnitt 6.6) anges särskilt, och det finns inget krav på att den ska anges när den tillämpas.

[22] Uttaget gjordes den 1 november 2019 och omfattar inte trafikbrott.

Vit makt-miljön och internet

Enligt en undersökning som Statens medieråd genomförde år 2013 har s.k. högerextrema grupper en mycket stor närvaro på internet.[23] I undersökningen bedömdes denna webbmiljö vara välutvecklad, omfattande, välbesökt och i många avseenden professionell.

Främlingsfientliga digitala miljöer har vidare studerats i en rapport utgiven av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) år 2017 inom ramen för ett regeringsuppdrag. I rapporten studeras svenska digitala miljöer, bl.a. NMR:s webbplats Nordfront. Antalet aktiva användare på webbplatsen har ökat med ungefär 500 per år sedan år 2015 och i oktober 2017 fanns det 4 451 användare.[24] I en senare rapport studeras, inom ramen för samma uppdrag, internationella radikalnationalistiska digitala miljöer.[25]

Enligt en granskning som Sveriges television genomförde år 2017 besöker tusentals svenskar varje månad digitala högerradikala platser i USA. Dessa plattformar ger ideologisk fördjupning och möjlighet att uttrycka udda och aggressiva åsikter på ett annat sätt än i Sverige. Flera s.k. ensamagerande personer har haft konton på dessa forum, se mer om hotet från sådana ensamagerande i avsnitt 4.7.

Rasistiska och fientliga budskap av olika slag sprids alltså i dag i medier, på internet och i sociala medier och får ett större genomslag än vad de fick när de främst förekom i slutna sällskap.

Säkerhetspolisen noterar i sin årsbok för år 2019 att det under det året inträffade ett flertal terroristattentat i västvärlden med extremistiska förtecken av detta slag. Gemensamt för flera av dem var att gärningsmännen inte hade tydlig koppling till någon organisation utan snarare hämtat inspiration från internet och sociala medier.[26]

[23] Se Våldsbejakande och antidemokratiska budskap på internet, Statens medieråd 2013.
[24] Kaati (red.), Det vita hatet: radikal nationalism i digitala miljöer, FOI, november 2017 s. 9 och Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att göra kartläggningar och analyser av våldsbejakande extremistisk propaganda (Ku2016/01373/D)
[25] Kaati m.fl., Digitalt slagfält, En studie av radikalnationalistiska digitala miljöer, FOI, oktober 2019
[26] Säkerhetspolisens årsbok 2019 s. 51

4.4 Den autonoma miljön

Ideologi

Den autonoma miljön kan inte tillskrivas någon enhetlig ideologi, utan inrymmer en rad idéströmningar och riktningar och bör betraktas som ett samlingsbegrepp för olika utomparlamentariska grupperingar, nätverk och individer med oklar bakgrund men som i stor utsträckning ger uttryck för anarkistiska föreställningar.[27]

Den autonoma miljön strävar, enkelt uttryckt, efter ett klasslöst samhälle utan styre från någon auktoritet. Uppfattningen är att dagens demokrati inte är tillfredsställande och den enda styrelseformen som kan accepteras är ett självstyre från folket. Inom miljön hävdas att kapitalistiska drivkrafter har greppet om dagens samhälle och att detta utgör ett hinder för att uppnå idealsamhället – ett samhälle som är jämställt och klasslöst och där människor med olika ursprung och sexuell läggning ska kunna leva på lika villkor.

Den autonoma miljön har inte några direkta kopplingar till 1960- och 1970-talens grupper och aktivister på vänsterkanten. Miljöns praktiska och ideologiska ursprung finns i stället närmast i husockupationsrörelser från 1980-talet. En av de ideologiska grundfrågorna har alltid varit motståndet mot kapitalismen och dem som anses stödja denna. Med tiden har den autonoma miljön utvecklats till att också bli en utpräglad ”motståndsrörelse” mot vit makt-miljön.

Vissa grupper inom den autonoma miljön menar att ett nytt styrelseskick endast kan uppnås genom revolution. På kortare sikt är målet att försvara arbetarklassen mot vad man uppfattar som olika typer av angrepp. Ideologin omfattar en positiv inställning till sådant som hbtq-rättigheter, fri invandring och mångkultur. Det finns också en utpräglat militant aktivism i form av ”antirasism” och ”antinazism”. Inom vissa delar av den autonoma miljön förekommer ”antisionism”. Med detta avses en negativ inställning till sionism, dvs. de politiska strävandena att skapa en judisk nationalstat.

Brå har inom ramen för ett regeringsuppdrag publicerat rapporten Antisemitiska hatbrott (2019), se mer i avsnitt 4.9. I rapporten anges att flera av intervjupersonerna beskrev uttryck för antisemitiska attityder och fördomar från personer som är aktiva inom anti-

[27] Den autonoma miljön s. 3

rasistiska och vänsterpolitiska rörelser, som kopplas till åsikter om Israel–Palestinakonflikten.[28]

Inom den autonoma miljön ryms alltså en rad olika radikala ideologiska föreställningar, vilket även har bidragit till att ett antal grupper har kommit och gått under årens lopp.

Struktur

Den autonoma miljön är sällan uppbyggd enligt en hierarkisk struktur. I stället förekommer ofta platta nätverksstrukturer som skapas och upphör över tid. Ibland finns ett centralt organ som koordinerar verksamheten. Ett tydligt exempel är Antifascistisk Aktion (Afa) som utger sig för att vara ett löst sammansatt nätverk bestående av olika autonoma underavdelningar, med en sammanhållande funktion som tar fram olika inriktningar för hur nätverket ska verka. Det är inom de autonoma underavdelningarna som olika tillfälliga kampanjer genomförs.

Aktiviteter inom den autonoma miljön ges ibland ett aktionsnamn. Det kan börja i liten skala på en ort där aktionen uppstår som en slags slogan för en viss aktivitet som genomförs och som sedan, mer eller mindre spontant, sprids till olika nätverk inom miljön.

Verksamhet och brottslighet

Säkerhetspolisen bedömde år 2009 att den autonoma miljön präglades av hög konfrontationsbenägenhet och att brottsligheten var att betrakta som både offensiv och överlagd. De senaste åren har miljön varit något mera tillbakadragen.

Måltavlor för den autonoma miljöns angrepp är politiska meningsmotståndare, partiföreträdare, poliser och i mindre utsträckning även företagsföreträdare och representanter för utländska intressen. Brott begås mot aktörer som anses upprätthålla orättvisa maktstrukturer. Merparten av den autonoma miljöns våld riktas mot meningsmotståndare. Det kan röra sig om attacker riktade mot sådana personers bostäder, men vanligt är också att aktörer från den autonoma miljön

[28] Rapport 2009:15 s. 11 och Antisemitiska hatbrott, Rapport 2019:4, Brottsförebyggande rådet 2019 s. 67 f.

utför angrepp mot politiska sammankomster, manifestationer eller dylikt.

År 2009 konstaterades att personer inom den autonoma miljön, oftare än personer inom vit makt-miljön, misstänktes för ideologiskt motiverade brott i form av t.ex. skadegörelsebrott, allmänfarliga brott, brott mot allmän ordning och säkerhet samt andra ordningsstörningar. Däremot misstänktes de i princip aldrig för hets mot folkgrupp.

Den autonoma miljön och internet

Även den autonoma miljöns digitala närvaro har studerats i en rapport utgiven av FOI år 2018 inom ramen för det i avsnitt 4.3 nämnda regeringsuppdraget. I rapporten anges att det är tydligt att de autonoma miljöerna inte väljer att kommunicera och diskutera aktuella händelser i öppna kommentarsfält. Det som utmärker de autonoma grupperna är att de inte verkar ha ett behov av diskussioner på internet utan att de snarare samlas kring enskilda aktioner av olika slag, exempelvis varierade former av protestaktioner.[29]

4.5 Den våldsbejakande islamistiska miljön

Ideologi

Den svenska våldsbejakande islamistiska extremismen kan huvudsakligen betecknas som inspirerad av en våldsbejakande internationell rörelse som konfronterar personer och länder som betraktas som otrogna mot eller anses smäda islam eller som ockuperar muslimska länder. Den svenska miljön beskrivs i dag som en del av en transnationell rörelse, vars kärna utgörs av islam och som använder våld för att uppnå sina målsättningar.

Dagens breda, internationella rörelse började växa fram på 1980-talet, under kriget i Afghanistan (1979–1989), i form av al-Qaida och andra jihadistiska grupperingar. Aktörerna delar centrala utgångspunkter, men utgör inte en enhetlig rörelse. Den dominerande rikt-

[29] Kaati (red.), Den digitala kampen, Autonoma rörelser på nätet, FOI, maj 2018 s. 45

ningen inom den våldsbejakande islamistiska rörelsen baseras på s.k. jihadistisk salafism (salafijihadism).[30]

Salafistiska jihadister anser att våldsamma metoder, såsom väpnad kamp och terrorism mot dem som anses angripa islam och muslimer, är eftersträvansvärt, nödvändigt och legitimt. Under 2000-talet har ett stort antal terrordåd med koppling till den transnationella rörelsen genomförts i Europa och i andra delar av världen. Den senare hälften av 2010-talet har Islamiska staten (IS), tidigare Al-Qaidas gren i Irak, varit ansiktet utåt för s.k. global jihad.

Även i Sverige kännetecknas den dominerande riktningen inom den våldsbejakande islamistiska miljön av salafijihadism, som alltså primärt representeras av Al-Qaida och IS.

I muslimska länder sker angrepp mot regeringar, grupper och personer som inte anses stå för den rätta tolkningen av islam. För de extrema grupperna är målet att införa ett islamistiskt styre och att återinföra det som anses vara den muslimska kulturens storhetstid.

Den västerländska kolonialismen och kulturen anses ha fördärvat islam, och kristendomens och västvärldens kultur men också sekularisering och materialism angrips både ideologiskt och med våld. Mot denna bakgrund blir det särskilt konfliktfyllt att västerländska länder bedriver militära operationer i muslimska länder. Kampen mot fienden kan då även föras långt bort från de muslimska länderna. Det handlar om attentat främst i Europa och USA.

Inom miljön är också antisemitismen starkt utbredd. Konspirationsteorier, där judar betraktas som ansvariga för USA:s agerande, anses vara en grundläggande utgångspunkt för antisemitismen inom den islamiska ideologin.[31] Vissa grupper inom miljön ser judiska institutioner som legitima mål för våldsamma angrepp. Sådana angrepp har skett i flera andra länder bl.a. i Danmark år 2015.

[30] Den våldsbejakande islamistiska miljön s. 4 ff. Salafism beskrivs som en övergripande social och religiös rörelse inom sunniislam där anhängarna, salafister, strävar efter en återgång till en form av islam som uppfattas ha existerat under de tre första generationerna av muslimer, islams ”förfäder”. Föreställd autenticitet är således centralt för denna bokstavstroende, ortodoxa ideologi som gör anspråk på att efterlikna livet på förfädernas tid.
[31] Rapport 2019:4 s. 39

Struktur

Ett utmärkande drag för dagens våldsbejakande islamistiska extremism är decentralisering. Till skillnad från både äldre islamistiska terroristgrupper och terroristorganisationer som drivs av annan ideologi synes det i dag finnas få, om ens några, tydligt avgränsade organisationer med hierarkisk ordergivning och klara regler för medlemskap.

Anhängare till dagens version av våldsbejakande islamistisk extremism är i stället normalt organiserade i mer eller mindre löst sammansatta nätverk som på papperet följer samma ideologi, men som i praktiken bedriver självständig verksamhet. Dessa nätverk kan skifta över tid, såväl när det gäller medlemmar som inriktning och intensitet i verksamheten. De kan uppstå, bedriva verksamhet under en viss tid och sedan upplösas. I vissa fall är det personer som inte tidigare haft några kontakter med den våldsbejakande islamistiska miljön som skapar egna nätverk tillsammans med personer i sin omgivning, efter att ha kommit i kontakt med våldsbejakande budskap (ofta på internet). Vissa etablerade utländska terroristnätverk uppmanar också framför allt unga muslimer att organisera sig och bidra till eller delta i våldsbejakande extremistisk verksamhet i den vardag där de själva lever.

I Sverige finns i dag ett antal nätverk och grupper som verkar utifrån en våldsbejakande islamistisk ideologi.

Verksamhet och brottslighet

De som var aktiva inom den våldsbejakande svenska islamistiska miljön under 1990-talet och början av 2000-talet var inriktade på att ge finansiellt och logistiskt stöd till internationella nätverk och stridande grupperingar utomlands. Länge var den svenska våldsbejakande islamistiska miljöns fokus ett försvar av islam mot upplevda angrepp utanför Sverige.

Numera ses även svenska intressen som legitima mål. Flera personer har under de senaste åren i svenska domstolar dömts för brottslighet som på olika sätt haft anknytning till islamistisk extremism. Flera hundra personer har också under 2000-talet rest från Sverige till konfliktområden utomlands för att delta i terrorismrelaterad träning och strid.

De vanligast förekommande brotten som begås av personer med koppling till den våldsbejakande islamistiska miljön är brott som avses i den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism.[32] Hit hör t.ex. offentlig uppmaning till och finansiering av terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet och rekrytering till sådan brottslighet. Men även annan brottslighet förekommer, t.ex. antisemitiska hatbrott, såsom våldshandlingar, ofredanden och hot riktade mot svenska judar.[33]

Brå konstaterar i rapporten Antisemitiska hatbrott, se mer i avsnitt 4.9, att grova hatbrott inspirerade av våldsbejakande jihadism (islamistisk extremism) är en viktig del av hotbilden.[34]

Den våldsbejakande islamistiska miljön och internet

En stor del av den våldsbejakande islamistiska miljöns opinionsbildning och propagandaspridning äger rum på digitala plattformar. Aktörer inom miljön är aktiva på internet. Flera nätverk sprider sofistikerade och målgruppsanpassade budskap genom en mängd olika kanaler, ofta med internationellt genomslag.[35]

FOI har inom ramen för det i avsnitt 4.3 nämnda regeringsuppdraget i en rapport år 2017 analyserat våldsbejakande islamistisk propaganda, avgränsat till propaganda från IS. I rapporten konstateras att propaganda i digitala miljöer har varit en viktig del i IS framgångar när det gäller rekrytering av anhängare som är spridda över olika delar i världen.[36]

[32] Se bl.a. lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).
[33] Den våldsbejakande islamistiska miljön s. 41
[34] Rapport 2019:4 s. 68 ff.
[35] Den våldsbejakande islamistiska miljön s. 4 och SOU 2017:67 s. 358 ff.
[36] Kaati (red.), Det digitala kalifatet. En studie av Islamiska statens propaganda, FOI, maj 2017 s. 15

4.6 Hotet från den våldsbejakande extremismen

Hotet från miljöerna

Säkerhetspolisen bedömer i dagsläget att ingen av de tre extremistmiljöerna har förmåga att ändra vårt demokratiska statsskick som helhet. Den våldsbejakande islamistiska miljön har under senare år bedömts utgöra det största hotet när det gäller attentat i Sverige, även om vit makt-miljön och den autonoma miljön också bedömts ha förmåga att begå allvarlig brottslighet. I sin årsbok för år 2020, som presenterades den 18 mars 2021, gör Säkerhetspolisen bedömningen att attentatshotet från den våldsbejakande högerextremistiska miljön är på samma nivå som hotet från den våldsbejakande islamistiska miljön. Där anges också att hotet påverkas av händelser i omvärlden. Det finns ett gränsöverskridande terrorhot med internet som plattform för både radikalisering och uppmaningar att utföra attentat.[37]

Det mest troliga attentatshotet är enligt Säkerhetspolisen ensamagerande personer, sannolikt utifrån en våldsbejakande islamistisk eller högerextrem ideologi. Personer från vit makt-miljön eller med främlingsfientliga motivbilder kan utgöra ett möjligt attentatshot.[38] Mer om ensamagerande personer i avsnitt 4.7.

Säkerhetspolisens bedömning av hotet från den våldsbejakande islamistiska miljön görs bl.a. utifrån information om personers avsikt att begå brott och antalet individer som attraheras och inspireras av det ideologiska budskapet. Dessa extremister betraktar också hela samhället, och alltså alla som inte tror som de gör, som legitima mål.

Även om samma typ av budskap och avsikt finns hos vit maktmiljön och den autonoma miljön, är uppmaningarna där inte lika tydliga och sker inte heller i samma omfattning. Hotet från vit maktmiljön och den autonoma 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 mot människor på grund av deras bakgrund och för att hindra dem från att mötas, utföra sina uppdrag eller sitt arbete och uttrycka sina åsikter.

[37] Säkerhetspolisens årsbok 2020, 2021 s. 11 och 49. Angående terminologin, se not 3. I övrigt har kommittén inte haft möjlighet att beakta innehållet i denna senaste årsbok, som presenterades dagen före kommitténs slutsammanträde.
[38] Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 20

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. Agerandet riktas inte enbart mot samhällsföreträdare utan också mot enskilda personer.

När Säkerhetspolisen i sin årsbok för år 2018 redogör för sju hot mot Sverige under kommande år är ett av dessa terrorhotet från islamistiskt motiverade aktörer och ett annat det förhållandet att en främlingsfientlig idéströmning har ökat i samhället, framför allt på internet. Det bidrar till en bild av en växande bred och hätsk nationalism som inkluderar radikala och våldsbejakande grupper. Att vit maktmiljön och den lösare främlingsfientliga miljön närmar sig varandra bedöms kunna bli en drivkraft för individer att begå främlingsfientligt motiverade brott.[39] Under år 2019 sågs också en utveckling som innebär att risken ökar för att sådana individer kan inspireras att begå attentat eller grova våldsbrott. Terrordåd inträffade under det året i bl.a. Nya Zeeland, USA, Norge och Tyskland.

I årsboken för år 2019 anges att den utveckling som ses, där fler individer upplevs sympatisera med miljöernas ideologier och drivkrafter som finns i deras närhet, gör att det finns en grogrund för rekrytering. Extremistmiljöernas tillväxt påverkar det långsiktiga hotet mot demokratin. Säkerhetspolisen fokuserar därför på både det kortsiktiga och det långsiktiga hotet samtidigt.[40]

Förändringar på senare år

Säkerhetspolisen bedömer att extremistmiljöernas verksamhet har förändrats på senare år. Gränsen mellan de aktörer som Säkerhetspolisen följer och ideologiskt motiverade aktörer som agerar på sätt som inte faller inom ramen för Säkerhetspolisens uppdrag kan på sikt komma att suddas ut. Brotten begås inte nödvändigtvis av en gärningsman som faktiskt är medlem i en organisation, utan tillhörighet och delaktighet uttrycks på andra sätt. Den ideologiskt motiverade

[39] Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 21
[40] Säkerhetspolisens årsbok 2019 s. 7 och 52

brottsligheten har så att säga blivit lösare i kanterna. Vad som sker beror på andra omständigheter och tillfälligheter än den organisatoriska tillhörigheten.

Inom Säkerhetspolisen görs bedömningen att denna utveckling kommer att fortsätta de kommande åren och att ideologin kan komma att få större betydelse som sammanhållande faktor än den organisatoriska tillhörigheten. Organisationernas och gruppernas roll blir i så fall huvudsakligen att inspirera, vägleda och förmå enskilda individer – inom eller utom extremistmiljöerna – att göra något mot en viss måltavla eller i en utpekad riktning utan att behöva ett godkännande i förväg.

Att individer i utkanten av extremistmiljöerna påverkas är något som på senare tid har fått en ökad uppmärksamhet mot bakgrund av ett antal terroristattentat och andra grova våldsbrott runtomkring i världen. De som är mest benägna att begå brott behöver nödvändigtvis inte tillhöra en gruppering eller formell organisation utan deras gemenskap byggs på internet och sociala medier. Det är där det skapas ett narrativ som formar hat och normaliserar och försvarar användandet av våld.[41]

4.7 Något om ensamagerande personer

De våldsbejakande extremistmiljöerna har – även historiskt sett – haft förmåga att utifrån en gemensam värdegrund eller världsbild inspirera och uppmuntra enskilda personer att göra vad de kan, där de befinner sig och med de medel som finns.

Inom miljöerna finns alltså personer som inte klart tillhör någon organisation eller grupp. Det finns också personer som inte tydligt ingår i miljöerna, men som på olika sätt sympatiserar med dem eller har samma värderingar och känner sig manade att göra vad de kan för att förändra samhällsordningen, bl.a. genom angrepp på enskilda, eller hörsamma det budskap som tongivande aktörer inom extremistmiljöerna sänder.

Det finns även personer som på egen hand begår terroristattentat eller grova våldsbrott på uppdrag av en etablerad organisation. I det fallet är självständigheten en strategi för att försvåra för rättsväsendet att upptäcka aktörerna.

[41] Säkerhetspolisens årsböcker 2018 respektive 2019 s. 59 f. respektive 51

Ensamagerande personer tillhör på det viset inte någon homogen grupp. Tillvägagångssättet kan inte heller tillskrivas en viss ideologi utan har historiskt sett använts av samtliga tre extremistmiljöer. Det finns även personer som på egen hand begår samma typ av brott mot liknande mål och med i stort sett samma metoder utan att det finns någon ideologisk bevekelsegrund.[42]

Säkerhetspolisen bedömer, som redan nämnts, att ensamagerande personer, sannolikt utifrån en våldsbejakande islamistisk eller högerextrem ideologi, är det mest troliga attentatshotet. Att de agerar ensamma gör dem svårare att upptäcka, eftersom underrättelsearbetet i stor utsträckning går ut på att kartlägga kontakter mellan individer. Att det för dessa personer ofta går relativt fort från idé till genomförande försvårar arbetet.

Ensamagerande personer som drivs av en radikal motivbild har under de senaste åren utfört ett antal terroristattentat i världen liksom ideologiskt och rasistiskt motiverade angrepp på enskilda.

4.8 Något om counter jihad-rörelsen

Här ska också sägas något om den antimuslimska counter jihad-rörelsen, som lyfts fram i den tidigare nämnda rapporten från år 2014. Den svenska counter jihad-rörelsen, som vid den tidpunkten var relativt ny, beskrivs i rapporten som en antidemokratisk rörelse som har flera ideologiska likheter med vit makt-miljön, bl.a. när det gäller synen på betydelsen av etnisk härkomst.

Som benämningen counter jihad antyder finns ett motstånd mot islamistisk extremism, men den ideologiska tyngdpunkten inom rörelsen ligger snarare i ett motstånd mot hela religionen islam. Rörelsen har som främsta inriktning att motarbeta det man anser vara en pågående islamisering av Europa och Västvärlden. Man är inom rörelsen övertygad om att muslimer för en kamp för att instifta islam som religion i västvärlden och införa sharialagar i de länder där de tar över makten.

Säkerhetspolisens bedömning är att rörelsen i Sverige inte är en våldsbejakande extremistisk miljö eftersom den inte förespråkar våld för att nå sina ideologiska syften. Rörelsen anses inte heller ha en

[42] Säkerhetspolisens årsbok 2019 s. 60

ambition att förändra statsskicket. Mot denna bakgrund ingår rörelsen inte i Säkerhetspolisens bevakningsområde.

Detta hindrar inte att enskilda individer som kan knytas till rörelsen begår rasistiskt motiverade brott. Rörelsen har också inspirerat till våld, bl.a. till terroristattentaten i Norge år 2011. Den omnämns, mot denna bakgrund, i detta sammanhang.

4.9 Något om hatbrott

Bakgrund

I mitten av 1980-talet sågs en markant ökning av antalet brott med främlingsfientliga och rasistiska inslag i Sverige. Det bidrog till att regeringen i mitten av 1990-talet deklarerade att rättsväsendet skulle prioritera främlingsfientliga och rasistiska brott.[43] Rättsväsendet ser i dag särskilt allvarligt på när det finns sådana motiv till brottet.

Hatbrott med främlingsfientliga, antisemitiska och homofobiska motiv har kartlagts sedan början av 1990-talet. Kartläggningen påbörjades av Säkerhetspolisen, men togs över av Brå år 2006. Sedan dess har antalet hatbrottsgrundade motiv utökats.

Anmälningar med hatbrottsmotiv

Brå publicerar vartannat år statistik över bl.a. polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv. Dessutom publiceras statistik om självrapporterad utsatthet för hatbrott.[44] Med begreppet hatbrott avses brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt andra brott där ett motiv för brottet har varit 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 eller annan liknande omständighet.

[43] Rapport 2019:13 s. 11. Bl.a. tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld. Arbetsgruppens huvuduppgift var att studera förekomsten av sådant våld samt att föreslå åtgärder för att motverka och långsiktigt förebygga detta. Som en bakgrund angavs – utöver ökad rasism och främlingsfientlighet i Sverige – att rester av tidigare rasistiska och nationalistiska ideologier hade utgjort en grogrund för inflytande från s.k. högerextremistiska grupper, inte minst bland ungdomar. Arbetsgruppen presenterade sina förslag i rapporten Rasistiskt och främlingsfientligt våld (Ds 1998:35).

[44] Se bl.a. Rapport 2019:13 och Självrapporterad utsatthet för hatbrott, Analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen 2006–2017, Rapport 2018:10, Brottsförebyggande rådet 2018.

Statistiken kan ge en indikation på hur hatbrott uppmärksammas i polisanmälningar och information om de anmälda händelserna. Den säger dock mycket litet om förekomsten av hatbrott i samhället, eftersom många brott ju inte anmäls. Den säger inte heller något om koppling till de tre extremistiska miljöerna. Att ett brott begås med ett hatbrottmotiv innebär alltså inte att det direkt kan hänföras till någon av de i det föregående beskrivna miljöerna. Däremot kan en redovisning av förekomsten av hatbrottslighet vara relevant i detta sammanhang, eftersom sådan brottslighet kan hänföras till politiska och ideologiska sammanhang.

Under år 2018 identifierades ungefär 7 090 anmälda brott med hatbrottsmotiv, vilket var en ökning med 11 procent jämfört med år 2016 och 29 procent jämfört med år 2013. Ökningen av antalet brott bestod till största delen av en ökning av polisanmälningar som avsåg hets mot folkgrupp. Störst ökning av antalet brott med identifierat hatbrottsmotiv jämfört med år 2016 syntes för främlingsfientligt, rasistiskt och antisemitiskt motiv och för motivet som rör sexuell läggning. Anmälningarna med ett identifierat hatbrottsmotiv år 2018 fördelades enligt följande.

- Främlingsfientligt/rasistiskt motiv (69 procent)[45]
- Sexuell läggning som motiv (11 procent)
- Islamofobiskt motiv (8 procent)
- Antisemitiskt motiv (4 procent)
- Kristofobiskt motiv (4 procent)
- Andra antireligiösa motiv (4 procent)
- Transfobiskt motiv (1 procent)

För anmälningar med identifierade hatbrottsmotiv fördelade sig brottskategorierna för huvudbrottet samma år enligt följande.

- Olaga hot/ofredande (39 procent)
- Skadegörelse/klotter (16 procent)
- Hets mot folkgrupp (16 procent)

[45] I denna kategori ingår även afrofobiskt motiv (13 procent) och antiromskt motiv (2 procent).

- Ärekränkning (12 procent)
- Våldsbrott (11 procent)
- Olaga diskriminering (1 procent)
- Övriga brott (4 procent)

Den vanligaste brottsplatsen i anmälningarna år 2018 var en allmän plats, alltså gator, torg eller parker (22 procent). I 15 procent av anmälningarna var brottsplatsen internet, medan 13 procent av de anmälda brotten skedde i eller i nära anslutning till målsägandens hem. Jämfört med år 2016 ökade andelen brott på internet (från 9 till 15 procent).

De vanligaste huvudbrotten i polisanmälningarna 2018 var alltså olaga hot och ofredande, som tillsammans svarade för 39 procent. Därefter följde skadegörelse/klotter (16 procent) och hets mot folkgrupp (16 procent). Ärekränkning och våldsbrott utgjorde 12 respektive 11 procent av anmälningarna, medan kategorin övriga brott och olaga diskriminering utgjorde 4 respektive 1 procent. Störst skillnad jämfört med föregående mätning är ökningen av andelen hets mot folkgrupp, från 10 procent 2016 till 16 procent 2018. Antalsmässigt innebär detta nästan en fördubbling av antalet, från drygt 640 till drygt 1 160 anmälningar. Ökningen kan till stor del förklaras av insatser som gjorts av aktörer med syfte att uppmärksamma hatbrott som sker på internet, vilket inneburit att stora mängder anmälningar har inkommit till polisen.

Självrapporterad utsatthet för hatbrott

Brå har i en rapport år 2018 beskrivit utvecklingen av utsatthet för främlingsfientliga hatbrott under perioden 2005–2016 och antireligiösa hatbrott under perioden 2011–2016. Rapporten bygger på statistik från Nationella trygghetsundersökningen och avser att ge en fördjupad bild av hatbrottens omfattning och karaktär. Under den första delen av perioden minskade andelen i befolkningen (i åldern 16–79 år) som uppgav att de hade utsatts för främlingsfientliga hatbrott, men sedan vände kurvan uppåt. Från år 2005 till 2012 minskade andelen utsatta från 1,3 till 1,1 procent för att sedan öka till 1,6 procent år 2016. Mellan år 2011–2016 ökade andelen i befolk-

ningen som uppgav att de hade utsatts för ett antireligiöst hatbrott från 0,3 till 0,5 procent.

Särskilt om antisemitiska hatbrott

Brå redovisade, som framgått, i maj 2019 ett regeringsuppdrag att göra en fördjupad studie av antisemitiska hatbrott.[46] I rapporten beskrivs – utifrån polisanmälningar, fällande domar och intervjuer – brottens karaktär, gärningspersonerna och brottens konsekvenser för de utsatta.

I rapporten konstateras att antisemitism förekommer i breda lager av befolkningen och skär genom olika religioner, sekulära grupper, politiska positioner och ideologier. Samtidigt utgör antisemitismen en del av det ideologiska fundamentet i vad som i rapporten benämns radikalnationalistiska och våldsbejakande jihadistiska miljöer.

Enligt rapporten utgör hotet från den radikalnationalistiska miljön ett hot både mot enskilda individer och mot judiska församlingar och föreningar. Flera av intervjupersonerna hade noterat en ökad aktivitet inom denna miljö under de senaste åren, t.ex. i form av offentliga och opinionsbildande aktiviteter. Utöver detta begås brottslighet i form av trakasserier och hot, som enligt intervjupersonerna syftar till att judiska personer ska lämna sina positioner eller lägga ner sina föreningar. Flera av intervjupersonerna, vilkas positioner var mer eller mindre offentliga, berättade att deras framträdande roller lett till att de blivit särskilt utsatta av radikalnationalistiska grupper.

Även om den radikalnationalistiska miljön är tydligast urskiljbar i materialet, uppfattade flera personer att den våldsbejakande jihadistiska miljön utgör det största hotet mot judiska institutioner. Allvarlighetsgraden i detta hot bedöms som påtaglig, eftersom grupper inom den våldsbejakande jihadistiska miljön ser judiska institutioner som legitima mål för terroristattentat. Intervjupersonerna framhöll att allt fler antisemitiska attacker i världen begås av personer med kopplingar till denna typ av miljö. Att judiska institutioner har varit

[46] Rapport 2019:4 och Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att göra en fördjupad studie om antisemitiska hatbrott (Ku2017/02333/DISK). Regeringen gav i oktober 2019 respektive december 2020 Brå i uppdrag att göra fördjupade studier även beträffande islamofobiska respektive afrofobiska hatbrott. Uppdraget som avsåg islamofobiska hatbrott redovisades den 31 mars 2021 och har inte kunnat beaktas här, se Islamofobiska hatbrott, Rapport 2021:3, Brottsförebyggande rådet 2021. Uppdraget som avser afrofobiska hatbrott ska redovisas senast den 25 november 2022.

mål för terroristattentat i andra länder bidrar till en ökad känsla av otrygghet inom den judiska befolkningen även i Sverige.

I rapporten anges att intervjuerna visar att antisemitism förekommer även inom hela den politiska miljön, från vänster till höger. Flera av intervjupersonerna beskrev också, som tidigare nämnts, uttryck för antisemitiska attityder och fördomar från personer som är aktiva inom antirasistiska och vänsterpolitiska rörelser.

5 Tidigare överväganden och förslag

Inledning

Frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer har under årens lopp övervägts av flera kommittéer och utredningar. I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för tidigare överväganden och förslag som är inriktade på rasistiska organisationer, men även för sådana som rör organisationer som anses hota demokratin eller som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet.

Ett förslag om åtgärder mot statsfientlig verksamhet

År 1933 (några månader efter Hitlers maktövertagande i Tyskland) tillsattes Kommittén angående statsfientlig verksamhet, som hade i uppgift att utreda förekomsten av sådan verksamhet och föreslå åtgärder mot denna. Se något om dåtidens syn på rörelser som ansågs utgöra ett hot mot demokratin i avsnitt 4.2.

Kommittén var parlamentariskt sammansatt med representanter för alla riksdagspartier utom Sveriges Kommunistiska Parti.[1] I kommitténs direktiv definierades kommunister, nationalsocialister, anarkister och syndikalister som ”statsfientliga” och under utredningens gång skulle även andra grupper tillkomma på listan över statsfientliga organisationer.

Den definition av begreppet statsfientlig verksamhet som gavs vid sidan av de uttryckligt nämnda organisationerna var ”av sammanslutningar eller enskilda bedriven verksamhet, som syftar till att med våld eller eljest på olaglig väg omstörta eller förändra Sveriges stats- och rättsordning”. Det var alltså en sammanslutnings inställning i

[1] Ordförande var justitierådet Emil Sandström.

detta avseende som var det avgörande kriteriet för om den skulle betraktas som statsfientlig eller inte och därmed eventuellt kunna motivera ett förbud.

Under arbetets gång kom begreppet statsfientlig verksamhet att kompletteras med ”ytterlighetsinriktningar” som blev den samlande termen för rörelserna i fråga.

I samband med kommitténs arbete tillkom en rad lagar för att förhindra och försvåra det politiska arbetet för denna typ av rörelser, såsom uniformsförbudet (år 1933) och den s.k. kårlagen (år 1934), som senare blev straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken, se mer i avsnitt 6.6.

Kommittén lämnade i sitt betänkande flera förslag till åtgärder mot statsfientlig verksamhet.[2]

Kommitténs huvudförslag, en lag angående för statens säkerhet och ordningen i landet farliga sammanslutningar, avvisades dock av såväl regeringen som riksdagen. Enligt kommitténs förslag, som alltså inte godtogs, skulle vissa sammanslutningar kunna upplösas.

I 1 § i den föreslagna lagen angavs följande.

> Sammanslutning, vars verksamhet med hänsyn till den genom densamma ådagalagt syfte att med våld omstörta eller förändra rikets statsskick eller med hänsyn till sådana yttringar därav som försök att hindra offentlig myndighet i dess verksamhet, brott mot medborgerlig frihet eller andra brottsliga handlingar eller förberedelser därtill är av beskaffenhet att sätta statens säkerhet eller ordningen i landet i uppenbar fara, må jämte av densamma beroende sammanslutningar kunna, på talan av justitiekanslern, av domstol upplösas.
>
> Upplöst sammanslutnings verksamhet må ej fortsättas, och skall i upplösningsbeslutet meddelas förbud däremot. Sammanslutningens egendom skall likvideras, och må domstolen förordna gode män att verkställa likvidationen. Beroende på de omständigheter, som föranleda upplösningen, må domstolen kunna förklara egendomen förverkad.

Den föreslagna lagen gick således ut på att en sammanslutning och dess verksamhet under vissa förutsättningar skulle kunna upplösas. För ett upplösningsbeslut skulle krävas att sammanslutningens verksamhet kunde sätta statens säkerhet eller ordningen i landet i uppenbar fara. Verksamhetens beskaffenhet i detta avseende skulle framgå genom att sammanslutningen hade visat att den med våld ville om-

[2] Se Betänkande med förslag angående åtgärder mot statsfientlig verksamhet (SOU 1935:8) s. 11 f. samt 253–274.

störta eller förändra statsskicket eller av sådana yttringar som försök att hindra offentlig myndighet i dess verksamhet, brott mot medborgerlig frihet eller andra brottsliga handlingar eller förberedelser därtill. Talan om upplösning skulle föras av Justitiekanslern vid Svea hovrätt och domstolen skulle kunna meddela interimistiskt beslut om upplösning. I upplösningsbeslutet skulle sammanslutningen meddelas förbud att fortsätta verksamheten. En upplöst sammanslutnings egendom skulle likvideras med hjälp av gode män. Den som fortsatte med en upplöst sammanslutnings verksamhet eller främjade en fortsättning av verksamheten skulle kunna dömas till straff. En upplöst sammanslutnings egendom skulle, liksom egendom som använts för att främja fortsättningen av verksamheten efter upplösningen, kunna förklaras förverkad. Vidare föreslogs en ändring i tryckfrihetsförordningen som innebar att upplösningsbeslutet även skulle omfatta förbud mot utgivande eller spridande av tidningar eller andra skrifter som avsåg att främja sammanslutningens verksamhet.

Enligt kommittén kunde ett sådant direkt ingripande mot en organisation vara nödvändigt under vissa förutsättningar. Den föreslagna lagstiftningen kunde redan genom sin existens antas verka avhållande på ”de krafter, vilka stå bakom de ordningsstörande tendenserna”. Kommittén var medveten om de invändningar som kunde framföras mot ett sådant ingripande, bl.a. att ett försök att undertrycka en missnöjd rörelse kunde få som följd att missnöjet blev ännu bittrare och fick en explosiv kraft som det annars inte skulle ha. Vidare skulle en sådan åtgärd kunna utgöra en källa till irritation i samhällslivet och leda till friktion med andra grupper än den berörda.

Den föredragande departementschefen (justitieminister Karl Schlyter) anförde i den påföljande propositionen att skälen mot den föreslagna lagstiftningen vida övervägde skälen för densamma och hänvisade till de invändningar som kommittén fört fram och till betänkligheter som kommit till uttryck i åtskilliga remissyttranden. Han framhöll också att den då nyligen införda kårlagen innefattade ett förbud mot sådana sammanslutningar som genom sin organisation och verksamhet eller andra omständigheter måste anses syfta till att utgöra ett maktmedel av sådan art som militär trupp eller polisstyrka. Därmed hade ingripande redan skett mot sammanslutningar ”som genom påtagliga yttre kännetecken röja syftet att använda våld i de politiska striderna”. Dessutom hade vapenlagstiftningen nyligen skärpts avsevärt. Därigenom hade möjligheterna för

ytterlighetsinriktningarna att i hemlighet organisera sig för att med väpnat våld störa ordning och säkerhet minskat i hög grad.[3]

Kommitténs förslag om en upplösningslagstiftning avvisades alltså av regeringen och sedan också av riksdagen. Sammanslutningarna skulle i stället motverkas på andra sätt.[4]

Lagstiftning i samband med tillträdet till FN:s rasdiskrimineringskonvention

Som framgår av avsnitt 3.2 ratificerade Sverige år 1971 FN:s rasdiskrimineringskonvention. Enligt artikel 4 b i konventionen åtar sig varje konventionsstat att olagligförklara och förbjuda organisationer och all propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, liksom att kriminalisera deltagande i sådana organisationer eller i sådan verksamhet. I konventionen avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet (artikel 1.1).

Som underlag för ställningstagandet till om Sverige skulle ratificera konventionen gjordes en genomgång av vilka lagändringar som krävdes för att den svenska lagstiftningen skulle stämma överens med de krav som konventionen ställer. Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering anförde i sitt betänkande att konventionens krav i denna del skulle kunna tillmötesgås genom bestämmelser om förbud under straffhot mot bildande av eller deltagande i sammanslutningar som bedriver sådan verksamhet som avses. Man skulle då få en konstruktion som överensstämmer med den om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Utredningen gjorde

[3] Prop. 1936:234 med förslag till lag om ändring i vissa delar av 8, 10, 11 och 16 kap. strafflagen m.m. s. 31 f.

[4] I maj år 1940 aktualiserades åter frågan om partiförbud för ”sammanslutningar som med sin verksamhet syftade till att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets statsskick eller som kunde allvarligt skada rikets förhållande till främmande makt”. Efter att lagutskottet ändrat förslaget till att gälla förbud för både nationalsocialistiska och kommunistiska partier antog riksdagen förslaget i maj 1940. Partiförbudet kom dock aldrig att tillämpas då samlingsregeringen var oenig i frågan om vilka partier som skulle förbjudas. Se Våldsbejakande extremism – begrepp och diskurs, Lööw i Våldsbejakande extremism, En forskarantologi (SOU 2017:67) s. 28 (not 1) med där gjorda hänvisningar.

emellertid bedömningen att verksamhet som en person utövar i en sammanslutning som ägnar sig åt att främja eller uppvigla till straffbar rasdiskriminering i viss utsträckning torde kunna medföra straff för medverkan till brott. Enligt utredningen motiverade förhållandena i Sverige inte kriminalisering redan av bildande eller deltagande i sådana sammanslutningar.[5]

I den proposition som föregick ratificeringen konstaterades att främjande av eller uppvigling till straffbar rasdiskriminering kan beivras med stöd av medverkans- och uppviglingsbestämmelserna i brottsbalken. Vidare anfördes att den förebyggande verkan som förespråkare av ett uttryckligt förbud ville uppnå i viss utsträckning kunde vinnas genom bl.a. det förslag om utvidgat ansvar för hets mot folkgrupp som samtidigt lades fram.[6]

Den svenska inställningen har alltså, som kommenteras närmare i avsnitt 3.2, mot bakgrund av den straffrättsliga regleringen varit att svensk rätt är förenlig med de åtaganden som kan anses följa av rasdiskrimineringskonventionen i fråga om organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Den frågan har dock sedan tillträdet till konventionen alltid berörts när ett förbud mot rasistiska organisationer har övervägts.

Lagstiftning i samband med utformningen av fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen

Nästa gång frågan aktualiserades i lagstiftningssammanhang var i 1973 års fri- och rättighetsutredning. Med hänsyn till Sveriges konventionsåtaganden enligt rasdiskrimineringskonventionen ansåg utredningen att det torde vara lämpligt att öppna möjligheten att införa lagstiftning mot eventuella rasistiska föreningar.[7]

I den påföljande propositionen anfördes att man bör undvika att utforma grundlagen så att det kan hävdas att den lägger hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av Sveriges konventionsåtaganden.[8] Mot den bakgrunden infördes det stadgande om möjlighet till be-

[5] Lagstiftning mot rasdiskriminering (SOU 1968:68) s. 61 f. Utredningen bestod av justitierådet Carl Holmberg och två sakkunniga ledamöter med parlamentarisk bakgrund.
[6] Prop. 1970:87 angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m.m. s. 64. Se mer i avsnitt 3.2.
[7] Medborgerliga fri- och rättigheter, Regeringsformen (SOU 1975:75) s. 132. Utredningen bestod av landshövdingen Hjalmar Mehr och sex sakkunniga med parlamentarisk bakgrund.
[8] Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 114

gränsning av föreningsfriheten beträffande sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung m.m. i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, som redovisas utförligt i avsnitt 3.4.

Diskrimineringsutredningen

Diskrimineringsutredningen, som hade i uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m.fl., gjorde i ett delbetänkande bedömningen att bestämmelserna om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen gav ett tillräckligt skydd mot organisationer som ägnar sig åt förföljelse av invandrar- och minoritetsgrupper eftersom deras medlemmar straffas om de för ut organisationernas budskap. Utredningen bedömde vidare att det knappast förekom några mer betydande organisationer som hade sådan förföljelse på programmet. Det fanns därför inte vid den tidpunkten (år 1981) något behov av ett förbud.[9]

I sitt slutbetänkande ändrade utredningen inställning och menade nu att regeringen på nytt borde överväga frågan om ett förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering. Utredningen förordade att ett förbud i form av kriminalisering av bildande av eller deltagande i organisationer vilkas verksamhet främjar eller uppmanar till förföljelse på etnisk grund skulle utarbetas. Utredningen pekade på att FN:s rasdiskrimineringskommitté hade erinrat om att Sverige enligt konventionen har åtagit sig att olagligförklara och förbjuda organisationer och verksamheter som främjar rasdiskriminering. Enligt utredningen var det viktigt att reagera på sådana anmärkningar, inte minst med tanke på Sveriges trovärdighet i internationella sammanhang. Utredningen ansåg också att det kunde sägas vara en allmän moralisk skyldighet att införa ett förbud som en markering mot sådan föreningsverksamhet.[10]

I den proposition som följde på delbetänkandet instämde regeringen i slutsatsen att det vid den tidpunkten inte behövdes något

[9] Om hets mot folkgrupp (SOU 1981:38) s. 75 f. Utredare var generaldirektören Kjell Öberg. Utredningen föreslog samtidigt att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken skulle utvidgas till att avse även andra kollektiv än folkgrupp. De föreslagna lagändringarna genomfördes år 1983, se prop. 1981/82:58 om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.).
[10] I rätt riktning, Etniska relationer i Sverige (SOU 1984:55) s. 187 och 189

förbud.[11] Diskrimineringsutredningens nya inställning behandlades tillsammans med ett lagförslag om att utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken. I den propositionen konstaterades att hetsbestämmelsen kraftigt begränsar rasistiska organisationers möjligheter till utåtriktad verksamhet. För att på ett liknande sätt lägga hinder i vägen för intern verksamhet föreslogs att det då gällande kravet på att ett uttalande måste ske offentligt eller spridas till allmänheten skulle tas bort. Det skulle räcka att uttalandet spritts, t.ex. inom en organisation.

Regeringen var däremot inte beredd att samtidigt föreslå ett sådant förbud som utredningen hade förespråkat. Man pekade på att det knappast förekom några mer betydande sammanslutningar med rasförföljelse på programmet och att förslaget att utvidga tillämpningsområdet för hets mot folkgrupp i praktiken skulle tvinga de aktuella organisationerna till total passivitet. Därutöver framhölls ett antal särskilda skäl som ansågs tala starkt emot ett förbud mot rasistiska organisationer. Ett förbud skulle ge organisationerna ökad uppmärksamhet och ingripanden kunde av grupperna själva upplevas som ett spänningsmoment och ge allmänheten en överdriven föreställning om deras betydelse. Ett förbud skulle vidare uppmuntra organisationerna till underjordisk verksamhet och göra det svårare att kontrollera deras verksamhet. Svårigheten att tillämpa en förbudsregel kunde även föra med sig att en organisation efter ett rättsligt förfarande oförtjänt kom att uppfattas som godkänd av samhället. Erfarenheter från länder som har organisationsförbud visade också att en förbudsreglering har begränsad effekt. Dessutom fanns principiella invändningar mot en lagstiftning som begränsar föreningsfriheten.[12]

Det kan nämnas att Lagrådet i yttrande över förslagen i den senare propositionen anförde att det hade förståelse för de argument som anförts emot ett organisationsförbud. Enligt Lagrådet fanns det emellertid goda skäl för den tolkning av rasdiskrimineringskonventionen som låg till grund för rasdiskrimineringskommitténs kritik. Lagrådet ansåg därför att den avvisande inställningen till ett organisationsförbud borde omprövas.[13]

---

[11] Se prop. 1981/82:58 om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.) s. 21.
[12] Se prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. s. 109–111.
[13] Se a. prop. s. 307–111. Lagrådet bestod av justitierådet Anders Knutsson, f.d. justitierådet Fredrik Sterzel och regeringsrådet Lars Tottie.

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet

År 1987 tillsattes Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet. Kommissionen var parlamentariskt sammansatt och hade i uppdrag att pröva vilka ytterligare åtgärder som borde vidtas för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet samt stimulera till åtgärder med denna riktning.[14]

I sin slutrapport sammanställde kommissionen de argument som framförts för och emot ett organisationsförbud. Kommissionen konstaterade att ett förbud inte skulle hindra rasism inom mindre subkulturer men att det lär hindra att sådana fick ett omfattande genomslag i samhället. Ett organisationsförbud skulle också försvåra organisationernas möjlighet att arbeta effektivt och tydligt visa vilka normer och värderingar som borde gälla i samhället. Den stora principiella frågan var om ett ingrepp i föreningsfriheten är förenligt med den svenska demokratin. Kommissionens majoritet, som dock inte lämnade något fullständigt lagförslag, kom fram till att det borde införas ett förbud mot sammanslutningar som ägnar sig åt att förfölja personer eller grupper av personer av viss ras, med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung. Väsentligt deltagande i sådana sammanslutningars verksamhet skulle också kriminaliseras. Men något lagförslag lämnades som sagt inte.[15]

I den proposition som behandlade kommissionens slutrapport konstaterades att det utifrån ordalydelsen i rasdiskrimineringskonventionen kunde tyckas som om de anslutna staterna har en ovillkorlig skyldighet att förbjuda rasistiska organisationer. Det framhölls samtidigt att Sverige och flera andra konventionsstater ansett att det inte finns en absolut plikt att införa ett direkt organisationsförbud. Vidare anfördes att man genom den lagstiftning som finns kan straffa medlemmar i rasistiska organisationer när de uttrycker sina åsikter offentligt eller inom gruppen. Det ansågs 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 kommissionens förslag fått i remissbehandlingen, där nästan lika många remissinstanser hade avstyrkt som tillstyrkt förslaget. I stället förordades att en utredning skulle ges i uppdrag att

[14] Ordförande var förbundsordföranden Leif Blomberg.
[15] Mångfald mot enfald, Lagstiftning och rättsfrågor (SOU 1989:14, del II) s. 12, 61 f., 79 och 187

överväga att kriminalisera deltagande i och stödjande av en organisation med rasistisk verksamhet.[16]

Ett förslag om straff för organiserad rasism

Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering fick därefter år 1990 i uppdrag att överväga lagstiftning som skulle utöka skyddet mot organisationer som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering.[17]

Utredningen fann i ett delbetänkande att den svenska lagstiftningen i och för sig uppfyller rasdiskrimineringskonventionens krav, men att det fanns andra anledningar att stärka skyddet mot rasistiska organisationer. Det ansågs viktigt att Sverige tar internationell kritik på allvar och visar en strävan efter att bedriva arbetet mot rasismen på ett så effektivt sätt som möjligt. Det fanns vidare tecken på att den organiserade rasismen kunde vara på frammarsch. Sverige bedömdes i långsammare takt följa samma utveckling som övriga västeuropeiska länder, där nazistiska idéer hade fått ett förvånansvärt fotfäste och där rasistiskt våld fått en ytterst oroande utbredning. Enligt utredningen borde ytterligare lagstiftning inte riktas mot sammanslutningar som enbart verkar genom propaganda. Mot dessa ansåg utredningen att bestämmelsen om hets mot folkgrupp är ett verksamt medel. Det var i stället mot sammanslutningar som strävar efter att med våld eller liknande brottslighet mot person eller egendom förverkliga sina rasistiska syften som det var så angeläget med ett starkt skydd att möjligheten i regeringsformen till inskränkning av föreningsfriheten borde utnyttjas. Inte ens mot denna särskilt farliga typ av rasistiska organisationer ville utredningen emellertid föreslå ett förbud riktat mot organisationerna som sådana. Anledningen var främst att en sådan lagstiftning troligtvis inte skulle bli effektiv. Dessutom förutsågs stora svårigheter med att över huvud taget identifiera och precisera en sammanslutning tillräckligt för att ett förbud skulle kunna riktas mot den, liksom med att upprätthålla ett en gång meddelat förbud. Däremot ansågs kriminalisering av den en-

[16] Prop. 1989/90:86 om åtgärder mot etnisk diskriminering m.m. s. 19, 21 f. och 24–26
[17] Utredare var justitiekanslern Hans Stark.

skildes befattning med särskilt farliga sammanslutningar vara en framkomlig väg att utöka skyddet.[18]

Utredningen föreslog i delbetänkandet att de nya brotten organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism skulle införas i brottsbalken (ny 16 kap. 7 §) enligt följande.

> Om någon deltar i sammanslutning, som genom att medverka i eller uppmana till brottslighet som innebär våld, hot eller tvång måste anses förfölja folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för *organiserad rasism* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla den som bildar sammanslutning som är avsedd att idka sådan förföljelse.
>
> Den som upplåter lokal eller lämnar ekonomiskt eller annat stöd till sammanslutning som avses i första stycket döms för *stöd åt organiserad rasism* till samma straff.

Organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism föreslogs straffbart även i tryckfrihetsrättslig ordning, för det fall deltagande skett eller stöd lämnats i form av meddelande i tryckt skrift. Motsvarande bestämmelse föreslogs därför införd i tryckfrihetsförordningen. Samtidigt föreslogs att begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, som redovisas utförligt i avsnitt 3.4, skulle ändras. Föreningsfriheten skulle enligt förslaget kunna inskränkas vid förföljelse även av en annan grupp av personer än en folkgrupp och även vid förföljelse på grund av nationellt ursprung eller trosbekännelse.

Regeringen gjorde emellertid i den proposition som behandlade betänkandet bedömningen att utredningens förslag inte borde genomföras och anförde bl.a. följande.

> När det gäller möjligheten att i praktiken effektivt tillämpa straffbestämmelser är det av vikt att det straffbara området är klart angivet. […] Av betydelse för tillämpningen av de föreslagna straffbestämmelserna är också att de innehåller ett stort antal rekvisit. För att fällande dom skall kunna meddelas måste dessa rekvisit vara uppfyllda och täckta av uppsåt. Det kan här förutses betydande svårigheter i bevishänseende. De sammanslutningar som förslagets straffbestämmelser tar sikte på torde inte vara registrerade och kan lätt ombildas. De behöver inte ha någon styrelse eller stadgar. I praktiken torde det vara fråga om löst sammansatta grupperingar utan någon egentlig organisationsstruktur. Svårigheten att tillämpa straffbestämmelser av detta slag kan leda till att bestämmelserna blir ineffektiva och därigenom utgör ett dåligt hjälpmedel i

[18] Organiserad rasism, EDU:s delbetänkande om åtgärder mot rasistiska organisationer (SOU 1991:75) s. 108 ff.

> kampen mot rasismen. En rasistisk organisation kan nämligen ofördjänt komma att uppfattas som godkänd av samhället i fall då inget rättsligt förfarande inleds eller, om så sker, detta inte leder till fällande dom. […]
>
> Ytterligare en aspekt är att det är svårt att utforma straffbestämmelser av den typ utredningen föreslår utan att eftersätta grundläggande rättssäkerhetskrav vad gäller förutsebarhet och avgränsning av det straffbara området. Som påpekats från ett flertal remissinstanser finns det i en rad hänseenden betydande osäkerhet om den närmare innebörden av de föreslagna straffbestämmelserna. Osäkerheten gäller både vilka sammanslutningar som bestämmelsen är tillämplig på och vilken befattning med sammanslutningen som är avsedd att medföra ansvar. Eftersom de föreslagna straffbestämmelserna för med sig en inskränkning av den grundlagsfästa föreningsfriheten talar vad som nu har sagts med särskild styrka mot att genomföra förslaget.

I enlighet med regeringens bedömning i propositionen infördes alltså inte några straffbestämmelser om organiserad rasism.[19]

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m.

Frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer har också berörts av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. inom ramen för ett uppdrag att utreda frågor om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet. Kommittén, som var parlamentariskt sammansatt och tillsattes år 1998, hade som en av sina huvuduppgifter att överväga om det borde införas ett straffansvar för aktivt deltagande i en sammanslutning som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet.[20]

I kommittédirektiven angavs att sådant aktivt deltagande kunde bestå i exempelvis finansiering av verksamheten, upplåtelse av lokal till sammanslutningen eller aktivt stöd på annat sätt. Däremot avvisades i direktiven tanken på att, som i en del andra länder, införa straffansvar för själva medlemskapet i vissa organisationer. Enligt direktiven skulle en sådan kriminalisering utgöra ett alltför stort ingrepp i föreningsfriheten och dessutom skulle den kunna komma att träffa förfaranden som helt saknar straffvärde.

[19] Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet (prop. 1993/94:101) s. 24 f.
[20] Kommittén bestod av hovrättslagmannen Martin Borgeke och åtta ledamöter med huvudsakligen parlamentarisk bakgrund.

Kommittén tog i ett särskilt avsnitt upp frågan om ett regelrätt förbud borde införas mot vissa typer av organisationer, framför allt rasistiska organisationer, trots att den frågan inte berördes i direktiven. I den delen gjordes bedömningen att de argument som tidigare förts fram mot ett organisationsförbud fortfarande hade stark bärkraft. Ett förbud skulle, enligt kommittén, med hänsyn till den lösliga struktur som många av de rasistiska grupperingarna har och till den lätthet med vilken en organisation kan ombildas vara mycket svårt att upprätthålla. Det fanns därmed en klar risk för havererade rättsprocesser som i värsta fall kunde dra löjets skimmer över lagstiftningen och rättsväsendet. Att förbjuda själva existensen av en rasistisk organisation var, enligt kommittén, varken lämpligt eller effektivt.[21]

När det gäller frågan om det borde införas ett straffansvar för aktivt deltagande i en sammanslutning som har brottslighet som väsentligt inslag i sin verksamhet konstaterade kommittén (i sin helhet) att ett grundläggande krav som måste ställas på en kriminalisering är att den endast avser straffvärda förfaranden. Av detta krav följde, enligt kommittén, att det inte kan komma i fråga att straffbelägga allt deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekommer brottslighet. Enligt kommittén kunde diskussionen om ett utvidgat straffansvar därför begränsas till att avse den som intar en ledande ställning inom en sammanslutning där det förekommer allvarlig brottslig verksamhet och som underlåter att utnyttja sitt inflytande över verksamheten för att motverka lagöverträdelserna samt den som genom ekonomiskt bidrag eller på annat sätt lämnar ett inte obetydligt stöd till en sådan sammanslutning.

Som underlag för övervägandena utarbetade kommittén en konkret modell för en utvidgning av det kriminaliserade området. Enligt denna modell skulle straffbestämmelser kunna tas in i brottsbalken (ny 23 kap. 6 a §) och ges följande lydelse.

> Den som i ledande ställning inom en sammanslutning, där allvarlig brottslig verksamhet förekommer, underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att verksamheten skall upphöra, döms för *underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

[21] Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88) s. 116–119

> Den som lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter hus, del av hus eller mark eller lämnar annat liknande stöd till en sammanslutning av sådant slag som anges i första stycket döms, om stödet inte är att anse som obetydligt, för *främjande av brottslig verksamhet* till böter eller fängelse i högst två år. Vad nu sagts skall dock inte gälla, om ansvar kan dömas ut enligt en annan bestämmelse i denna balk eller i annan lag eller författning.

Kommitténs majoritet fann att det med hänsyn till bevis- och gränsdragningsproblem kunde befaras att en kriminalisering i enlighet med den angivna modellen skulle visa sig vara mindre effektiv. Man kunde inte heller bortse från risken för att de diskuterade bestämmelserna skulle kunna visa sig innebära en otillbörlig inskränkning av möjligheterna till politisk opinionsbildning. Övervägande skäl talade alltså, enligt kommitténs majoritet, för att de diskuterade straffbestämmelserna inte borde införas.

Kommitténs ordförande avgav tillsammans med tre andra ledamöter en gemensam reservation i denna del och ansåg att övervägande skäl talade för att det kriminaliserade området borde utvidgas i enlighet med den utarbetade modellen. Straffansvaret skulle alltså avse den som intar en ledande ställning inom en sammanslutning där det förekommer allvarlig brottslig verksamhet och som underlåter att utnyttja sitt inflytande över verksamheten för att motverka lagöverträdelserna samt den som genom ekonomiskt bidrag eller på annat sätt lämnar ett inte obetydligt stöd till en sådan sammanslutning.

Reservanterna ansåg att straffbestämmelserna om underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet och främjande av brottslig verksamhet, utformade på det i modellen angivna sättet, skulle utgöra en angelägen komplettering av reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till brott och om underlåtenhet att avslöja eller hindra brott. Straffbestämmelserna hade förutsättningar att bli effektiva i den meningen att de skulle komma att tillämpas och leda till fällande domar och regleringen kunde anses fullt godtagbar från rättssäkerhetssynpunkt. Det fanns också skäl att anta att bestämmelserna skulle ha preventiv effekt. Det i bestämmelserna uppställda kravet på att det skulle vara fråga om en allvarlig brottslig verksamhet torde innebära att de inte skulle kunna bli tillämpliga på organisationer som visserligen begår brott, men där man knappast kan tala om allvarlig brottslig verksamhet. Enligt reservanterna fanns det inte anledning att slå vakt om möjlighet att bedriva politisk opinionsbildning genom brottslighet av mera kvalificerat slag och de ansåg därför

inte att bestämmelserna skulle kunna leda till att möjligheterna att vara politiskt aktiv inskränktes på ett otillbörligt sätt.[22]

I den efterföljande propositionen omhändertogs bl.a. kommitténs förslag om en särskild straffskala för grova fall av hets mot folkgrupp. Däremot behandlades inte frågan om det borde införas ett utvidgat straffansvar för aktivt deltagande i en sammanslutning som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet. I propositionen konstaterades att regeringen, liksom riksdagen, vid flera tillfällen intagit ståndpunkten att bl.a. straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i praktiken innebär att organisationer i Sverige inte kan ägna sig åt någon rasistisk aktivitet utan att brott begås och att Sverige, bl.a. mot den bakgrunden, uppfyller kraven i rasdiskrimineringskonventionen även utan att ha något uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer. Det noterades också att kommittén i den delen hade gjort motsvarande bedömning.[23]

I senare lagstiftningssammanhang har hänvisats till de nya straffbestämmelser som övervägdes av kommittén (och som sedan blev minoritetens förslag) och de har också i någon mån tjänat som förebild för ändringar i de allmänna bestämmelserna om s.k. osjälvständiga brottsformer i 23 kap. brottsbalken, se avsnitt 6.3.

[22] SOU 2000:88 s. 176–182 och s. 287–296
[23] Hets mot folkgrupp, m.m. (prop. 2001/02:59) s. 12 och 25

6 Straffrättslig lagstiftning

6.1 Inledning

I dag finns det inget direkt förbud mot att bilda eller delta i rasistiska organisationer eller, såsom de definieras i kommittédirektiven, sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Det finns inte heller någon möjlighet att tvångsupplösa sådana organisationer.

Däremot finns det en omfattande straffrättslig lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism.

Utmärkande för den brottslighet som begås inom ramen för en rasistisk organisation är att det många gånger är flera personer som är delaktiga i den brottsliga verksamheten, även om alla inte deltar på samma sätt och i samma utsträckning. Detta innebär att de s.k. osjälvständiga brottsformerna har särskilt stor betydelse för förutsättningarna att motverka sådan brottslighet. Med dessa brottsformer avses försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott samt underlåtenhet att avslöja respektive förhindra brott. Medan medverkan är straffbart i förhållande till alla brottsbalksbrott och alla övriga brott med fängelse i straffskalan är förstadier till brott, alltså försök, förberedelse och stämpling, straffbara endast i de fall det är särskilt föreskrivet i relation till ett visst brott. Detta senare krav gäller även för underlåtenhet att avslöja brott och för underlåtenhet att förhindra brott i vissa fall, se mer när det gäller de s.k. underlåtenhetsbrotten i avsnitt 6.3.[1]

Vid ställningstagandet till ett förbud mot rasistiska organisationer – vare sig det rör sig om ett nytt straffansvar eller en ny möjlighet till tvångsupplösning – måste relevant straffrättslig lagstift-

[1] Försök, förberedelse och stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken är t.ex. inte straffbart, se mer i avsnitt 6.5.

ning beaktas. I detta kapitel lämnas därför, som en bakgrund, en relativt omfattande redogörelse för denna lagstiftning, liksom för själva brottsbegreppet.

6.2 Brottsbegreppet

Legalitetsprincipen

Brottsbalken inleds med en definition av begreppet brott. Där anges att brott är en gärning som är beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning och för vilken straff som beskrivs i brottsbalken är föreskrivet (1 kap. 1 §).

Definitionen i 1 kap. 1 § brottsbalken fyller också en viktig funktion i det att den är ett uttryck för legalitetsprincipen. Denna princip uppfattas i alla moderna rättsstater som ett grundläggande krav som straffsystemet måste tillgodose. Legalitetsprincipen på straffrättens område innebär i korthet att straff får utdömas endast för gärningar som i förväg blivit kriminaliserade genom lagstiftning. Principen ska säkerställa att rättssäkerheten garanteras genom att den ställer sådana krav på lagstiftningen att det blir förutsebart för medborgarna vad som är en straffbar gärning och vad som inte är det. Principen är lagfäst även i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen och 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. I grunden kan legalitetsprincipen sägas syfta till att upprätthålla respekten för lagen och lagtexten.

Legalitetsprincipen är en vedertagen del av den svenska rättsordningen sedan lång tid tillbaka, långt innan den lagfästes. Den återfinns också i Europakonventionen (artikel 7).

Av legalitetsprincipen följer tre förbud. Det rör sig om ett retroaktivitetsförbud som innebär att lagen inte får tillämpas retroaktivt till nackdel för den tilltalade, ett analogiförbud som innebär att lagen inte får ges en vidare tillämpning än dess ordalydelse och ett obestämdhetsförbud som innebär att lagen måste var så preciserad och bestämd till sin utformning att den kan begripas av medborgarna.[2]

Det är av avgörande betydelse för rättssäkerheten och för tilltron till lagen och det straffrättsliga systemet att de ingripanden som görs är förutsebara och sker inom de gränser som statsmakterna i förväg

[2] Se t.ex. Bäcklund m.fl., Brottsbalken su 17 (1 juli 2020, Version 17, JUNO), kommentaren till 1 kap. 1 §.

har satt upp. En del i detta – som är av särskild vikt vid hantering av frågor om kriminalisering, se mer i avsnitt 10.1 – är att den lagtext som finns på det straffrättsliga området inte får vara alltför allmänt hållen utan ska innehålla ett visst mått av precision vid beskrivningen av vad som är straffbart. Därmed inte sagt att någon absolut precision skulle kunna uppnås; även den straffrättsliga lagstiftningen måste med nödvändighet kunna bli föremål för tolkning.

Personligt ansvar m.m.

En annan grundläggande princip inom straffrätten är att bara den som har haft förmåga eller tillfälle att rätta sig efter det som lagen föreskriver bör kunna straffas för att inte ha följt lagen. Bakom denna s.k. konformitetsprincip ligger idén om vikten av det personliga ansvaret, om individens samhällsansvar. Den som inte själv kan anses ha skuld till det inträffade bär inte ansvar för det.

För att ett brott ska föreligga måste alltid en otillåten gärning ha företagits. Vad som är en otillåten gärning beskrivs primärt i de enskilda straffbuden. Dessa innehåller ett antal (objektiva) rekvisit, som måste vara uppfyllda för att brottet i fråga ska föreligga. För att en otillåten gärning ska vara begången krävs också att det inte föreligger några omständigheter som gör gärningen tillåten (t.ex. att den har begåtts i nöd eller nödvärn).

Att en otillåten gärning har företagits är dock inte tillräckligt för att ett brott ska föreligga, utan det krävs – i enlighet med konformitetsprincipen – dessutom att gärningsmannen har ett personligt ansvar (en skuld) för gärningen. Det måste kunna läggas honom eller henne till last att den otillåtna gärningen företogs.

Kravet på personligt ansvar kan i svensk rätt uppfyllas genom uppsåt eller oaktsamhet. Normalt ställs krav på uppsåt (1 kap. 2 § första stycket brottsbalken). En oaktsam gärning är straffbar bara om det är särskilt föreskrivet. Enligt den s.k. täckningsprincipen krävs att det råder viss överensstämmelse mellan den otillåtna gärningen och gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet. Något förenklat kan sägas att det krävs att gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet omfattar åtminstone huvuddragen av det händelseförlopp som utgör gärningen.

Även idén om det personliga ansvaret får betydelse vid bedömningen av vilket handlande som bör kriminaliseras, se mer i avsnitt 10.1.

6.3 De osjälvständiga brottsformerna

Inledning

Straffbestämmelserna i brottsbalken och i de olika specialstraffrättsliga lagarna anger vilka gärningar som är straffbelagda, men beskrivningarna ger inte någon komplett bild av det straffbara området. De kompletteras som sagt av de gärningar som är straffbelagda på vägen mot ett fullbordat brott, alltså på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet, samt även av ansvar för medverkan till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra vissa straffbelagda gärningar.

Dessa gärningar benämns ofta osjälvständiga brottsformer eftersom de relaterar till de självständiga brotten (försök till skadegörelse, stämpling till grovt olaga hot osv.). De allmänna bestämmelserna om osjälvständiga brott finns i 23 kap. brottsbalken.

Förstadier till brott – försök, förberedelse och stämpling

Det är framför allt fullbordade brott som föranleder straffansvar, men det har ansetts nödvändigt att straffbelägga även vissa gärningar på vägen mot ett fullbordat brott. Detta har alltså skett genom kriminaliseringen av försök, förberedelse och stämpling till brott.

Ett sådant straffansvar förutsätter lagtekniskt att det för brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier. Försök är kriminaliserat i relativt stor utsträckning. När det gäller förberedelse och stämpling till brott har en uttalad utgångspunkt varit att sådan kriminalisering ska vara förbehållen allvarlig brottslighet. I samband med en reform år 2016, som syftade till att mer effektivt motverka organiserad brottslighet, gjordes bedömningen att försök, förberedelse och stämpling till allvarliga brott skulle kriminaliseras i större utsträckning än vad som hade gällt tidigare. Bedömningen gjordes också att stämpling till brott som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än för-

beredelse till samma brott. Samtidigt nykriminaliserades bl.a. försök, förberedelse och stämpling till grovt olaga hot och grovt vapenbrott.[3]

Har någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon dömas för försök till brottet. För ansvar krävs, förutom att den s.k. försökspunkten har uppnåtts, att gärningsmannen haft uppsåt såsom för fullbordat brott samt att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter (23 kap. 1 § brottsbalken).

Ett brott kan vara noggrant planerat och förberett utan att handlandet för den skull kommit så långt att brottet kan anses som påbörjat. Gärningen kan dessutom vara påbörjad i mer allmän mening utan att försökspunkten anses uppfylld. Gärningsmannen kan i sådana fall dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till brott.

Ansvar för förberedelse kan dömas ut då någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. För förberedelse döms också den som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Om faran för brottets fullbordan är ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar (23 kap. 2 § första och fjärde stycket brottsbalken).

På samma sätt som förberedelsebrottet kan stämplingsbrottet sägas utgöra en del i planeringen av ett brott. Det är således straffbart att i samråd med någon annan besluta att en brottslig gärning ska begås, att söka anstifta någon annan att begå brott eller att åta sig eller erbjuda sig att utföra gärningen. Om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig gäller, liksom i fråga om förberedelse, att

[3] Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113). Tidigare var stämpling till brott kriminaliserat i avsevärt mindre utsträckning än förberedelse, vilket hade sin bakgrund i ett kronologiskt synsätt enligt vilket stämpling ligger längre från ett fullbordat brott än förberedelse och därmed anses mindre straffvärd. Regeringen ifrågasatte i propositionen om inte detta synsätt har inneburit att klart straffvärda förfaranden kommit att falla utanför det kriminaliserade området. Det förhållandet att två eller flera personer kommer överens om att begå brott (en stämplingsgärning) torde innebära en påtaglig risk för att det tänkta brottet också kommer till stånd, medan en ensam persons befattning med exempelvis ett brottsverktyg (en förberedelsegärning) inte nödvändigtvis innebär en större eller ens lika stor risk. Se a. prop. s. 40.

ansvar inte ska dömas ut (23 kap. 2 § andra och fjärde stycket brottsbalken).

Medverkan till brott

Enligt bestämmelsen om medverkan i 23 kap. 4 § brottsbalken ska inte bara den som utfört en gärning utan även någon annan som har främjat den med råd eller dåd dömas till ansvar för brott.

Ansvar för medverkan förutsätter, som nämnts, inte att det är särskilt föreskrivet för det aktuella brottet. Medverkansansvaret gäller i relation till alla brott i brottsbalken och, för specialstraffrätten, brott med fängelse i straffskalan. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last.

För att medverkansansvar ska kunna aktualiseras fordras att det finns en otillåten gärning att medverka till. En sådan gärning brukar betecknas som huvudgärningen eller medverkansobjektet.[4] Denna gärning kan utgöras av ett fullbordat brott, ett straffbart försök, en straffbar förberedelse eller stämpling eller en straffbar medverkansgärning och det förutsätts dels att gärningen är straffbelagd, dels att den är otillåten (dvs. inte rättfärdigad med stöd av någon undantagsregel, t.ex. om nöd). Exempelvis är alltså medverkan till försök och medverkan till medverkan kriminaliserad.

Man skiljer mellan två former av medverkan, nämligen anstiftan av brott och medhjälp till brott. Här ska också först nämnas den särskilda form av gärningsmannaskap som brukar kallas medgärningsmannaskap. Flera personer kan samtidigt vara gärningsmän trots att ingen av dem, eller inte alla, självständigt uppfyller hela brottsbeskrivningen i ett straffbud, förutsatt att vad de gör tillsammans (i samverkan eller samråd) innebär att brottsbeskrivningen är uppfylld. De har, med andra ord, utfört gärningen tillsammans. De är då alla gärningsmän.

Att anstifta någon att göra något är att förmå honom eller henne att utföra gärningen, alltså att genom psykisk påverkan orsaka hans eller hennes gärning. Därmed inte sagt att anstiftan förutsätter vare sig övertalning eller vilseledande. Medhjälp till en brottslig gärning bestäms negativt på så sätt att medhjälp består i ett främjande som

[4] En grundläggande beskrivning av detta finns i rättsfallet ”Företagsboten och fängelsestraffet” NJA 2012 s. 826.

inte uppfyller kraven för anstiftan. Främjandet kan ske fysiskt, men det kan också ske genom att den medverkande psykiskt utövar inflytande på andra medverkande.

Medverkan kan alltså ske genom råd eller handling. Det är tillräckligt att den medverkande genom sin medverkan har styrkt någon annan i hans eller hennes uppsåt att begå brottet. En gärning som inte innebär att någon har utövat inflytande på brottets tillkomst, vare sig fysiskt eller psykiskt, är däremot inte att anse som medverkan.

Underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Den som utan att ingripa iakttar att någon begår brott, och som varken fysiskt eller psykiskt har utövat inflytande på brottets tillkomst, kan alltså inte dömas för medverkan. Det finns inte heller någon allmän skyldighet att avslöja brott eller att förhindra andra personer från att begå brott.

Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott kan dock, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet (23 kap. 6 § första stycket brottsbalken). Ansvar förutsätter alltså på samma sätt som när det gäller försök, förberedelse och stämpling att det är särskilt föreskrivet i relation till ett visst brott. Så är fallet beträffande ett antal allvarliga brott, se mer i det följande. I samma lagrum anges att i de fall då det är särskilt föreskrivet ska även den dömas för underlåtenhet att avslöja brott som inte haft uppsåt till det men som borde ha insett att brottet var förestående eller pågick.

I samband med den nyss nämnda reformen år 2016, som syftade till att mer effektivt motverka organiserad brottslighet, infördes därutöver ett nytt underlåtenhetsbrott som har särskild betydelse för de överväganden som kommittén ska göra.

Numera är underlåtenhet att förhindra brott inom ramen för en sammanslutning kriminaliserat för den som har ett bestämmande inflytande i verksamheten (23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).

I propositionen avseende 2016 års lagändring redogjordes för den bestämmelse om ansvar för underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet som tidigare hade övervägts av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet och som återges i kap. 5. Som framgår

där hade kommittén avstått från att lägga fram förslaget (jfr däremot reservation). Regeringen ansåg emellertid i den nu aktuella propositionen att det är rimligt att ledande personer i olika sammanhang kan avkrävas ett särskilt ansvar och anförde därefter följande.

> Inom den organiserade brottsligheten förekommer det grupperingar som är strukturerade och ordnade enligt ett hierarkiskt mönster med bl.a. en utpekad ledare. Trots att en ledare med en maktposition i en sådan gruppering kan styra över verksamheten i gruppen kan det, med utgångspunkt i hur det straffrättsliga ansvaret är konstruerat, vara svårt att direkt knyta personen till sådana konkreta brottsliga gärningar som förekommer i, och många gånger kan sägas vara huvudsyftet för, verksamheten. En sådan persons passivitet i förhållande till att brott begås är ett beteende som inte bör accepteras från samhällets sida och det finns därför skäl att utvidga skyldigheten att ingripa.[5]

Regeringen gjorde alltså bedömningen att det fanns skäl att utvidga skyldigheten att ingripa för ledande personer inom den organiserade brottsligheten och att detta borde ske genom att straffansvar för en ny form av underlåtenhet att förhindra brott infördes.[6] Ett sådant utvidgat underlåtenhetsansvar skulle utgöra ett värdefullt komplement till det befintliga regelverket, bl.a. medverkansbestämmelserna, och kunde även antas få en viss brottsavhållande effekt.

Den nya bestämmelsen i 23 kap. 6 § andra stycket har följande lydelse (här citeras för tydlighetens skull även bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja brott i första stycket).

> Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. I de fall det är särskilt föreskrivet ska för underlåtenhet att avslöja brott även den dömas som inte haft uppsåt till men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick.
>
> Den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen

[5] Prop. 2015/16:113 s. 52

[6] Föräldrar och andra uppfostrare eller förmyndare – personer i s.k. garantställning – som underlåter att hindra den som står under deras vård eller lydnad från att begå brott kan också (och kunde redan vid tidpunkten för regeringens bedömning) dömas för underlåtenhet att förhindra brott (23 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken). Den skyldigheten att förhindra brott gäller alla typer av brott, i princip även bagatellartade förseelser och brott enligt specialstraffrätten.

ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att förhindra brottet enligt första stycket.

Kriminaliseringen av underlåtenhet att förhindra brott enligt andra stycket är begränsad till de fall där underlåtenhet att avslöja brott är straffbelagt. En lista över dessa brott finns i det betänkande som föregick propositionen, se Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. (SOU 2014:63) s. 159. Hit hör t.ex. mord, dråp, grov misshandel, grov skadegörelse, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och terroristbrott. Ansvaret omfattar endast uppsåtlig underlåtenhet, vilket innebär att gärningsmannen ska ha känt till brottet men underlåtit att förhindra det.

För att någon ska anses ha ett bestämmande inflytande i en sammanslutning krävs att personen har makt att besluta om vad som görs inom ramen för sammanslutningen eller en del av denna, dvs. att han eller hon har möjlighet att styra över vad andra personer i sammanslutningen gör. Till denna krets hör både den som har ett inflytande över sammanslutningens verksamhet i kraft av sin formella ställning och den som utan att ha en formell position i sammanslutningen faktiskt utövar ledningen av hela eller delar av verksamheten. De sammanslutningar som avses inbegriper såväl olika former av juridiska personer som andra typer av grupperingar och nätverk. Det måste emellertid handla om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod. Det ställs inte upp något krav på att sammanslutningen är att hänföra till den organiserade brottsligheten eller annars är kriminell.

Den straffbara gärningen består i att en person som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning underlåter att förhindra ett brott som begås inom ramen för sammanslutningen. Med brott avses i detta sammanhang ett fullbordat brott.[7] För att man ska kunna tala om att en person har underlåtit att förhindra ett visst brott förutsätts det att personen hade kunnat förhindra brottet. Vid bedömningen av om kravet är uppfyllt får man, på samma sätt som man normalt gör när det gäller kausalitetskravet vid orsakande genom underlåtenhet, bedöma om det i hög grad är sannolikt att brottet hade förhindrats om personen hade agerat (se bl.a. rättsfallet NJA 2007 s. 369).

[7] Se prop. 2015/16:113 s. 97, jfr vad som sägs i det följande i anslutning till 23 kap. 6 § fjärde stycket 1 brottsbalken.

Det aktuella brottet ska vidare vara begånget inom ramen för sammanslutningen. Detta betyder att gärningen ska ha anknytning till sammanslutningens verksamhet. I propositionen anges som exempel på en sådan anknytning ett mord som begås inom ramen för en uppgörelse mellan kriminella gäng.

Personer med ett bestämmande inflytande i en sammanslutning är alltså skyldiga att förhindra vissa brott och omfattas inte bara av den allmänt gällande skyldigheten i bestämmelsens första stycke att anmäla eller annars avslöja vissa brott. Ansvar för dessa personer döms i första hand ut enligt bestämmelsen i andra stycket. Bara om sådant ansvar inte kan dömas ut aktualiseras ansvar enligt första stycket.

Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott förutsätter att den gärning som underlåtenheten att avslöja eller förhindra avser har fortskridit så långt att den är straffbar (23 kap. 6 § fjärde stycket 1 brottsbalken). Ansvar förutsätter att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar åtminstone som straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling. Den som förhindrat ett brotts fullbordan går dock fri från ansvar, även om han eller hon inte förhindrat förberedelse, stämpling eller försök till brottet. I rättslitteraturen anges att man i den meningen kan säga att med brott avses ett fullbordat brott.[8]

En förutsättning för straffansvar är också att brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller någon annan (23 kap. 6 § fjärde stycket 2 brottsbalken).

Det har alltså inte ansetts rimligt att kräva att någon ska avslöja eller förhindra ett brott om personen därigenom riskerar att själv bli dömd som medgärningsman och inte heller om personen riskerar repressalier av den skyldiga eller andra. I propositionen fann regeringen inte skäl att undanta det nya underlåtenhetsbrottet från denna s.k. ansvarsfrihetsregel vid fara. Regeringen kunde i någon mån instämma i uppfattningen att det inte är helt självklart att en person som har en ledande roll i en sammanslutning och som underlåter att förhindra att andra drabbas av brott ska vara fri från straffansvar när han eller hon själv riskerar att drabbas, i vart fall inte när risken för repressalier bedöms vara låg och repressalierna lindriga eller i vart fall mindre allvarliga samtidigt som någon annan riskerar att drabbas av

[8] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken su 17 (1 juli 2020, Version 17, JUNO), kommentaren till 23 kap. 6 §.

ett synnerligen allvarligt brott. Vid remissbehandlingen hade vidare invänts att det nya underlåtenhetsbrottet riskerade att bli uddlöst om ansvarsfrihetsregeln skulle vara tillämplig eftersom våld och hot är så nära sammankopplat med den organiserade brottsligheten att det är svårt att se när det kan uteslutas att ett ingripande skulle vara befriat från fara. Regeringen anförde att skyldigheten att förhindra brott ställer krav på vissa personer att agera för att förhindra att ett fullbordat brott kommer till stånd och att ansvaret omfattar personer med ett bestämmande inflytande i en sammanslutning. I detta ligger att personen i kraft av sin position har en faktisk förmåga att kontrollera vad som sker i sammanslutningen, inbegripet en faktisk förmåga att förhindra att brottsliga gärningar utförs av underlydande personer. Regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att förhindrande av brott i de aktuella situationerna inte i normalfallet kunde förväntas vara förenat med sådan fara att bestämmelsen av den anledningen skulle sakna praktisk betydelse. När det gäller påpekandet om att det kan vara svårt att motbevisa ett påstående om en hotbild noterade regeringen att bevisläget kan jämföras med vad som gäller vid en invändning om t.ex. nödvärn. Liksom när det gäller nödvärn bör ett blankt påstående om fara normalt kunna lämnas utan avseende. Först när det finns en mera konkretiserad invändning om fara gäller att åklagaren ska förebringa så mycket bevisning att invändningen framstår som obefogad. Ansvarsfrihetsregeln föreslogs alltså gälla också för de personer som omfattas av det nya underlåtenhetsbrottet.[9]

Inskränkningen av det straffbelagda området omfattar bl.a. fall när ett avslöjande av ett brott skulle medföra risk för misstanke om eller ansvar för delaktighet i brottet. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2017 s. 515 – som gällde underlåtenhet att avslöja brott – uttalat att ansvar för sådan underlåtenhet är uteslutet om det av utredningen framgår att den som underlåtit att avslöja brottet kan ha varit inblandad i brottet på ett sådant sätt att straffansvar kan aktualiseras. I rättsfallet ”Facebookmålet” NJA 2018 s. 562 uttalade domstolen med hänvisning till detta resonemang att ett yrkande om ansvar för underlåtenhet att avslöja brott ska ogillas om yrkandet är alternativt till ett yrkande om ansvar för delaktighet i brottet. Redan yrkandet om ansvar för delaktighet som sådant bör innebära att sådan fara som avses med bestämmelsen ska anses ha förelegat.

[9] Prop. 2015/16:113 s. 57 f. och 96 ff.

Vidare torde ansvarsfrihet kunna aktualiseras om det föreligger konkreta hot om allvarliga repressalier mot gärningsmannen eller någon annan. Ansvarsfrihet torde också i vissa fall kunna aktualiseras om ett avslöjande av brottet skulle göra klart att en person inom ett kriminellt nätverk eller en kriminell gruppering spridit uppgifter om nätverket eller grupperingen och att ett avslöjande därför skulle innebära fara för honom eller henne.

6.4 Tryck- och yttrandefrihetsbrott

Inledning

Enligt regeringsformen har var och en rätt till yttrandefrihet. I avsnitt 3.3 redogörs för förutsättningarna att genom lag begränsa denna och vissa av de andra positiva opinionsfriheterna.

I 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen föreskrivs ett grundläggande undantag från dess regelsystem. Där framgår att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller för tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Yttrandefriheten i de här fallen regleras således i dessa två grundlagar, här mediegrundlagarna, och inte i regeringsformen. Det betyder att det straff- och processrättsliga regelverket för dessa medier finns i mediegrundlagarna och inte, som är fallet när regeringsformen är tillämplig, i vanlig lag.

Tryck- och yttrandefriheten enligt mediegrundlagarna syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). I dessa grundlagar läggs fast ett detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. Systemet vilar på ett antal gamla grundprinciper som beskrivs närmare i det följande och som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten i tryckta skrifter och vissa andra medier.

Var och en har alltså enligt regeringsformen rätt till yttrandefrihet och i mediegrundlagarna finns ett särskilt skydd för tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra medier. Regeringsformen tillämpas inte när mediegrundlagarna är tillämpliga.

Detta betyder emellertid inte att vad som helst får uttryckas. Straffansvaret för bl.a. hets mot folkgrupp är exempel på en begränsning av de nämnda friheterna. Hets mot folkgrupp utgör, liksom flera av de andra brott som beskrivs i det följande, även tryck- och yttrandefrihetsbrott. Brotten är därigenom straffbara också om de begås genom tryckt skrift eller något annat grundlagsskyddat medium. Det finns därför anledning att, innan beskrivningen av de enskilda brott som kan ha betydelse i sammanhanget, redogöra för delar av regleringen i mediegrundlagarna.

Det ska i sammanhanget betonas att enligt sina direktiv så får kommittén inte föreslå ändring i grundlag. Kommittén har därmed att utgå från den ordning som nu gäller enligt mediegrundlagarna, däribland vilka brott som utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det är alltså inte aktuellt att låta något ytterligare brott omfattas av grundlagarnas reglering.

Tillämpningsområde

Den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten har konstruerats på så vis att den bara omfattar vissa kommunikationstekniker. Tre huvudsakliga förmedlingssätt pekas ut i mediegrundlagarna: maskinellt framställda skrifter, kommunikation via elektromagnetiska vågor och tekniska upptagningar. Dessa kommunikationstekniker omfattar ett antal olika medieformer, exempelvis böcker, tidningar, cd-skivor, radio, tv och olika webbplatser.[10]

En viktig konsekvens av att mediegrundlagarna har kopplats till användandet av viss teknik är att s.k. direkt kommunikation inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Det innebär att yttranden som framförs vid t.ex. demonstrationer inte skyddas av mediegrundlagarna, om det inte skulle ske genom någon av de grundlagsskyddade teknikerna. För dessa yttrandeformer gäller i stället det skydd som följer av regeringsformen.

Ett annat grundläggande drag hos mediegrundlagarna är att det uppställs ett krav på spridning. Det här kravet vilar på tanken att den

[10] 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté, som hade i uppdrag att utreda ett antal specifika frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, föreslår i betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45) vissa ändringar i mediegrundlagarna, bl.a. i den s.k. webbsändningsregeln, se i det följande. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten. Däremot värnas inte privat kommunikation mellan enskilda personer.[11] I det följande beskrivs det formella tillämpningsområdet för de båda grundlagarna.

Tryckfrihetsförordningen är tillämplig på skrifter som har framställts i tryckpress. Det är inte en förutsättning att skriften ska ha framställts i ett visst antal exemplar och det finns ingen begränsning beträffande vilket material en skrift kan vara tryckt på, även t.ex. tyg omfattas (1 kap. 1 § och 2 § första stycket). Alla metoder för mångfaldigande som innebär att färgen överförs från tryckmediet till tryckbäraren genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem är metoder där tryckpress används.[12]

Förutom på skrifter som framställts i tryckpress är tryckfrihetsförordningen tillämplig på skrifter som har mångfaldigats genom fotokopiering eller någon liknande teknik, men då bara om utgivningsbevis gäller för skriften eller om skriften har försetts med särskilda s.k. ursprungsuppgifter. Det som sägs om skrifter som har framställts i tryckpress och om tryckning i tryckfrihetsförordningen gäller som huvudregel även sådana skrifter (1 kap. 2 § andra och tredje stycket).

Frågan om en skrift är framställd i tryckpress, eller annars faller under tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde, ska prövas som en processförutsättning, dvs. för att avgöra om tryckfrihetsförordningen är tillämplig. För tryckfrihetsförordningens tillämplighet är det tillräckligt att det vid en samlad bedömning framstår som mer sannolikt att en skrift är framställd i tryckpress än att så inte är fallet (se rättsfallet ”Plakatet” NJA 2019 s. 279).

Det är inte bara texter som är att anse som skrifter och kan omfattas av tryckfrihetsförordningen. Även bilder, med eller utan åtföljande text, anses vid tillämpningen av den som skrifter (1 kap. 2 § fjärde stycket). Symboler, ritningar, fotografier och teckningar kan därför omfattas. En symbol på t.ex. en tröja, armbindel, flagga eller banderoll kan alltså omfattas av tryckfrihetsförordningen. Det avgörande är om det som enligt förordningen ska anses som en skrift är tryckt eller försedd med ursprungsuppgifter.[13]

---

[11] Se t.ex. Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58), Del 1 s. 150 f.

[12] Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet (SOU 2001:28), Del 2 s. 368 f.

[13] Se Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys (2019:27) s. 42 f. och där gjorda hänvisningar.

Kravet på spridning kommer till uttryck i 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. För att förordningen ska vara tillämplig krävs att skriften är utgiven. En skrift anses utgiven när den har lämnats ut till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige (1 kap. 3 § andra stycket). Utgivning föreligger så snart något exemplar av skriften i tryckt skick lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. När det gäller tryckta plakat, affischer eller liknande kan utgivning ske t.ex. genom att ett plakat bärs omkring i en folksamling eller genom att en affisch anslås offentligt. Skriften måste dock vara behörigen utlämnad. En skrift som t.ex. spritts av misstag anses inte utgiven (se rättsfallet ”Flaggan” NJA 2019 s. 72 p. 9 och där gjorda hänvisningar).

Utgivningen utgör startpunkten för möjligheten att ingripa mot en skrift enligt tryckfrihetsförordningen. Om utgivning inte har skett ska talan avvisas (se rättsfallet NJA 1959 s. 495). Det s.k. censurförbudet i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen medför att det inte heller är möjligt att med stöd av vanlig lag ingripa mot skriften före utgivningstidpunkten.

Yttrandefrihetsgrundlagen är i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker: dels överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor, t.ex. radio och tv, dels tekniska upptagningar (1 kap. 2–9 §§). Med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, t.ex. cd-skivor och dvd-skivor (1 kap. 2 §). Vad gäller kravet på spridning av tekniska upptagningar liknar regleringen den som gäller för skrifter. Yttrandefrihetsgrundlagen är således tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna (1 kap. 8 §).

När det gäller överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor har begreppet program särskild betydelse. Yttrandefrihetsgrundlagen är som huvudregel tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 3 § första stycket). Detta betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Bestämmelsen om program omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar. Genom ett särskilt tillägg har bestämmelsen gjorts tillämplig även på vissa direktsända och – om starttidpunkten inte kan bestämmas av mottagaren

– inspelade program ur en databas (1 kap. 3 § andra stycket). Här avses i första hand s.k. webbsändningar på internet.[14] Privatpersoners sändningar via internet kan alltså uppfylla kraven för grundlagsskydd, se rättsfallet ”Facebookmålet” NJA 2018 s. 562.[15]

Andra databasöverföringar än webbsändningar kan omfattas av grundlagsskyddet genom den s.k. databasregeln (1 kap. 4 §). Yttrandefrihetsgrundlagen kan vara tillämplig på sådan spridning som sker via internet på webbplatser knutna till massmedieföretag eller till någon annan om det finns utgivningsbevis för verksamheten (se 1 kap. 4 § och rättsfallet NJA 2007 s. 805 II).[16] En förutsättning för grundlagsskydd är att informationen på databasen tillhandahålls allmänheten och att databasens innehåll endast kan ändras av den som driver verksamheten (jfr dock 1 kap. 4 § andra stycket i det följande). Ett grundläggande krav för att databasverksamhet ska skyddas enligt yttrandefrihetsgrundlagen är alltså att den som driver verksamheten råder över innehållet. Detta är en förutsättning för att utgivaren ensam ska kunna ansvara för det som publiceras, se mer om det s.k. ensamansvaret i det följande. Att innehållet ska tillhandahållas allmänheten innebär att vem som helst ska kunna ta del av detta.

Sedan den 1 januari 2019 anges i yttrandefrihetsgrundlagen att även om viss information i en databas har tillförts av någon annan än den som driver verksamheten gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten (1 kap. 4 § andra stycket).[17] Bestämmelsen utgör ett slags undantag från det nyss beskrivna kravet på att en databas, för att omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, inte ska kunna ändras av mottagarna. Bakgrunden till bestämmelsen är rättsfallet NJA 2014 s. 128, i vilket Högsta domstolen fann att en databas omfattades av databasregeln trots att mottagarna kunde tillföra

[14] Se bl.a. Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (prop. 2001/02:74) s. 41 och SOU 2016:58, Del 1 s. 152 f.

[15] 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté föreslår i SOU 2020:45 att tillämpningsområdet för denna s.k. webbsändningsregel begränsas till sådana aktörer som omfattas av den s.k. databasregeln, dvs. aktörer som har automatiskt grundlagsskydd eller grundlagsskydd genom utgivningsbevis (se mer i det följande).

[16] För vissa aktörer gäller alltså grundlagsskyddet automatiskt, dvs. utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas. Andra aktörer som publicerar sig på internet har möjlighet att hos Myndigheten för press, radio och tv ansöka om utgivningsbevis och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd, se 1 kap. 5–7 §§ yttrandefrihetsgrundlagen.

[17] Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49). Samtidigt trädde ett stort antal ändringar i mediegrundlagarna i kraft, bl.a. i andra bestämmelser som reglerar grundlagsskyddet för publiceringar på internet.

kommentarer. Detta skedde dock på en avskild del av webbplatsen och på ett sådant sätt att det inte medförde förlust av grundlagsskyddet för databasen i övrigt. Frågan har nu reglerats genom stadgandet i 1 kap. 4 § andra stycket, som ligger i linje med Högsta domstolens ställningstagande. Om det klart går att åtskilja det innehåll som härrör från den som driver databasen från innehåll som tillförts av någon annan, så kan alltså yttrandefrihetsgrundlagen tillämpas på det förstnämnda innehållet. Det är hur innehållet rent objektivt framstår för den som tar del av innehållet på t.ex. en webbplats som är avgörande för bedömningen. Hur innehållet tekniskt sett har ordnats saknar betydelse. Bestämmelsen är tillämplig vid förekomsten av externt material på en webbplats, t.ex. användarkommentarer som inte förhandsgranskas, inbäddade länkar och flöden från sociala medier.[18]

Grundprinciper

I mediegrundlagarna läggs ett detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal historiskt betingade vedertagna svenska grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten i tryckta skrifter och vissa andra medier. En viktig del i skyddet är att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Till skillnad från yttrandefriheten enligt regeringsformen, som kan begränsas genom vanlig lag (under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar), förutsätter alltså begränsningar i mediegrundlagarna grundlagsändring.

De grundprinciper som mediegrundlagarna bygger på kan benämnas på olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om förbudet mot censur och hindrande åtgärder (som bl.a. innebär förbud att på grund av det väntade innehållet i ett yttrande hindra dess offentliggörande), etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning. Det är framför allt ensamansvaret och brottskatalogen som är av intresse här, varför dessa principer beskrivs närmare.

[18] Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) 1 kap 4 §, Karnov (JUNO), besökt 2021-03-31 och prop. 2017/18:49 s. 249.

Principen om ensamansvar innebär att bara en av de personer som har deltagit i tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i denna och att det i grundlagarna anges vem den personen är (se 8 kap. tryckfrihetsförordningen och 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen). Ansvaret är exklusivt, och det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. Härutöver är ansvaret successivt och följer en slags ansvarskedja som anger vem ansvaret faller på om inte personen närmast före i kedjan kan åläggas ansvar. Slutligen ansvarar den som pekas ut i grundlagarna oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om vederbörande faktiskt har känt till innehållet i förväg. Enligt den s.k. uppsåtspresumtionen ska den som är ansvarig för ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott anses ha haft kännedom om innehållet i framställningen och medgett utgivning eller sändning av den (se 8 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen). Undantag kan göras i vissa speciella fall, exempelvis om en utgivare har utsetts för skens skull.

Om tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, gäller den lagen ensam som straff- och processlag (den s.k. exklusivitetsprincipen, se 1 kap. 9 § resp. 1 kap. 14 §). Tryckfrihetsförordningen innehåller en fullständig uppräkning, en s.k. brottskatalog, av de gärningar som kan utgöra tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag (7 kap.). En av dessa gärningar är hets mot folkgrupp (7 kap. 6 §). I brottskatalogen finns även bl.a. ärekränkningsbrott (dvs. förtal och förolämpning) och flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak), men däremot inte t.ex. förargelseväckande beteende. Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §). När det gäller påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar mediegrundlagarna till brottsbalken.

Utöver att brottet måste finnas i tryckfrihetsförordningens brottskatalog krävs för ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott att gärningen är straffbar också enligt vanlig lag. Man brukar säga att det krävs dubbel täckning för att ett brott ska vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Detta innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas, men inte utvidgas, utan en ändring av tryck-

frihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. En utvidgning av straffansvaret för t.ex. hets mot folkgrupp i brottsbalken, eller kriminalisering genom införande av ett nytt brott där, förutsätter alltså motsvarande ändring i tryckfrihetsförordningen för att få genomslag för tryck- eller yttrandefrihetsbrottet. Däremot får en inskränkning i brottsbalken omedelbart genomslag för tryck- eller yttrandefrihetsbrottet.

Som anmärks i det föregående får kommittén inte föreslå någon förändring i mediegrundlagarnas brottskatalog.

Instruktionen m.m.

Vid bedömningen av om en gärning är att anse som tryck- eller yttrandefrihetsbrott ska syftena bakom en allmän yttrandefrihet beaktas (se 7 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Tryck- och yttrandefriheten enligt mediegrundlagarna syftar som sagt till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § resp. 1 kap. 1 §). I mediegrundlagarna finns dessutom en s.k. instruktion som kan sägas komplettera dessa syften.[19] Instruktionen innebär att den som dömer över missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller vakar över mediegrundlagarna alltid ska ha i åtanke att friheterna utgör grundvalar för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla (1 kap. 10 § resp. 1 kap. 15 §).

Åtal och preskription m.m.

Justitiekanslern är ensam allmän åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott (9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

I mediegrundlagarna finns särskilda regler för beräkning av tiden för åtalspreskription. Preskriptionstiden för brott mot de grundlagarna är betydligt kortare än vad som normalt gäller för brott mot vanlig lag och starttidpunkten för preskriptionstiden är särskilt bestämd.

[19] Se NJA II 1949 s. 386 f. och prop. 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag m.m. s. 109.

Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott ska väckas inom sex månader från utgivningen om det är fråga om periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gällde vid utgivningen och inom ett år från utgivningen för andra skrifter (9 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen).

På yttrandefrihetsgrundlagens område gäller som huvudregel en ettårig preskriptionstid för tekniska upptagningar räknat från tiden när upptagningen gavs ut. För radio- och tv-program, och andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor, är preskriptionstiden sex månader räknat från det att programmet sändes (7 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Ett yttrandefrihetsbrott i en databas, t.ex. på en webbplats, betraktas som pågående (perdurerande).[20] Detta innebär principiellt sett att brottet fullbordas när uppgiften publiceras i databasen och därmed tillhandahålls allmänheten. Brottet anses därefter pågå ända fram till dess att uppgiften tas bort och därmed inte längre tillhandahålls. Preskriptionstiden om sex månader räknas från när uppgiften tas bort (7 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen). Sedan den 1 januari 2019 finns en särskild ansvarsfrihetsregel för dessa fall för material som är äldre än ett år (6 kap. 6–7 §§).[21] Regeln gäller för utgivares ansvar och innebär i korthet att om en utgivare inom två veckor efter att han eller hon har tagit emot en underrättelse från Justitiekanslern eller målsäganden om att viss information i en databas kan utgöra yttrandefrihetsbrott tar bort informationen ur databasen, så kan utgivaren inte hållas ansvarig för informationen.

Högsta domstolen har i rättsfallet ”Flaggan” NJA 2019 s. 72 uttalat sig om bevisbörda och beviskrav i mål om allmänt åtal för tryckfrihetsbrott. En tryckt hakkorsflagga hade i målet hissats på ett torg. En av personerna som hade hissat flaggan greps och åtalades för tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Han invände att han inte visste något om flaggan och att den därmed skulle kunna vara spridd obehörigen eller utgiven för så länge sedan att åtalet var preskriberat. Domstolen uttalade att Justitiekanslern har bevisbördan för att det inte förhåller sig så som den tilltalade invänder och det krävs då att Justitiekanslern förebringar så mycket bevisning att invändningen framstår som obefogad.

[20] Jfr ”Bilderna som låg kvar” Högsta domstolens avgörande den 3 december 2020 i mål B 5175-19 p. 21.
[21] Se prop. 2017/18:49.

6.5 Hets mot folkgrupp

Inledning

När det gäller rasistisk brottslighet har regeringen, liksom riksdagen, vid flera tillfällen intagit ståndpunkten att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp (tillsammans med medverkansbestämmelserna) i praktiken innebär att organisationer i Sverige inte kan ägna sig åt någon rasistisk verksamhet utan att brott begås och att Sverige bl.a. därför uppfyller FN:s rasdiskrimineringskonvention, även utan att ha ett direkt förbud mot rasistiska organisationer. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp ägnas därför särskild uppmärksamhet i detta kapitel. Först ska sägas något om dess bakgrund. Som redovisats utgör den en begränsning av den i regeringsformen skyddade yttrandefriheten, närmast med hänvisning till allmän ordning och säkerhet (jfr 2 kap. 23 § regeringsformen).[22] Att det är fråga om ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger särskild anledning till restriktivitet vid tillämpningen av bestämmelsen.

Bestämmelsen finns i 16 kap. 8 § brottsbalken och har följande lydelse.

> Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.
>
> Om brottet är grovt döms för *grov hets mot folkgrupp* till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Bakgrund

Brottet hets mot folkgrupp infördes år 1948 i dåvarande strafflagen. Bestämmelsen överfördes senare till brottsbalken och därefter har lagändringar genomförts åren 1971, 1983, 1989, 2003 och 2019 (årtalen avser ikraftträdandet av respektive lagändring).

[22] Se bl.a. Hets mot folkgrupp, m.m. (prop. 2001/02:59) s. 14.

Enligt bestämmelsens ursprungliga lydelse straffbelades att offentligen hota, förtala eller smäda en grupp av befolkningen med viss härstamning eller trosbekännelse.[23] Kriminaliseringen har, som framgått, sin grund i de grymheter och den förföljelse som förekom före och under andra världskriget.

Bestämmelsens tillämpningsområde utvidgades i samband med att Sverige ratificerade rasdiskrimineringskonventionen. Utvidgningen, som genomfördes år 1971, innebar att skyddsobjekten ändrades till att avse folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse. Avsikten var att anpassa svensk lagstiftning till artikel 4 i konventionen, som redovisas utförligt i avsnitt 3.2. Vidare ersattes ”förtal” och ”smädelse” med ”uttrycker missaktning för”. Bestämmelsen utvidgades dessutom till att förutom offentliga uttalanden även omfatta andra uttalanden som sprids bland allmänheten.[24]

År 1983 utvidgades bestämmelsen genom att ”annan sådan grupp av personer” lades till, för att klarlägga att även andra kollektiv än en folkgrupp, t.ex. invandrare, skyddas av bestämmelsen. I propositionen föreslogs också att ”missaktning” skulle ersättas med ”förakt”, men det förslaget genomfördes inte.[25]

I sin nuvarande utformning innehåller bestämmelsen ett krav på spridning av meddelandet. I den delen fick den sin utformning år 1989 då det tidigare kravet på att uttalandet eller meddelandet skulle ha gjorts offentligen eller spritts bland allmänheten togs bort. Genom ett sådant slopat krav skulle samhället slå fast att uttalanden som uttrycker rasförakt är oacceptabla så snart de förekommer utanför den rent privata sfären. Som bakgrund till ändringen angavs att det är ett starkt samhälleligt intresse att med all kraft motverka rasistiska organisationer. Den dåvarande bestämmelsen ansågs visserligen kraftigt begränsa utåtriktad verksamhet från rasistiska organisationer, men med ändringen var avsikten att förhindra även sådana organisationers interna verksamhet. Därmed skulle det utrymme som sådana organisationer hade att verka i praktiken försvinna. Tanken var alltså att genom denna ändring så skulle spridning av rasistiska och liknande uttalanden även inom en organisation bli straffbar.[26]

---

[23] Prop. 1948:80 med förslag till lag om ändring i strafflagen m.m.
[24] Prop. 1970:87 angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m.m.
[25] Prop. 1981/82:58 om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.)
[26] Se prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m., särskilt s. 104 ff.

Bestämmelsen har sedan utvidgats till att omfatta även hets med anspelning på sexuell läggning (år 2003) och könsöverskridande identitet eller uttryck (år 2019).[27]

År 2003 infördes också en särskild straffskala för grova brott. Samtidigt angavs de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt (nämligen om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet). I propositionen, som var den proposition som följde på Kommitténs om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. betänkande (se kap. 5), angavs att det, mot bakgrund av det stora antal rasistiska sammanslutningar som vuxit fram i Sverige under 1990-talet och den ökande propagandaverksamhet som dessa bedriver, fanns ett behov av att införa en särskild straffskala för grova brott. De flesta av dessa sammanslutningar ansågs visserligen små, men de riskerade att bli en grogrund för en växande rasism. I vissa fall bedrevs en systematisk och noga planlagd verksamhet av uttalad propagandakaraktär. Sådan brottslig propagandaverksamhet skulle kunna vara av så allvarlig beskaffenhet att det straffmaximum som hade gällt tidigare tedde sig otillräckligt. Som exempel angavs fall där spridningen har avsett många framställningar av osedvanligt kränkande karaktär som dessutom systematiskt har spritts i ett stort antal exemplar.[28] En särskild brottsbeteckning för hets mot folkgrupp som bedöms som grov – grov hets mot folkgrupp – infördes år 2019, men straffskalan och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt behölls oförändrade.[29]

Hets mot folkgrupp är inte straffbart på förberedelse- eller stämplingsstadiet. Inte heller försök till hets mot folkgrupp är straffbart. Det kan nämnas att Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. föreslog att förberedelse och stämpling till hets mot folkgrupp som är grov skulle kriminaliseras.[30] Det förslaget genomfördes alltså inte. I propositionen gjordes sammanfattningsvis bedömningen att förslaget mötte beaktansvärda invändningar

[27] Prop. 2001/02:59 och Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner (prop. 2017/18:59)
[28] Se prop. 2001/02:59 s. 26 f.
[29] Se prop. 2017/18:59 s. 42.
[30] Se Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88) s. 215 ff. Sådan förberedelse eller stämpling föreslogs dock inte vara straffbar inom det grundlagsskyddade området. En sådan kriminalisering skulle, enligt kommittén, stå i strid med det s.k. censurförbudet i mediegrundlagarna och i praktiken bli utan verkan.

med bäring på grundlagsreglerade fri -och rättigheter. Redan det förhållande, att det finns en risk för att ingripanden enligt den föreslagna bestämmelsen skulle kunna innebära en otillåten begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna ansågs utgöra ett starkt skäl mot ett sådant förslag.[31]

Allmänt om brottet hets mot folkgrupp

Brottsbeskrivningen i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken upptar nu tre rekvisit. Gärningen ska

1. ske i uttalande eller i annat meddelande som sprids,
2. bestå i hot eller uttryck för missaktning, och
3. avse en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

För att dömas till ansvar krävs att gärningen begås med uppsåt. Det måste, med hänsyn till sammanhanget, stå klart att gärningsmannens uppsåt med meddelandet varit att sprida ett sådant meddelande som innefattar hot mot eller missaktning för gruppen i fråga (jfr rättsfallet NJA 2005 s. 805).

Bestämmelsen är intagen i 16 kap. brottsbalken, som reglerar brott mot allmän ordning. Kriminaliseringens skyddsintresse anses alltså vara allmän ordning och inte de personer som hotet eller missaktningen riktas mot. I mål som gäller hets mot folkgrupp finns det således inte någon målsägande (se t.ex. rättsfallet bl.a. NJA 1978 s. 3). Skyddet för enskilda individer följer endast indirekt av att gruppen som helhet skyddas. Ett av syftena med lagstiftningen är just att skydda vissa grupper mot hot och andra uttryck för missaktning.[32]

[31] Se prop. 2001/02:59 s. 28 ff.
[32] Se bl.a. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys (SOU 2019:27) s. 51 och där gjorda hänvisningar. Jfr också ”Kommentaren på Facebook” Högsta domstolens avgörande den 21 december 2020 i mål B 5987-19.

Kravet på spridning av ett uttalande eller annat meddelande

Ett meddelande kan lämnas muntligen eller skriftligen eller på annat sätt. Straffbestämmelsen omfattar alltså inte bara muntliga eller skriftliga framställningar utan även t.ex. gester, tecken, bilder och symboler.[33]

Meddelandet ska ha spridits. Med spridning avses överförande av budskapet till andra personer utanför den helt privata sfären. Detta innebär att även spridning inom en sammanslutning eller annars till en begränsad krets kan omfattas av straffansvaret. Det finns alltså inget krav på att uttalandet eller meddelandet ska vara spritt bland allmänheten. Det kravet togs, som nämnts, bort år 1989 i syfte att förhindra inte bara utåtriktad verksamhet från rasistiska organisationer utan också intern verksamhet.

Spridningsrekvisitet anses uppfyllt om ett meddelande gjorts tillgängligt för en grupp personer som är fler än ett fåtal. Det kan räcka med att exempelvis ett muntligt uttalande fällts inför en folksamling på ett sätt som gjort det ägnat att uppfattas av denna. I vad mån personerna i folksamlingen tillgodogjort sig innehållet i uttalandet påverkar inte ansvarsfrågan (se rättsfallet NJA 1999 s. 702, som bl.a. gällde uttalanden på en buss). I rättsfallet RH 1998:77 ansåg hovrätten att en person som burit en armbindel med en nationalsocialistisk symbol, en s.k. varghake, under en promenad hade spritt budskapet eftersom han kunde förväntas möta människor.[34]

Kravet på hot eller uttryck för missaktning

Begreppet hot är att förstå enligt gängse språkbruk och omfattar inte bara sådana handlingar som kriminaliserats genom bestämmelserna om olaga hot och olaga tvång, se mer om olaga hot i avsnitt 6.6.

Med begreppet missaktning avses inte bara förtal eller smädelser utan också andra kränkande omdömen. Inte endast direkta, utan även indirekta, uttryck för missaktning faller inom det straffbara området. I rättsfallet NJA 1982 s. 128 fann Högsta domstolen att texten ”Zigenare får ej beträda campingen” på en skylt vid infarten till en campingplats indirekt uttryckte ett omdöme om ”zigenares”

[33] Se prop. 1970:87 s. 37 och 73 och rättsfallet NJA 1996 s. 577.
[34] Jfr rättsfallen RH 1997:28 där spridningsrekvisitet inte ansågs uppfyllt och RH 2000:72 där det ansågs uppfyllt.

egenskaper och uppträdande, som måste anses nedsättande för folkgruppens anseende. Gärningen bedömdes som hets mot folkgrupp. I rättsfallet NJA 1996 s. 577 bedömdes bärande av symboler, som ansågs förknippade med det nazistiska Tyskland och vissa där förekommande idéer, uttrycka missaktning av andra folkgrupper än den nordiska. På motsvarande sätt har i hovrättspraxis uttrycket ”sieg heil” och Hitlerhälsningar ansetts uttrycka missaktning (se t.ex. rättsfallen RH 1997:53 och RH 2000:72).

Bedömningen av om ett meddelande uttrycker hot mot eller missaktning för en skyddad grupp ska i princip göras utifrån de värderingar som gäller vid tidpunkten för meddelandet. Ett uttalande eller meddelande ska prövas utifrån det innehåll som det faktiskt förmedlar snarare än från en textkritisk granskning av den exakta ordalydelsen. En utgångspunkt för prövningen är hur det allmänt skulle uppfattas (se rättsfallet NJA 2005 s. 805).

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp utgör, som tidigare sagts, en begränsning av yttrandefriheten. Mot den bakgrunden har det i förarbetena angetts att avsikten med bestämmelsen inte är att straffbelägga alla uttalanden eller meddelanden av nedsättande eller förnedrande natur. Uttalanden som inte kan anses överskrida gränserna för en saklig kritik av vissa grupper faller utanför det straffbara området. För straffbarhet krävs enligt förarbetena att det är fullt klart att uttalandet överskridit gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Hänsyn till opinionsfriheten och kritikrätten får dock inte åberopas som skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att den t.ex. tillhör en viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindre värd.[35]

Vid prövningen av om en gärning är straffbar ska uttalandet eller meddelandet bedömas i sitt sammanhang. Därvid ska motiven för gärningen beaktas. Ett visst utrymme för straffria kritiska eller liknande uttalanden och meddelanden måste finnas. Meddelandet måste, vid en huvudsakligen objektiv bedömning och med hänsyn tagen till sammanhanget, framstå som innefattande hot mot eller uttryck för missaktning för en sådan grupp som avses i bestämmelsen.[36]

[35] Se bl.a. prop. 1970:87 s. 130, prop. 2001/02:59 s. 15, 34–36 och 41 f. samt prop. 2017/18:59 s. 41.
[36] Se bl.a. prop. 2001/02:59 s. 41 och 60.

De grupper som skyddas av bestämmelsen

De grupper som skyddas genom straffbestämmelsen är ”folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer” när angreppet sker med anspelning på, dvs. tar sin utgångspunkt i, någon av grunderna ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Något krav på att hotet eller uttrycket för missaktning direkt avser någon sådan grund ställs inte upp. Även uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärda egenskaper eller nedsättande handlingar men endast medelbart grundas på t.ex. etniskt ursprung faller under bestämmelsen. Det krävs inte heller att någon bestämd folkgrupp pekas ut, utan även allmänna uttalanden som prisar en viss ras, exempelvis ”den vita rasen”, på ett sådant sätt att andra raser måste anses angripna, kan beroende på omständigheterna vara straffbara.[37]

Bestämmelsen tar sikte på angrepp som riktas mot kollektivt bestämda grupper och kollektiv av olika sådana grupper, något som i lagtexten markeras genom ordvalet ”folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer”.[38] Befolkningsgruppen ”invandrare”, dvs. de folkgrupper i Sverige som har det gemensamt att de har ett annat nationellt ursprung än majoriteten av befolkningen, kan alltså skyddas, under förutsättning att angreppet i det enskilda fallet också är utformat så att det är tillräckligt tydligt avgränsat till detta åtskiljande förhållande. Däremot skyddas inte enskilda identifierbara individer eller grupper av sådana individer, t.ex. en familj som utsätts för förföljelse.[39]

Det kan som sagt inte finnas någon målsägande i mål om hets mot folkgrupp. Rasistiska och liknande angrepp som riktas direkt mot en individ på grund av t.ex. dennes etniska ursprung kan i stället vara straffbart som bl.a. olaga hot, ofredande eller förolämpning, se mer om dessa brott i avsnitt 6.6.

Här kan också nämnas att regeringen i lagrådsremissen Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner den 22 juni 2017 föreslog att ”ras” skulle ersättas med ”föreställning om ras” i bl.a. brottsbalken. Som framgår i avsnitt 3.4 ersattes ordet ras med ”annat liknande förhållande” i regeringsformen och diskrimineringslagen år 2011. Med det uttrycket åsyftas i första hand föreställningar om ras.

[37] Se prop. 1970:87 s. 61 och prop. 2001/02:59 s. 15 f.
[38] Se prop. 1981/82:58 s. 44 f.
[39] Se prop. 2001/02:59 s. 23.

I 2017 års lagrådsremiss (och senare även i propositionen) bedömdes en sådan lösning inte som ett lämpligt alternativ för den straffrättsliga lagstiftningen eftersom denna ställer större krav på precision. I stället föreslogs alltså i remissen att ”föreställning om ras” skulle ersätta ”ras” i de straffrättsliga bestämmelserna. Tanken var att lagtexten skulle markera ett avståndstagande från idéer om att människor kan delas in i olika raser. Avsikten var däremot inte att ändra bestämmelsernas tillämpningsområde.

Vid sin granskning av förslaget angav Lagrådet att det, i enlighet med vad riksdagen i olika sammanhang har uttalat, är önskvärt om ordet ras kan undvikas i författningar, men att frågan är komplicerad. När det gäller den lagtekniska utformningen föreslogs i remissen att bestämmelsen om hets mot folkgrupp skulle ändras så att det straffrättsliga ansvaret skulle gälla den som i ett meddelande hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer ”på ett sätt som ger uttryck för en föreställning om ras” (jfr den gällande lydelsen där ansvaret gäller den som hotar eller uttrycker missaktning med anspelning på ras). Lagrådet avstyrkte förslaget framför allt med hänvisning till att lagändringarna lagtekniskt var utformade så att de skulle medföra ett sämre skydd för utsatta grupper. Lagrådet ansåg bl.a. att den föreslagna utformningen skulle innebära att det behöver utredas vilken uppfattning gärningsmannen har i frågan om människor kan delas in i raser.

I propositionen gjorde regeringen bedömningen att det inte kunde uteslutas att förslaget skulle riskera att försvaga det straffrättsliga skyddet för någon skyddad grupp och att det därför saknades förutsättningar att ersätta ordet ras i de straffrättsliga bestämmelser där det förekommer. Samtidigt framhölls att användningen av ordet i de aktuella bestämmelserna inte innebär att lagstiftningen utgår från att människor kan delas in i raser och att lagens budskap, som även Lagrådet framhållit, är att en sådan indelning inte är försvarbar och därför ska motverkas straffrättsligt.[40]

[40] Se prop. 2017/18:59 s. 32 ff. och 111 ff.

Hets mot folkgrupp som tryck- eller yttrandefrihetsbrott

Hets mot folkgrupp upptas i tryckfrihetsförordningens brottskatalog och kan därför utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott om gärningen begås i en av mediegrundlagarna skyddad framställning. I avsnitt 6.4 redogörs allmänt för tryck- och yttrandefrihetsbrott och då bl.a. för det s.k. ensamansvaret. Justitiekanslerns praxis som gäller tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp är omfattande.[41]

I 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen finns en särskild brottsbeskrivning för tryckfrihetsbrottet, och därmed även yttrandefrihetsbrottet, hets mot folkgrupp. Den måste vara uppfylld för ansvar enligt mediegrundlagarna, men motsvarar vad som gäller enligt 16 kap. 8 § brottsbalken. De grundläggande, objektiva, förutsättningarna för ansvar enligt mediegrundlagarna är alltså desamma som för ansvar enligt brottsbalken.

Vad gäller förutsättningarna för personligt ansvar finns det däremot en skillnad. Som nämns i avsnitt 6.4 ska den som är ansvarig för en framställning enligt mediegrundlagarna anses ha haft kännedom om innehållet i den (8 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen). Den ansvarige personen anses därmed – förutom under alldeles speciella omständigheter – ha haft uppsåt i förhållande till innehållet (se rättsfallet NJA 1991 s. 155).

Det finns även andra skillnader vid bedömningen av ansvar för hets mot folkgrupp när denna görs utifrån mediegrundlagarna jämfört med brottsbalken. Mediegrundlagarna innehåller som framgått den s.k. instruktionen, som är avsedd att inskärpa tryck- och yttrandefrihetens betydelse och som är direkt riktad till rättstillämparen (1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen) och yttrandefriheten har ansetts ha ett särskilt starkt skydd på det grundlagsskyddade området.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1976 s. 150 gjort vissa principiella uttalanden om vad som kan beaktas vid bedömningen av om ett yttrande är brottsligt som hets mot folkgrupp enligt tryckfrihetsförordningen. Av rättsfallet framgår att ett tryckfrihetsbrott fullbordas i och med att den tryckta skrift som innehåller det otillåtna yttrandet ges ut. Härutöver tydliggörs att bedömningen av

[41] Beslut som Justitiekanslern bedömer vara av allmänt intresse (fr.o.m. år 2008) finns tillgängliga på webbplatsen www.jk.se/beslut-och-yttranden/. I SOU 2019:27 redovisas i bilaga 4 en sammanställning över ett stort antal beslut som gäller hets mot folkgrupp avseende symboler. Flera av dem gäller publiceringar på internet.

om ett tryckfrihetsbrott begåtts ska begränsas till en enskild skrift. Yttranden, som förekommer i skilda skrifter, kan alltså inte anses utgöra ett (enda) brott i tryckfrihetsförordningens mening. Vid bedömningen av om ett yttrande i en skrift är brottsligt i tryckfrihetsförordningens mening kan man därmed inte ta hänsyn till vad som yttrats i en annan, senare utgiven skrift. Däremot kan flera särskilda avsnitt i en och samma skrift konstituera ett tryckfrihetsbrott när de sammanställs med varandra, även om varje avsnitt sett för sig inte är brottsligt. Härutöver kan uppgifter som getts spridning i en eller flera tidigare utgivna skrifter beaktas vid bedömningen. När Högsta domstolen gjorde dessa uttalanden fanns inte yttrandefrihetsgrundlagen. Uttalandena får dock anses ha bäring även på den grundlagens tillämpningsområde, innebärande att t.ex. varje tv- eller radioprogram ska bedömas för sig. Det framgår även av Justitiekanslerns praxis att det vid bedömningen av om ett yttrande är straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp inte är möjligt att beakta omständigheter som ligger utanför den framställning, t.ex. viss skrift, som är föremål för prövning.

Även vid en prövning av hets mot folkgrupp enligt mediegrundlagarna måste hänsyn tas till Europakonventionen och de principer och bedömningar som Europadomstolen har utvecklat i sin praxis. Vid denna bedömning kan, utöver meddelandets innehåll, behöva beaktas vem det riktar sig till, dess syfte och i vilket sammanhang det sprids, se mer i nästa avsnitt.

Här kan avslutningsvis nämnas att det på olika håll framhållits att mediegrundlagarna indirekt kan ge ett visst skydd även för yttranden som faller utanför deras tillämpningsområde, bl.a. genom vad som brukar kallas mediegrundlagarnas paraplyeffekt. Ett skäl för att yttranden på så sätt skulle ges ett starkare skydd än vad som annars skulle vara fallet är i huvudsak att det kan framstå som meningslöst att ingripa mot ett yttrande som faller utanför mediegrundlagarnas tillämpningsområde, om samma yttrande kan spridas straffritt genom ett grundlagsskyddat medium.[42]

[42] Se SOU 2019:27 s. 56 ff. och där gjorda hänvisningar.

Europakonventionens skydd av yttrandefriheten och hets mot folkgrupp

Även i Europakonventionen skyddas yttrandefriheten (artikel 10). Var och en har således rätt till yttrandefrihet. Denna rätt sägs innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Det görs inte någon skillnad mellan olika former och uttryckssätt. Utövandet av rättigheten får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

Europadomstolen har i ett antal rättsfall framhållit betydelsen av yttrandefriheten i politiska sammanhang. Yttrandefriheten omfattar rätten att framföra också sådan information och sådana åsikter och tankar som kränker, chockerar eller stör. Det saknar betydelse om åsikterna kan förknippas med värderingar som tar avstånd från dem som är gängse i samhället. Yttrandefriheten omfattar även rätten att ge uttryck för åsikter genom att bära eller visa kläder och symboler.[43]

Undantag från yttrandefriheten måste enligt konventionen ges en restriktiv tolkning och behovet av inskränkningar ska redovisas på ett övertygande sätt. Konventionsstaterna har dock i allmänhet en viss frihet vid reglering av yttrandefriheten, särskilt när det gäller sådant som kan kränka djupt personliga uppfattningar i moralfrågor eller religionsfrågor.

Bestämmelserna om hets mot folkgrupp innebär en inskränkning i skyddet för yttrandefriheten enligt både regeringsformen och Europakonventionen. Det får anses klarlagt att brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp principiellt sett har ett sådant legitimt syfte som anges i artikel 10 i Europakonventionen.[44] I varje enskilt fall måste det dock prövas om en tillämpning av bestämmelserna strider mot grundlag eller mot Europakonventionen. Detta följer av rättsfallen NJA 2005 s. 805, NJA 2006 s. 467 och NJA 2007 s. 805. Av rättsfallen framgår sammanfattningsvis att prövningen av en inskränkning i yttrandefriheten bör göras med tillämpning av de principer och bedömningar som Europadomstolen har utvecklat i

[43] Se hänvisningar till Europadomstolens avgöranden i rättsfallen NJA 2005 s. 805, NJA 2006 s. 467 och NJA 2007 s. 805.
[44] Se Europadomstolens dom den 9 februari 2012 i målet Vejdeland och andra mot Sverige, 1813/07.

sin praxis. Det framgår också att bestämmelserna om hets mot folkgrupp i vissa fall ska tolkas mer restriktivt än vad de svenska förarbetena ger vid handen för att tillämpningen ska vara förenlig med Europakonventionen. Det ska göras en prövning av om en inskränkning i någons rättighet att sprida det åtalade meddelandet är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Inskränkningen måste vara proportionerlig till det legitima ändamål som ska tillgodoses av inskränkningen, nämligen intresset av att skydda en viss grupp. Bedömningen måste göras utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet och särskild vikt ska läggas vid innehållet i yttrandet och syftet med det, till vem eller vilka yttrandet riktar sig samt i vilket sammanhang och i vilken egenskap någon sprider yttrandet.

Högsta domstolen har i det senare rättsfallet NJA 2012 s. 400 klargjort att frågan om en fällande dom skulle komma i konflikt med skyddet för yttrandefriheten i första hand bör prövas enligt bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen.[45] Först om en fällande dom efter en sådan prövning inte bedöms komma i konflikt med skyddet för yttrandefriheten enligt regeringsformen finns det anledning att gå vidare till en prövning enligt Europakonventionen.

Något om Utredningen om rasistiska symboler

Regeringen beslutade i juli 2018 att låta en särskild utredare se över den straffrättsliga regleringen i fråga om rasistiska och liknande symboler och vid behov föreslå förändringar. I uppdraget ingick att göra en genomgång av praxis avseende hur straffansvaret för hets mot folkgrupp hittills har tillämpats i fråga om symboler.

I kommittédirektiven angavs som en bakgrund att extremistiska organisationer, framför allt inom vit makt-miljön, de senaste åren tagit allt större plats i det offentliga rummet och att detta aktualiserat en debatt om tillämpningsområdet för kriminaliseringen av hets mot folkgrupp, liksom om hur bärandet av rasistiska och liknande sym-

[45] En sådan prövning bör göras i flera steg med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen. Den första frågan är då om en fällande dom över huvud taget skulle innebära en begränsning i yttrande- och informationsfriheten. Om så är fallet är nästa fråga om begränsningen har skett genom lag och huruvida begränsningen tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, varvid det ska undersökas om det finns stöd för begränsningen i 2 kap. 23 §. Om svaret på den frågan är ja, är frågan om begränsningen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den eller om den sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

boler bör bedömas straffrättsligt. Vidare framhölls att en förutsättning för ett väl fungerande, tryggt och demokratiskt samhälle är att det finns möjligheter att motverka hatbrott, något som förutsätter att lagstiftningen, t.ex. om hets mot folkgrupp, är ändamålsenligt utformad samt att det är viktigt att lagstiftningen effektivt kan motverka sådana rasistiska och liknande uttryck som lagstiftningen om hets mot folkgrupp tar sikte på, även i de fall där uttrycken består i användning av symboler.

I betänkandet Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys (SOU 2019:27) presenterar utredningen resultaten av den genomgång av praxis från de senaste drygt 20 åren som gjorts (cirka 130 domar, varav ett femtontal avser tryck- eller yttrandefrihetsbrottet, och cirka 120 beslut från Justitiekanslern). Utifrån genomgången görs bedömningen att den nuvarande straffrättsliga regleringen i fråga om rasistiska och liknande symboler är ändamålsenligt utformad. Vidare anges i betänkandet att bestämmelserna om hets mot folkgrupp redan har ett vidsträckt tillämpningsområde och att det står klart att symboler kan omfattas av bestämmelserna. Med undantag för rena bevisfrågor, t.ex. om den tilltalade spridit en viss symbol, konstateras att de allra flesta åtal för spridande av rasistiska och liknande symboler lett till fällande dom. Det befintliga straffbara området bedöms således tillräckligt och utredningen lämnar därför inte något författningsförslag.

6.6 Andra brott

Inledning

Det finns, utöver hets mot folkgrupp, åtskilliga andra straffbestämmelser som direkt eller indirekt tar sikte på eller annars skulle kunna tillämpas på handlingar som har rasistiska inslag och som kan förekomma i organiserad form. I det följande redogörs kortfattat för några sådana bestämmelser och för ett par s.k. straffskärpningsgrunder som kan ha betydelse i sammanhanget. Det rör sig om ett urval av bestämmelser. Även andra brott – såsom mord, misshandel, bedrägeri osv. – kan naturligtvis ha rasistiska inslag. I princip vilket brott som helst kan också, vid sidan av hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, vara ett hatbrott. Avslutningsvis sägs därför något

om begreppet hatbrott. Flera av de andra brott som beskrivs är även tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Olaga hot och ofredande

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot (4 kap. 5 § brottsbalken). Det är alltså tillräckligt att hotet är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för att hotet ska verkställas. I detta ligger att man särskilt fäster avseende vid hur situationen har tett sig från den hotades synpunkt.

I samband med den i avsnitt 6.3 nämnda reformen år 2016 infördes grovt olaga hot som en särskild brottsbeteckning. Samtidigt infördes s.k. kvalifikationsgrunder i bestämmelsen. Numera ska vid bedömningen av om ett olaga hot är grovt särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.[46] Med våldskapital menas en förmåga och beredskap inom en kriminell gruppering att begå allvarligare våldsbrott eller andra brott som kan medföra fara för liv och hälsa. En anspelning på våldskapital kan bestå i en uttrycklig verbal hänvisning till en kriminell gruppering eller dess våldsamhet. Det kan också röra sig om ett budskap som inte är verbalt, t.ex. att gärningsmannen i hotsituationen bär en viss organisations symbol. Det behöver inte handla om ett faktiskt existerande våldskapital. Avgörande är att det framstår som att gärningsmannen tillhör eller backas upp av en gruppering som kan och är beredd att använda våld för att uppnå sina syften.[47]

I samband med 2016 års reform kriminaliserades som nämnts även försök, förberedelse och stämpling till grovt olaga hot.

Olaga hot är straffbart som tryck- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

[46] Motsvarande kvalifikationsgrunder infördes bl.a. i bestämmelserna om olaga tvång, utpressning och våld eller hot mot tjänsteman i 4 kap. 4 §, 9 kap. 4 § och 17 kap. 1 § brottsbalken.
[47] Prop. 2015/16:113 s. 65 och 83 f.

Även den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande kan, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, hållas straffrättsligt ansvarig, men då för ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken).

Förtal och förolämpning

Straffbestämmelser som avser ärekränkningsbrotten förtal och förolämpning finns i 5 kap. 1–3 §§ brottsbalken.

Den som utpekar någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller som på något annat sätt lämnar en uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning döms för förtal. Om den som lämnat uppgiften var skyldig att uttala sig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, ska det dock inte dömas till ansvar ifall han eller hon kan visa att uppgiften var sann eller att det fanns skälig grund för den (5 kap. 1 § brottsbalken). Om brottet är att anse som grovt döms för grovt förtal (5 kap. 2 § brottsbalken). Vid bedömningen av om ett förtalsbrott är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars var ägnad att medföra allvarlig skada. För förtalsbrottet förutsätts att den nedsättande uppgiften lämnas till någon annan person än den ärekränkte.

Den som i stället, på annat sätt, riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan döms, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet, för förolämpning (5 kap. 3 § brottsbalken). Det som är utmärkande för förolämpningsbrottet – till skillnad från förtalsbrottet – är att uttalandet ska ha riktats till den berörda personen själv. I rättsfallet NJA 1989 s. 374 bedömde Högsta domstolen att uttalandet ”jävla svartskalle” hade syftat till och var ägnat att kränka målsägandens självkänsla. Uttalandet bedömdes därför som förolämpning.[48]

Bestämmelsen om förolämpning förtydligades och moderniserades i samband med en reform år 2019, som syftade till att stärka det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten (och anpassa

[48] Jfr däremot ”Kommentaren på Facebook” Högsta domstolens avgörande den 21 december 2020 i mål B 5987-19.

det till teknik- och samhällsutvecklingen, bl.a. på internet).[49] I propositionen konstaterades med hänvisning till det nyss nämnda rättsfallet att det, såsom förolämpningsbrottet hade utvecklats i praxis och doktrin, kunde sägas ha skett en viss förskjutning så att det som skyddas kan sägas vara angrepp på någons självkänsla (och inte ära som var fallet tidigare). En sådan förskjutning borde återspeglas i lagtexten och förolämpningsbrottet utformas så att det skyddar enskildas självkänsla och värdighet. Samtidigt angavs följande.

> Med en sådan utformning tydliggörs att inte alla uttalanden som syftar till att förarga eller reta upp någon omfattas av straffansvar utan det bör i stället krävas att uttalandet på ett mer personligt plan kan träffa den angripne. Så kan t.ex. vara fallet om uttalandet anspelar på en persons etniska ursprung, sexuella läggning, könstillhörighet eller på något särpräglat drag i utseendet

Förtal, grovt förtal och förolämpning är i princip s.k. målsägandebrott. Huvudregeln beträffande dessa brott är att målsäganden är hänvisad till att väcka enskilt åtal. Under förutsättning att målsäganden är under 18 år eller anger brottet till åtal får, enligt 5 kap. 5 § brottsbalken, allmänt åtal dock väckas om det är påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser förtal och grovt förtal eller förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Såväl förtal som förolämpning kan utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 3 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Skadegörelse

Den som förstör eller skadar egendom till men för någon annans rätt till den döms för skadegörelse (12 kap. 1 § brottsbalken). Om brottet är att anse som grovt, döms för grov skadegörelse (12 kap. 3 § brottsbalken).

[49] Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222) s. 72 ff. Även straffbestämmelserna om olaga hot och ofredande förtydligades och moderniserades. Samtidigt justerades de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett förtalsbrott är grovt, så att det tydliggjordes att även sättet för spridningen särskilt ska beaktas vid den bedömningen.

I samband med en reform år 2017 kompletterades bestämmelsen om grovt brott med en kvalifikationsgrund som anger att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har varit av särskilt hänsynslös art. Syftet var att integritetskränkande inslag skulle få större genomslag vid bedömningen än vad som tidigare var fallet. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det numera särskilt beaktas om gärningen har medfört betydande fara för någons liv eller hälsa, om skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller annars är synnerligen kännbar eller om gärningen varit av särskilt hänsynslös art. Även ett handlande som orsakat skada av mindre omfattning eller jämförelsevis lägre värde kan alltså i och för sig vara att bedöma som grov skadegörelse, om övriga omständigheter vid brottet talar för det. Exempel på detta kan vara att någon i uppenbart trakasserande syfte avsiktligt skadar egendom eller att någon förstör någon annans hem.[50]

Försök och förberedelse till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra grov skadegörelse är straffbart, liksom försök till skadegörelse av den s.k. normalgraden.

Uppvigling

Även straffbestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken har nämnts när frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer har övervägts i lagstiftningssammanhang. I den proposition som föregick ratificeringen av rasdiskrimineringskonventionen uttalades att uppvigling till straffbar rasdiskriminering kan beivras med stöd av uppviglingsbestämmelsen i brottsbalken.[51]

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, döms för uppvigling. Är brottet grovt kan dömas till längre fängelsestraff. Som en försvårande omständighet anges att gärningsmannen sökt förleda till ett allvarligt brott, men även andra omständigheter kan beaktas och en helhetsbedömning ska göras (16 kap. 5 § brottsbalken).

[50] Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott (prop. 2016/17:131) s. 106
[51] Prop. 1970:87 s. 64

För straffansvar förutsätts att brottet sker i någon typ av meddelande som riktas till allmänheten, vilket innebär ett krav på att meddelandet riktar sig till en krets som inte samtidigt är både liten och sluten. Uttalanden på internet kan, beroende på de närmare omständigheterna, uppfylla detta offentlighetsrekvisit. Den brottsliga gärningen består i att uppmana eller på annat sätt söka förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet. Ett prisande av brottsliga gärningar kan vara en sådan uppmaning till brott som avses i bestämmelsen.[52]

Uppvigling kan utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Olaga diskriminering

En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck genom att inte gå personen till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra döms för olaga diskriminering (16 kap. 9 § brottsbalken). Vad som sägs i bestämmelsen om en näringsidkare tillämpas också på den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst eller har allmänt uppdrag. För olaga diskriminering döms även en anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han eller hon diskriminerar någon på någon av dessa grunder genom att vägra personen tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra. Straffbestämmelsen om olaga diskriminering har sin bakgrund i rasdiskrimineringskonventionen.

Även om brottet har ärekränkande inslag har det nära anknytning till brottet hets mot folkgrupp.[53] De grupper som skyddas är också desamma, men till skillnad från bestämmelsen om hets mot folkgrupp skyddar bestämmelsen om olaga diskriminering direkt de enskilda individer som tillhör någon av de angivna grupperna.

[52] Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken su 17 (1 juli 2020, Version 17, JUNO), kommentaren till 16 kap. 5 §.
[53] Bäcklund m.fl., Brottsbalken su 17 (1 juli 2020, Version 17, JUNO), kommentaren till 16 kap. 9 §

Förledande av ungdom

Den som bland barn eller ungdom sprider en skrift, bild eller teknisk upptagning, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller på något annat sätt medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, döms för förledande av ungdom (16 kap. 12 § brottsbalken).

Bestämmelsen avser yrkesmässig eller annars mera planmässig spridning till barn och ungdom, t.ex. genom distribution i närheten av en skola. I rekvisitet förråande torde t.ex. rashetspropaganda kunna innefattas.[54]

Förargelseväckande beteende

Den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen beter sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten, döms för förargelseväckande beteende (16 kap. 16 § brottsbalken). Brottet tar alltså sikte på beteenden som är ägnade att väcka förargelse. Det anses inte få tillämpas så att det inkräktar på åsikts- eller yttrandefriheterna.[55]

Olovlig kårverksamhet

Om någon bildar eller deltar i en sammanslutning, som måste anses vara avsedd att utgöra eller med hänsyn till sin beskaffenhet och det ändamål för vilket den är bildad lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka och som inte med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten, eller för en sådan sammanslutning tar befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåter lokal eller mark för dess verksamhet eller understödjer den med pengar eller på annat sätt, döms för olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § brottsbalken).

Straffbestämmelsen, som ursprungligen infördes genom den s.k. kårlagen år 1934, tillkom som ett led i dåtidens strävanden att förhindra och försvåra det politiska arbetet för de s.k. ytterlighetsinriktningarna, se mer i kap 5. Kårlagens bestämmelser överfördes först till strafflagen och sedan till brottsbalken. Av förarbetena till

[54] Jfr Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget (SOU 2016:4) s. 134 och där gjorda hänvisningar.
[55] Jfr bl.a. prop. 2001/02:59 s. 19 f.

18 kap. 4 § brottsbalken framgår att regleringen syftar till att förebygga bildandet av organisationer som skulle kunna utöva en inte önskvärd makt i samhället.[56]

De straffbara handlingarna i bestämmelsens första led består i att bilda eller delta i en på visst sätt beskriven olovlig sammanslutning. Det framgår inte av förarbetena vad som närmare avses med att delta i sammanslutningen. I rättslitteraturen sägs att varje deltagare i sammanslutningen är straffbar.[57]

I bestämmelsens andra led straffbeläggs att för en sådan sammanslutning ta befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåta lokal eller mark för dess verksamhet eller understödja den med pengar eller på annat sätt. Det andra ledet tar alltså sikte på handlingar som typiskt sett främjar den olovliga sammanslutningen. Det kan i det närmaste uppfattas som en utvidgning av medverkansansvaret enligt 23 kap. 4 § brottsbalken genom att främjandet inte avser en viss gärning utan den olovliga sammanslutningen som sådan.[58]

Som nämns i avsnitt 3.4 utgör bestämmelsen en begränsning av föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur, jfr 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen som redovisas utförligt i samma avsnitt.

Samröre med en terroristorganisation och annan terroristbrottslighet

Sverige har en förhållandevis omfattande kriminalisering när det gäller terrorism. Förenklat handlar det, utöver det nya samröresbrottet som beskrivs närmare i det följande, om terroristbrott, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism, rekrytering till terrorism, utbildning för terrorism och resa i terrorismsyfte. Bestämmelserna finns främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende särskilt allvarlig brottlighet (rekryteringslagen).

[56] Prop. 1962:10 med förslag till brottsbalk s. 267 B
[57] Bäcklund m.fl., Brottsbalken su 17 (1 juli 2020, Version 17, JUNO), kommentaren till 18 kap. 4 §
[58] Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62) s. 53

Den straffrättsliga regleringen på terrorismområdet är i ständig utveckling såväl internationellt som nationellt. Detta har resulterat i att lagstiftningen skärpts vid ett flertal tillfällen de senaste åren.[59]

Som framgår i avsnitt 3.4 beslutade regeringen genom lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag om straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Lagrådet delade inte regeringens uppfattning att föreningsfriheten inte omfattar olovlig verksamhet utan menade att övervägande skäl i stället talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet innebar en begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet ansåg sig därför inte kunna tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning.

I propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) föreslogs därmed i stället ett nytt samröresbrott. Samtidigt gjordes bedömningen att det fortfarande finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet i en terroristorganisation som sådant. Regeringen beslutade mot denna bakgrund att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. 2020 års grundlagskommitté överlämnade, som framgår i avsnitt 3.4, den 16 mars 2021 delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15).

Regeringen anförde i propositionen ett antal skäl som sammantaget talade för att sådant samröre med en terroristorganisation som typiskt sett främjar, stärker eller understödjer en terroristorganisation borde vara straffbart. Som skäl angavs bl.a. följande.

> Det finns inte någon straffbestämmelse som särskilt tar sikte på att ha samröre med eller på liknande sätt stödja en terroristorganisation. Olika former av samröre med en terroristorganisation kan däremot straffas med stöd av t.ex. reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till terroristbrott. Det skulle även kunna utgöra brott mot exempelvis finansieringslagens bestämmelser om straffansvar för finansiering av

[59] Terroristbrottsutredningen, som bl.a. hade i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering, föreslår i betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49) att de tre nu nämnda lagarna ersätts av en ny lag som samlat reglerar straffansvaret för de olika brotten. Den nya lagen benämns terroristbrottslagen och föreslås träda i kraft den 1 juli 2021. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

> bl.a. terroristbrott eller av en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår eller medverkar till sådan brottslighet. Även medverkan till brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen är straffbar. Slutligen kan flera av de tänkbara gärningarna utgöra brott enligt brottsbalken eller vapenlagen (1996:67). I sådana fall är det, vid sidan av ansvar för medverkan, ofta även föreskrivet ansvar för bl.a. förberedelse eller stämpling till brott.
>
> Om det är oklart på vilket sätt en persons agerande har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en terroristorganisation, eller vilken brottslig gärning agerandet syftat till, kan den nuvarande regleringen dock vara svår att tillämpa. Den fråga man bör ställa sig är därför om det finns gärningar som är straffvärda på den grunden att de bidrar till en terroristorganisations förmåga att planera och bedriva brottslig verksamhet, men som likväl inte omfattas av det nuvarande regelverket.[60]

När det gäller frågan om huruvida ett förbud mot att ha samröre med en terroristorganisation kan innebära en begränsning av föreningsfriheten gjorde regeringen följande bedömning.

> Ett förbud mot vissa former av samröre med en terroristorganisation syftar i förlängningen till att motverka terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. En sådan straffbestämmelse syftar däremot inte till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva verksamhet i föreningsform, varken uttryckligen eller underförstått. Det är alltså inte fråga om ett förbud som direkt riktar sig mot deltagande i föreningars verksamhet. Även om det, precis som för den straffrättsliga reglering som tar sikte på finansiering av en terroristorganisation, är tänkbart att en straffbestämmelse om samröre kan försvåra organisationens möjligheter att samtidigt bedriva verksamhet, kan en sådan tänkbar effekt inte sägas vara ett naturligt led i straffregleringen (jfr prop. 2015/16:78 s. 55–56).[61]

De nya bestämmelserna, som innehåller en definition av vad som avses med terroristorganisation och en bestämmelse om straff för den som har samröre med en sådan organisation, finns i 2 a och b §§ rekryteringslagen och har följande lydelse.

> 2 a § Med terroristorganisation avses i denna lag en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

[60] Prop. 2019/20:36 s. 17
[61] A. prop. s. 21

> 2 b § Till fängelse i högst två år döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, den som
>
> 1. för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel,
>
> 2. upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller
>
> 3. lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen.

Med sammanslutning avses i 2 a § såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. Det måste vara fråga om personer som samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod. För att det ska vara fråga om en terroristorganisation krävs också att sammanslutningen ägnar sig åt terroristgärningar. Sådana gärningar beskrivs som särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet. Begreppet särskilt allvarlig brottslighet omfattar bl.a. vissa brott mot liv och hälsa, frihet och frid samt vissa allmänfarliga brott när dessa begås i visst syfte, såsom att injaga allvarlig skräck i en befolkning (2 §).

När det gäller den brottsliga gärningen uttalade regeringen i propositionen följande.

> Att ha samröre med en terroristorganisation kan ske på en mängd olika sätt. För att så tydligt som möjligt definiera och avgränsa det straffbara området är det angeläget att så långt det går precisera vilka slags handlingar som avses. Därvid kan den ovan nämnda regleringen av olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken, i den del som inte avser att bilda eller delta i en sammanslutning, tjäna som förebild. Av intresse i sammanhanget är också det förslag som Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. övervägde i form av en ny straffbestämmelse i 23 kap. brottsbalken om ansvar för bl.a. främjande av brottslig verksamhet, även om det förslaget inte ledde till lagstiftning. Den brottsliga handlingen, alltså främjandet, beskrevs i det förslaget som att lämna ekonomiskt bidrag, upplåta hus, del av hus eller mark eller lämna annat liknande stöd till en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer (Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd, SOU 2000:88 s. 180).[62]

Straffansvaret träffar alltså den som har samröre med en terroristorganisation genom att för organisationen ta befattning med viss typ

[62] A. prop. s. 29

av utrustning, upplåta lokal eller mark till organisationen eller lämna annat liknande stöd till organisationen.

För straffansvar krävs att gärningen är ”ägnad att” stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Åklagaren behöver inte visa något visst syfte med samröret eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att organisationen genom samröret har främjats, stärkts eller understötts. Samröret med organisationen ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till organisationen på ett sådant sätt.

I bestämmelsen straffbeläggs att ta befattning med vapen, ammunition, brandfarliga och explosiva varor samt transportmedel för en terroristorganisation (2 b § 1). Befattningen kan ske både genom fysiska åtgärder och genom åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning.

Vidare straffbeläggs att upplåta mark eller lokal till en terroristorganisation (2 b § 2). Med upplåtelse avses att den som innehar mark eller lokal låter organisationen nyttja marken eller lokalen. Överlåtelse av lokal eller mark, genom t.ex. försäljning eller gåva, omfattas inte.

Slutligen straffbeläggs att lämna annat liknande stöd till en terroristorganisation (2 b § 3). Det stöd som då avses ska till sin art vara jämförbart med sådant stöd som avses i bestämmelsens båda andra punkter.

Straffansvar enligt lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor

Enligt lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor kan tillhandahållaren av en interaktiv webbplats under vissa särskilda förutsättningar hållas straffrättsligt ansvarig för vad annan publicerar på webbplatsen, bl.a. om denne inte tar bort ett sådant meddelande vars innehåll uppenbart är sådant som avses i brottsbalksbestämmelserna om olaga hot, uppvigling och hets mot folkgrupp (5–7 §§). Lagen är subsidiär i förhållande till brottsbalken och praxis är mycket knapphändig (se dock rättsfallet NJA 2007 s. 805 I).

Straffskärpningsgrunder

Enligt en s.k. straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet hos ett brott särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brotts-

lighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering.

Med brottslighet som utövas i organiserad form avses brottslighet som begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Syftet att begå brott ska ha sträckt sig längre än till enbart det aktuella brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Det är inte nödvändigt att brottet begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Med brottslighet som utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd.

Bestämmelsen beskrevs i samband med den i avsnitt 6.3 nämnda reformen år 2016 som det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet.[63]

Även straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken ska nämnas.

Enligt den bestämmelsen ska som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet hos ett brott särskilt beaktas om ett motiv för brottet har varit 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. Skyddet är inte bara begränsat till dem som bestämmelsen om hets mot folkgrupp tar sikte på. Förutom att även enskilda individer skyddas, omfattas också kränkningar av personer eller grupper på grund av andra omständigheter, hänförliga till personen eller gruppen, som liknar de i bestämmelsen specifikt uppräknade omständigheterna. Detta följer av bestämmelsens mer sammanfattande grund ”annan liknande omständighet”.[64]

[63] Se prop. 2015/16:113 s. 31 f. Gängbrottsutredningen som har i uppdrag att överväga en skärpt och mer effektiv straffrättslig reglering mot brott i kriminella nätverk, särskilt brott med kopplingar till kriminella uppgörelser, ska bl.a. se över tillämpningsområdet för bestämmelsen. Uppdraget ska redovisas senast den 11 augusti 2021, se Straffrättsliga åtgärder mot brott i kriminella nätverk (dir. 2020:62) och tilläggsdirektiv (dir. 2021:13).

[64] Se prop. 2001/02:59 s. 61.

Något om hatbrott

Avslutningsvis ska något kort sägas om begreppet hatbrott, som introducerades i Sverige på 1990-talet. Begreppet avser inte ett specifikt brott och har inte heller någon särskild rättslig betydelse men används ofta i statistiska sammanhang.

När man talar om ”hatbrott” brukar man utgå från gärningsmannens motiv. Med begreppet tar man således sikte på sådant som brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt andra brott där ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av t.ex. ras eller hudfärg (16 kap. 8 och 9 §§ samt 29 kap. 2 § 7 brottsbalken).

Att straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken brukar falla under begreppet innebär att i princip vilket brott som helst, vid sidan av hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, kan vara ett ”hatbrott”. Det avgörande är här om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av etniskt ursprung osv. I avsnitt 4.9 redogörs för statistik som avser hatbrott.

7 Ordningslagen m.m.

7.1 Inledning

Ett av de mest synliga inslagen i organiserad rasistisk verksamhet under senare år har varit demonstrationer och andra manifestationer på allmän plats. Tankar har, mot den bakgrunden, framförts om åtgärder för att hindra de rasistiska organisationerna från att synas i sådana sammanhang, t.ex. genom ändringar i ordningslagen (1993:1617).

Vid ställningstagandet till ett förbud mot rasistiska organisationer måste även den lagstiftning beaktas som gäller möjligheterna att ingripa mot s.k. allmänna sammankomster och enskilda deltagare i sådana sammankomster. Det finns anledning att beröra frågan om hur ett eventuellt organisationsförbud skulle förhålla sig till regeringsformens regler om mötes- och demonstrationsfriheterna och förutsättningarna för att begränsa dessa. I detta kapitel lämnas därför först en kort redogörelse för nu nämnda reglering i regeringsformen. Därefter redovisas mer ingående bestämmelserna i ordningslagen, men även vissa bestämmelser som gäller polisens befogenheter att ingripa vid ordningsstörningar och brott.

7.2 Regeringsformens skydd av mötes- och demonstrationsfriheterna

I avsnitt 3.3 redogörs allmänt för regeringsformens skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna och särskilt för föreningsfriheten. Som framgår där kan de s.k. positiva opinionsfriheterna – religionsfriheten undantagen – visserligen begränsas genom lag men bara under vissa i regeringsformen angivna förutsättningar. Här ska alltså något särskilt sägas om mötes- och demonstrationsfriheterna och om möjligheterna att begränsa dessa.

Mötesfriheten definieras i 2 kap. 1 § regeringsformen som en frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Med demonstrationsfrihet avses en frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Liksom föreningsfriheten utgör mötes- och demonstrationsfriheterna grundläggande instrument i den fria åsikts- och opinionsbildningen och i värnandet om demokratin.

Som framgår i avsnitt 3.3 gäller generellt för alla fri- och rättigheter att en begränsning 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. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (2 kap. 21 § regeringsformen)

För mötes- och demonstrationsfriheterna gäller därutöver att dessa friheter får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. (2 kap. 24 § första stycket regeringsformen)[1]

I förarbetena uttalades att inskränkningsändamålet ”ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen” åsyftade regleringen i lagen om allmänna sammankomster. Den lagen har ersatts av ordningslagen, som behandlas i avsnitt 7.3.[2]

I anslutning till bestämmelserna om mötes- och demonstrationsfriheterna uttalades också att den grundläggande regeln bör vara att ett ingrepp mot en person som är föranlett *enbart* av att denne deltar i ett möte eller en demonstration ska betraktas som riktat också mot mötet respektive demonstrationen och därmed som ett ingrepp i mötes- respektive demonstrationsfriheten. Med den utgångspunkten angavs att straffbestämmelserna om t.ex. upplopp och ohörsam-

[1] I artikel 11 i Europakonventionen anges bl.a. att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster (punkten 1) och att utövandet av dessa rättigheter får inskränkas bara i vissa angivna fall, t.ex. om det är nödvändigt med hänsyn till den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (punkten 2).
[2] Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 156

het mot ordningsmakten i 16 kap. brottsbalken inte torde kunna uppfattas som begränsningar av dessa friheter.[3]

Till skillnad från 2 kap. 23 § regeringsformen, som behandlar yttrande- och informationsfriheterna och där det uttryckligen anges att dessa friheter får begränsas inte bara med hänsyn till allmän ordning och säkerhet utan också med hänsyn till förebyggandet och beivrandet av brott, talar 2 kap. 24 § första stycket alltså bara om hänsyn till ordning och säkerhet.

I samband med införandet av ett maskeringsförbud angav regeringen som sin uppfattning att begränsningsgrunderna måste läsas och tolkas utifrån de frihetsintressen som de anknyter till. Den omständigheten att ”förebygga och beivra brott” inte nämns som begränsningsgrund för mötes- och demonstrationsfriheterna skulle således inte tolkas som att ”hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten” inte innefattar att förhindra brott. En sådan tolkning vinner enligt regeringen visst stöd av rättstillämpningen där ”ordningen” som begrepp har tolkats som att det innefattar en bredare samhällsordning där även kriminalitet ses som en störning av ordningen.[4]

Lagrådet hade i samma lagstiftningsärende angett att det knappast kan råda någon tvekan om att (numera) 2 kap. 24 § första stycket medger att åtgärder vidtas för att förebygga att mötes- och demonstrationsfriheterna störs av våld eller annan kriminalitet. Det innebar enligt Lagrådet att det angivna syftet med maskeringsförbudet – att förhindra ordningsstörningar, bl.a. i form av att brott begås i samband med demonstrationer och andra sammankomster – fick anses svara mot de krav som ställs upp i bestämmelsen.[5]

7.3 Ordningslagen

Allmän sammankomst – definition

I 2 kap. ordningslagen finns bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Med allmän sammankomst avses i lagen bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning,

[3] A. prop. s. 144
[4] Se Maskeringsförbud (prop. 2005/06:11) s. 31 med där gjorda hänvisningar.
[5] A. prop. s. 72 f.

opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.[6] För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst (2 kap. 1 §).

Både demonstrationer och allmänna möten är således att betrakta som allmänna sammankomster i ordningslagens mening.

Krav på tillstånd eller anmälan

Allmänna sammankomster får som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd (2 kap. 4 §). Undantag görs under vissa förutsättningar för teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster som hålls för att framföra konstnärliga verk.

Begreppet offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § ordningslagen och inrymmer bl.a. allmänna vägar samt gator, vägar, torg, parker och andra platser som redovisas som allmän plats i detaljplan och som har upplåtits för sitt ändamål.

Anordnare av en allmän sammankomst som inte är tillståndspliktig och som ska hållas inom ett område som redovisas i en detaljplan är normalt skyldig att i stället anmäla en sådan sammankomst (2 kap. 5 §).

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst och en anmälan om en sådan sammankomst görs till Polismyndigheten. En ansökan ska göras skriftligen i god tid och om möjligt senast en vecka före sammankomsten. Den ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta (2 kap. 6 och 7 §§).

En anmälan kan däremot göras muntligen och ska om möjligt ske senast fem dagar före sammankomsten. En anmälan ska också innehålla de uppgifter som anges i det föregående.

Polismyndigheten prövar tillståndsfrågor och behandlar anmälningar. Den får vid sin handläggning begära att anordnaren lämnar

[6] Med en offentlig tillställning avses tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar (2 kap. 3 §).

uppgifter utöver vad en ansökan respektive anmälan ska innehålla. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten (2 kap. 8 och 9 §§).

Förutsättningarna för att vägra tillstånd

Polismyndigheten kan vägra tillstånd till en allmän sammankomst bara på tre grunder. Tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (2 kap. 10 §). Bestämmelsen ansluter alltså nära till bestämmelsen i 2 kap. 24 § första stycket regeringsformen och har ansetts motiverad med hänsyn till vikten av att mötes- och demonstrationsfriheterna respekteras. Tillståndsprövningen ska ske utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall.

När det gäller innebörden av ”ordningen och säkerheten” anges i förarbetena till ordningslagen endast att bestämmelsen motsvarar den äldre bestämmelsen i lagen om allmänna sammankomster och att den utformats i nära anslutning till innebörden av 2 kap. 24 § första stycket regeringsformen.[7] Av förarbetena till den äldre bestämmelsen framgår att den var avsedd att tillämpas restriktivt.[8] Konstitutionsutskottet uttalade i det sammanhanget att uttrycket allmän ordning (som var det uttryck som användes i den äldre bestämmelsen) förekom i flera olika lagtextsammanhang och därmed till viss del kunde avgränsas till sitt betydelseinnehåll samt att det var svårt att i lagtext precisera alla situationer som avsågs med uttrycket.[9]

I rättslitteraturen har uttalats att ”ordning och säkerhet” vid tillståndsprövningen bör tolkas som innefattande konkret fara för brottsliga gärningar. Dessa förväntade gärningar ska också ha sitt ursprung i den tilltänkta sammankomsten.[10]

Det är inte bara ordningen och säkerheten bland just de personer som deltar i sammankomsten, utan även ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt uppstår i sammankomstens omedelbara om-

[7] Prop. 1992/93:210 om ny ordningslag m.m. s. 249
[8] Prop. 1974:35 med förslag till lag om ändring i vallagen (1972:620), m.m. s. 114. Jfr Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten: en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA, 1997 s. 549.
[9] KU 1974:21 s. 23
[10] Bull a.a. s. 551 f.

givning och är en direkt följd av den, som kan ligga till grund för begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna. Att vägra tillstånd till en allmän sammankomst enbart på grund av att oroligheter kan förväntas i omgivningarna bör med hänsyn till mötes- och demonstrationsfriheterna förekomma endast i undantagsfall och när övriga möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda.[11]

Polismyndigheten ska skyndsamt meddela beslut med anledning av en ansökan eller anmälan. Beslutet ska innehålla de villkor som meddelas för sammankomsten (2 kap. 11 §).

Ordningsföreskrifter

Den som anordnar en allmän sammankomst ska svara för att det råder god ordning vid sammankomsten. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten. Villkoren får innefatta en skyldighet för anordnaren att anlita personal. De får dock inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten onödigtvis försvåras på något annat sätt (2 kap. 16 §).

Den som inte följer de ordningsregler som ska gälla enligt villkor som Polismyndigheten har meddelat är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten (2 kap. 17 §).

Förutsättningar för att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst

Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst som hålls trots att myndigheten har avslagit en ansökan om tillstånd till sammankomsten (2 kap. 22 §). Sammankomsten får dock inte ställas in eller upplösas enbart av den anledningen att något tillstånd inte har sökts.

En sammankomst får också under vissa förutsättningar ställas in eller upplösas på grund av att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi.

Polismyndigheten får vidare ställa in eller upplösa en sammankomst som hålls trots att myndigheten har förbjudit den, se mer i det följande.

[11] Prop. 2005/06:11 s. 11 f.

En allmän sammankomst kan härutöver upplösas också på grund av vad som faktiskt förekommer vid sammankomsten.

En sammankomst får således upplösas om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller om den leder till sådan oordning i dess omedelbara omgivning (2 kap. 23 §). ”Svårare oordning” definieras inte i bestämmelsens förarbeten.

I samband med införandet av ett maskeringsförbud uttalade regeringen att förutsättningen att oordningen ska vara av svårare art innebär att en demonstration kan upplösas på denna grund bara vid upploppsliknande situationer.[12]

I rättslitteraturen har sagts att ”svårare oordning” kan definieras som brott vilka typiskt sett utgör en fara för de sammankomna eller omgivningen. Brotten ska också ha med sammankomsten som sådan att göra. De brott där möten typiskt sett utgör en fara för de sammankomna eller omgivningen är främst vissa av brotten mot allmän ordning i 16 kap. brottsbalken, skadegörelsebrott enligt 12 kap. och kanske besittningsrubbningar enligt 8 kap. Det är först om sådana brott begås, eller om konkret fara för detta föreligger, som en sammankomst kan upplösas med hänvisning till ”svårare oordning”.[13]

Det kan nämnas att Justitieombudsmannen (JO) i ett beslut har konstaterat att polisen visserligen får upplösa en vanlig folksamling om oordning uppstått men att en allmän sammankomst – mot bakgrund av vikten att värna församlingsfriheten – får upplösas först om den lett till ”svårare oordning” En sådan särbehandling ska dock enligt JO givetvis inte få förekomma när det gäller en sammankomst, vars syfte endast är att störa ordningen, även om detta syfte kamouflerats t.ex. genom plakat innehållande opinionsyttringar. Vidare betonades att polisen kan och bör ingripa mot enskilda personer som uppträder ordningsstörande eller begår brott vid en allmän sammankomst (JO 1972 s. 42). Se mer om förutsättningarna för att ingripa mot enskilda i avsnitt 7.4.

[12] A. prop. s. 12 f.
[13] Bull a.a. s. 577 ff.

En allmän sammankomst som innebär en avsevärd fara för de närvarande eller som medför en allvarlig störning av trafiken kan också upplösas (2 kap. 23 §).[14]

Polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga (2 kap. 24 §). Exempel på mindre ingripande åtgärder är avspärrningar, men också avvisande eller avlägsnande av ordningsstörande personer.

Förutsättningar för att förbjuda en allmän sammankomst

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig medföra avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken.[15] Förbud får meddelas endast om det kan befaras förekomma lagstridigt handlande, oordning, fara för de närvarande eller störning av trafiken och mindre ingripande åtgärder till förebyggande härav inte är tillräckliga (2 kap. 25 §).

Straff

I ordningslagen finns även straffbestämmelser som innebär att anordnare av allmänna sammankomster som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa uppräknade bestämmelser i lagen eller mot vissa beslut som Polismyndigheten meddelat med stöd av lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (2 kap. 29 och 30 §§).

[14] En allmän sammankomst för att framföra konstnärligt verk får också upplösas om sammankomsten genom ljud eller på annat sätt medför en allvarlig störning av ordningen i dess omedelbara närhet. Undantag utgör sådana sammankomster som äger rum i enlighet med ett meddelat tillstånd. Polismyndigheten har slutligen rätt att upplösa en allmän sammankomst för att framföra ett konstnärligt verk om sammankomsten inte följer de villkor som tillståndet förenats med, t.ex. då sammankomsten inte avslutas inom den tid som polisen uppställt som villkor (2 kap. 23 §).

[15] En allmän sammankomst för att framföra ett konstnärligt verk får också förbjudas om det vid en tidigare sammankomst av samma slag genom ljud eller på annat sätt uppkommit allvarlig störning av ordningen i sammankomstens omedelbara omgivning och den sammankomsten inte ägt rum i enlighet med ett meddelat tillstånd.

7.4 Ingripanden mot enskilda vid ordningsstörningar och brott

Ingripanden mot enskilda

Bestämmelserna i ordningslagen gäller endast för ingripanden mot den allmänna sammankomsten som sådan. Ingripanden mot enskilda som stör ordningen eller begår brott får alltså göras med stöd av andra bestämmelser. Det rör sig främst om ingripanden enligt 13 § polislagen (1984:387) och gripanden enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken. Bestämmelserna har stor betydelse för det praktiska utövandet av mötes- och demonstrationsfriheterna. De ger också vissa möjligheter att påverka sammankomster, utan att formellt sett ingripa mot dem.[16] I det följande redogörs i korthet för några bestämmelser av intresse i polislagen och rättegångsbalken. Avslutningsvis sägs något om de svårigheter som gränsdragningen mellan ingripanden mot sammankomster som sådana och enskilda ger upphov till.

Avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande

I 8 § polislagen regleras de allmänna principer som gäller för polisingripanden. Enligt paragrafens första stycke ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas ska detta ske endast i den form och utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen får, enligt andra stycket, inte grundas enbart på första stycket. Ett polisingripande får alltså inte grundas bara på första stycket utan det måste finnas ett uttryckligt lagstöd för det ingripande som är aktuellt.

I 13 § polislagen regleras förutsättningarna för avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande av personer som gör sig skyldiga till ordningsstörningar eller beter sig på ett sådant sätt att det finns risk för att brott begås. Av paragrafen framgår uttryckligen att de mindre ingripande åtgärderna avvisande och avlägsnande i första hand ska användas och att ett regelrätt omhändertagande bara får användas när dessa inte är tillräckliga. Paragrafen har följande lydelse.

[16] Bull a.a. s. 570 f.

> Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas.
>
> Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Ett polisingripande enligt 13 § polislagen kan alltså ske i fyra skilda situationer: vid ordningsstörning, vid omedelbar fara för ordningsstörning, vid brott och vid fara för brott.

Med ordningsstörning menas ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt.

För att en omedelbar fara för ordningsstörning ska anses föreligga krävs att faran är konkret, dvs. den måste vara bestämd till tid och rum. En persons blotta närvaro på en plats kan knappast betecknas som en konkret fara, även om det sedan tidigare är känt att den personen brukar uppträda ordningsstörande.

En ytterligare förutsättning för ett polisingripande är att ingripandet verkligen är nödvändigt för ordningens upprätthållande.

Förutsättningarna för ett ingripande vid brott är att ingripandet ”behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas”. Bestämmelsen kan alltså tillämpas även i de fall då någon ännu inte gjort sig skyldig till straffbar handling.

Avvisande eller avlägsnande är de åtgärder som ska vidtas i första hand. Med avvisande menas att en person hindras från att komma in på ett visst område eller i en viss byggnad. Med avlägsnande avses att den som stör allmän ordning helt enkelt förs bort från platsen. När det gäller skillnaden mellan ingripandena avlägsnande och omhändertagande har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person till en plats – t.ex. en polisstation – medan ett avlägsnande som nämnts syftar till att föra personen från en plats. Ett omhändertagande får ske endast om ett avvisande eller ett avlägsnande inte är tillräckligt för att en ordningsstörning ska kunna förhindras. Om det redan från början framstår som uppenbart meningslöst att tillgripa ett avvisande eller ett

avlägsnande för att det avsedda syftet ska kunna uppnås, kan ett direkt omhändertagande undantagsvis bli nödvändigt.[17]

När det gäller ingripanden vid brott finns bestämmelser även i rättegångsbalken. En polisman har enligt balken vissa självständiga befogenheter att använda tvångsmedel och kan t.ex. i brådskande fall, om det finns skäl att anhålla någon, gripa honom eller henne även utan ett anhållningsbeslut, se 24 kap. 7 § rättegångsbalken.

Avvisande eller avlägsnande i samband med att en allmän sammankomst ställs in eller upplöses

När Polismyndigheten med stöd av 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås (13 b § polislagen).

Detta innebär att polisen, efter ett beslut om exempelvis upplösning av en demonstration, kan avvisa eller avlägsna demonstranter som inte lämnar platsen. Det krävs då inte att den som avvisas eller avlägsnas stör den allmänna ordningen.

Avvisande eller avlägsnande i samband med annan ordningsstörande folksamling

När en folksamling, som inte är en allmän sammankomst enligt ordningslagen, genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas (13 c § polislagen).

Denna bestämmelse tillkom, liksom nyss nämnda 13 b §, år 1998. Den innebär att polisen kan inskränka sin prövning till frågorna om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna ordningen och om den mot vilket ingripandet riktar sig kan betraktas som en deltagare i folksamlingen.[18]

Befogenhet att fatta beslut om avvisande eller avlägsnande enligt denna bestämmelse tillkommer i första hand Polismyndigheten.

[17] Se prop. 2005/06:11 s. 15 f. med där gjorda hänvisningar.
[18] Ändringar i polislagen m.m. (prop. 1996/97:175)

Bara om det är så brådskande att myndighetens beslut inte kan avvaktas får beslutet fattas av en enskild polisman.

Gränsdragningen mellan ingripanden mot den allmänna sammankomsten som sådan och en enskild

I rättslitteraturen har uttalats att det förhållandet att polisen genom de nu redovisade bestämmelserna i polislagen och rättegångsbalken ges befogenheter att påverka sammankomster utan att formellt ingripa mot dem gör att det finns en risk för att ordningslagens rigorösa regler till skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna kringgås.

Problemet illustreras av ett beslut från JO. En markägare hade tillkallat polis för att köra i väg oönskade demonstranter. Eftersom de inte efterkom polisens uppmaningar att avbryta sammankomsten, medtogs ledaren till en annan plats där situationen förklarades för denne. Efter att ledaren förts bort avbröts sammankomsten självmant av deltagarna. JO konstaterade att det inte kunde råda någon tvekan om att det var bortförandet av ledaren som ledde till att sammankomsten avbröts. Ingripandet kunde därför inte förstås som något annat än en upplösning av sammankomsten. Eftersom ingen oordning eller fara förelegat, saknade ingripandet laglig grund (JO 1975 s. 82 II).[19]

Redan i förarbetena till 2 kap. regeringsformen uppmärksammades de svårigheter som gränsdragningen mellan ingrepp mot sammankomsterna som sådana och enskilda kan ge upphov till. Där angavs som grundläggande regel, som redan nämnts i avsnitt 7.2, att ett ingrepp som är föranlett enbart av att någon deltar i en sammankomst ska betraktas som riktat mot sammankomsten och därmed som ett ingrepp i mötes- och demonstrationsfriheterna. Tillfälliga omhändertaganden (jfr 13 § polislagen) och straffrättsligt motiverade ingrepp (främst 16 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken) ska däremot inte ses som riktade mot sammankomsten, utan mot den enskilde.[20]

Vissa åtgärder som polisen kan vidta med stöd av bestämmelserna i polislagen och rättegångsbalken kan dock som framgått i praktiken (och kanske undantagsvis) leda till att sammankomsten upplöses.

[19] Bull a.a. s. 570 f.
[20] Prop. 1975/76:209 s. 144. Se även Medborgerliga fri- och rättigheter, Regeringsformen (SOU 1975:75) s. 306.

Det är endast svårare oordning osv. som utgör grund för att upplösa sammankomsten.

I rättslitteraturen anges slutsatsvis att man vanligen kan falla tillbaka på straffrättsliga regler för att ingripa mot enskilda som begår brott i samband med sammankomster. Undantaget från detta är då ett ingrepp skulle medföra en faktisk upplösning av sammankomsten. Polisen bör i en sådan situation avvakta tills omständigheterna medger att ingrepp kan ske med stöd av ordningslagen, se vad som i samma arbete sagts om ”svårare oordning” i det föregående, eller tills sammankomsten avslutas och då ingripa.[21]

Det finns inte några vägledande avgöranden i gränsdragningsfrågan från Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Beslut om upplösning och ingripanden fattas ju av polisen på plats och blir därför sällan föremål för domstolsprövning.

[21] Bull a.a. s. 572

8 Olika slag av organisationer

8.1 Inledning

Med rasistiska organisationer avses i kommitténs uppdrag sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Vid ställningstagandet till ett förbud mot rasistiska organisationer måste principerna för den svenska organisationslagstiftningen beaktas. Detta gäller särskilt i den del som gäller ett förbud mot organisationerna som sådana i form av en ny möjlighet till tvångsupplösning.

8.2 Allmänt om olika organisationer

Det finns egentligen inte någon allmängiltig definition av vad en organisation är. Det är ett brett begrepp som kan ges något olika innebörd beroende på i vilket sammanhang det ska användas. Också i rättslitteraturen används begreppet organisation med växlande innebörd. Både offentligrättsliga och privaträttsliga sammanslutningar brukar dock innefattas.

I svensk rätt finns inte heller någon generell organisationsrättslig lagstiftning. I stället har regler för de olika typerna av organisationer fastställts i flera skilda lagar och vuxit fram i rättspraxis. Man brukar tala om associationsrätt, varmed avses reglerna om privaträttens bolag, föreningar och stiftelser.[1] Stiftelsen har varken delägare eller medlemmar och är således ingen association, men reglerna om stiftelser betraktas ändå vanligen som en del av associationsrätten. Bolag, föreningar och stiftelser är normalt juridiska personer och har därmed tillhörande rättssubjektivitet och rättskapacitet. Detta inne-

[1] Offentligrättsliga sammanslutningar (t.ex. kommuner) är inte av intresse i detta sammanhang och lämnas därför därhän.

bär att de kan ingå avtal, äga egendom, ansöka om bidrag, ha anställda och uppträda som parter inför myndigheter och domstolar.

De privaträttsliga associationerna (dvs. bolag och föreningar) grundas i princip uteslutande genom avtal mellan två eller flera fysiska eller juridiska personer. En associations uppgift är att genom sin verksamhet främja ett visst för avtalsparterna och medlemmarna gemensamt ändamål, ett bolags- eller föreningsändamål. Enkla bolag, handelsbolag och aktiebolag är de vanligaste bolagsformerna. Det finns två huvudtyper av föreningar, ekonomiska föreningar och ideella föreningar. För de ekonomiska föreningarna gäller en särskild lag medan de ideella föreningarna inte omfattas av någon lagstiftning. En ideell förening behöver i regel bara anta stadgar och styrelse för att bli en juridisk person, medan högre krav ställs på en ekonomisk förening där registrering som utgångspunkt är nödvändig för att den ska bli en sådan person. Flera allmänna associationsrättsliga principer är gemensamma för bolag och föreningar. Särskilt lagstiftningen som gäller aktiebolag och ekonomiska föreningar har därför många gemensamma drag.[2]

Föreningar anses typiskt sett, till skillnad från bolag, vara öppna sammanslutningar. Föreningens medlemstal är inte fastställt på förhand och kan variera över tid utan att föreningens stadgar behöver ändras. I bolag finns ett bestämt antal delägare (eller aktier), som inte kan ändras utan att bolagsavtalet (eller bolagsordningen) ändras. Föreningar samt enkla bolag och handelsbolag brukar dessutom beskrivas som personassociationer i motsats till aktiebolaget, som beskrivs som en kapitalassociation. Det väsentliga i en personassociation anses vara delägarna eller medlemmarna, medan det i en kapitalassociation är kapitalinsatsen och avkastningen på denna som står i fokus.

I detta sammanhang kan också nämnas att juridiska personer – till skillnad från fysiska personer – enligt svensk rätt inte kan begå eller straffas för brott. Det utesluter inte att de kan drabbas av olika sanktioner eller andra rättsverkningar som en följd av en fysisk persons brott, t.ex. företagsbot, förverkande, skadestånd eller administrativa sanktionsavgifter.

Som redovisas i avsnitt 3.4 gäller regeringsformens föreningsfrihet för alla sammanslutningar, oavsett syfte eller form. Inte bara de

[2] Mallmén m.fl., Lagen om ekonomiska föreningar (1 maj 2020, Version 5A, JUNO), Inledning

juridiska personer som nu nämnts skyddas utan även sammanslutningar som inte är självständiga rättssubjekt. Avslutningsvis sägs i detta kapitel något om sådana s.k. sociala organisationer.

8.3 Bolag

Handelsbolag och enkla bolag

Ett handelsbolag föreligger om två eller flera (fysiska eller juridiska) personer har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i ett bolag och bolaget har förts in i det handelsregister som Bolagsverket för. Varje bolagsman har ett obegränsat ansvar för bolagets förpliktelser. Ett kommanditbolag är ett handelsbolag i vilket en eller flera bolagsmän har förbehållit sig att inte svara för bolagets förbindelser med mera än den bolagsmannen har satt in eller åtagit sig att sätta in i bolaget.

Ett enkelt bolag föreligger om två eller flera personer har avtalat att utöva verksamhet i ett bolag utan att det är ett handelsbolag. Bolagsmän i enkla bolag (som utövar näringsverksamhet) kan registreras i handelsregistret. Bolagsmännen förvärvar själva rättigheter och skyldigheter vid verksamhetens utövande.

Ett handelsbolag, men inte ett enkelt bolag, är en juridisk person och kan förvärva rättigheter och skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Bestämmelser om handelsbolag och enkla bolag finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. I den lagen finns bl.a. bestämmelser om likvidation och upplösning av sådana bolag.

Aktiebolag

Aktiebolaget kännetecknas av att de som deltar i bolaget, aktieägarna, inte ansvarar personligen för bolagets förpliktelser. Denna frihet från personligt ansvar balanseras av ett flertal regler som syftar till att ge bolagets borgenärer ett visst skydd. Det finns således t.ex. regler om att det i bolaget ska finnas en viss marginal mellan tillgångar och skulder, ett aktiekapital. Aktiebolagsformen ger aktieägarna möjlighet att driva verksamhet utan att riskera mera än det

ursprungligen satsade och tillskjutna kapitalet. De flesta aktiebolag är enmans- och fåmansbolag med relativt begränsad verksamhet.[3]

Ett aktiebolag blir en juridisk person när det registreras i det aktiebolagsregister som Bolagsverket för. För aktiebolag gäller aktiebolagslagen (2005:551), med dess omfattande regelsystem. I lagen finns bestämmelser om likvidation och konkurs.

8.4 Föreningar

Ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening har till syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet. Denna verksamhet ska dessutom vara i huvudsak kooperativ, dvs. medlemmarna ska på olika sätt delta i verksamheten. Den kooperativa karaktären markeras också genom att medlemskapet i princip ska vara öppet och att varje medlem som huvudregel ska ha en röst vid föreningsstämman. En ekonomisk förening ska ha minst tre medlemmar som inte är investerande medlemmar. Utmärkande är också att den ska ha stadgar, som reglerar dess verksamhet, en styrelse, som ansvarar för dess förvaltning, och en eller flera revisorer som granskar verksamheten.

Liksom verksamheten i aktiebolag drivs verksamheten i en ekonomisk förening utan personligt ansvar för medlemmarna.

En ekonomisk förening är en juridisk person men, liksom aktiebolaget, först när den har registrerats i det föreningsregister som Bolagsverket för.

Bestämmelser om ekonomiska föreningar finns i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (föreningslagen). Enligt lagen, som trädde i kraft år 2018 och ersatte 1987 års lag om ekonomiska föreningar, kan och ska endast kooperativa ekonomiska föreningar registreras. Lagen tillåter dock numera även att s.k. medlemsfrämjande föreningar, som på visst sätt avviker från grundkriterierna för en ekonomisk förening, registreras som ekonomiska föreningar.[4]

I föreningslagen finns bestämmelser om likvidation, som här ska beröras något, eftersom det får särskild betydelse för frågan om

[3] Mallmén m.fl., Lagen om ekonomiska föreningar (1 maj 2020, Version 5A, JUNO), Inledning
[4] Ibid.

upplösning av en rasistisk organisation. I vissa situationer kan eller ska en ekonomisk förening upplösas genom likvidation. Under likvidationen avvecklas föreningens verksamhet, dess tillgångar realiseras och skulderna betalas. Föreningens kvarvarande tillgångar skiftas därefter ut till medlemmarna. Det kan finnas olika skäl till en likvidation. Ett likvidationsbeslut kan bero på att medlemmarna inte längre vill fortsätta verksamheten, s.k. frivillig likvidation. Omständigheterna kan också vara sådana att föreningen är skyldig att gå i likvidation (s.k. tvångslikvidation). I tvångslikvidationsfallen kan, om medlemmarna inte själva beslutar om likvidation, Bolagsverket eller allmän domstol besluta om detta. Domstolens beslut om tvångslikvidation gäller omedelbart och ska registreras i föreningsregistret. Bestämmelserna om hur en beslutad likvidation ska genomföras är i väsentliga delar desamma, oavsett om det har funnits grund för tvångslikvidation eller inte.[5]

Föreningen upplöses inte genom beslutet om likvidation utan först när det åtföljande likvidationsförfarandet avslutas. Medan likvidationsförfarandet pågår är alltså föreningen fortfarande ett rättssubjekt, men en eller flera likvidatorer träder i styrelsens och den verkställande direktörens ställe.[6] Likvidatorns uppdrag är att avveckla föreningens verksamhet. Likvidatorn får fortsätta verksamheten endast i den utsträckning som det behövs för en ändamålsenlig avveckling eller för att de anställda ska få skälig tid att skaffa nya anställningar. En viktig del i likvidationsförfarandet är kallelse på okända borgenärer. Detta förfarande regleras i lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer. Likvidatorn ska genast hos Bolagsverket ansöka om kallelse på föreningens okända borgenärer. I kallelsen uppmanar Bolagsverket föreningens borgenärer att anmäla sina fordringar mot föreningen till myndigheten inom sex månader från dagen för kallelsen. När denna tid har gått ut och alla kända skulder har betalats, ska likvidatorn fördela (skifta) föreningens kvarvarande tillgångar bland medlemmarna (och eventuella innehavare av s.k. förlagsandelar). När likvidatorn har fullgjort sitt uppdrag och lagt fram sin slutredovisning är föreningen upplöst. Likvidatorn ska genast anmäla detta för registrering i föreningsregistret. Likvidatorn har

[5] Mallmén m.fl., Lagen om ekonomiska föreningar (1 maj 2020, Version 5A, JUNO), kommentaren till 17 kap.

[6] Föreningsstämman behåller däremot i princip sin befogenhet, dock med de begränsningar som följer av att syftet med likvidationen är att avveckla föreningens verksamhet. Även revisorns uppdrag kvarstår.

rätt till arvode för sitt arbete. Detta utgör en likvidationskostnad som föreningen ska betala.

Ideella föreningar

Det finns, som sagt, inte någon lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet eller upphörande. Avsaknaden av lagstiftning på området kan förklaras av de fria sammanslutningarnas stora politiska och sociala betydelse för den svenska utvecklingen. Historiskt har man – till skillnad från flera länder – från lagstiftarhåll inte velat ingripa och styra förutsättningarna för ideella föreningars verksamhet. Det viktigaste regelverket för en ideell förening är därmed i stället dess stadgar. Vissa grundläggande regler för ideella föreningar har även utvecklats i rättspraxis eller finns att härleda från allmänna associationsrättsliga principer.

Av allmänna principer följer att en ideell förening måste vara en juridisk person för att vara intressant i sammanhanget. För att en ideell förening ska bildas i juridisk mening krävs att ett antal fysiska eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning. Överenskommelsen måste ha formaliserats i stadgar. Stadgarna är normalt skriftliga och ska i princip innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska fattas. Det får vidare anses vara ett krav för en ideell förening att den har någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen. I varje enskilt fall när dessa förutsättningar är uppfyllda blir föreningen en juridisk person och får rättskapacitet, dvs. kan ingå avtal, äga egendom, ansöka om bidrag, ha anställda och uppträda som part inför myndigheter och domstolar.

Till skillnad från vad som gäller för de ekonomiska föreningarna finns det inget generellt krav på registrering av ideella föreningar.[7] Näringsidkande ideella föreningar som enligt bokföringslagen (1999:1078)

[7] Den som bedriver ekonomisk verksamhet och säljer momspliktiga varor eller tjänster ska anmäla sig för registrering till Skatteverket. Detta gäller alltså även ideella föreningar. Efter ansökan tilldelas den registrerade ett momsregistreringsnummer.

är skyldiga att upprätta årsredovisning måste dock låta sig registreras i Bolagsverkets handelsregister, se 2 § handelsregisterlagen (1974:157).[8]

Just den ideella karaktären är det utmärkande draget för en ideell förening, det som skiljer den från en ekonomisk förening. Det enklaste exemplet på detta är att ändamålet är ideellt, dvs. syftar till att främja ett annat ändamål än medlemmarnas ekonomiska intressen. Det saknar då betydelse om ändamålet främjas genom att näringsverksamhet bedrivs. Men även en förening som främjar medlemmarnas ekonomiska intressen kan vara ideell, om den inte bedriver näringsverksamhet.

En ideell förening upphör i regel genom att medlemmarna beslutar om likvidation. Det torde räcka med absolut majoritet för beslutet, om inte annat följer av stadgarna. Föreningen kan också upphöra genom ett konkursförfarande. Eftersom det inte finns någon lag om ideella föreningar, finns inte heller bestämmelser om tvångslikvidation.

8.5 Stiftelser

En stiftelse bildas normalt genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsen är en juridisk person och för dess förpliktelser svarar bara stiftelsens tillgångar.

En stiftelse med egen förvaltning står under tillsyn av den länsstyrelse som har utsetts till tillsynsmyndighet i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte eller, om sätet inte är bestämt, där förvaltningen huvudsakligen utövas.

För stiftelser gäller stiftelselagen (1994:1220). I samband med en reform år 2010, som syftade till motverka förekomsten av missbruk av stiftelseformen, infördes i lagen en registreringsskyldighet för alla stiftelser.[9] Alla stiftelser ska alltså numera registreras i ett stiftelseregister som förs av de länsstyrelser som har utsetts till tillsynsmyn-

[8] En ideell förening ska upprätta en årsredovisning om den uppfyller minst två av följande tre villkor under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren: föreningen har haft fler än 50 anställda i medeltal, företagets balansomslutning har uppgått till mer än 40 miljoner kronor och företagets nettoomsättning har uppgått till mer än 80 miljoner kronor. Motsvarande gäller om den ideella föreningen är moderföretag i en koncern och koncernen når upp till mer än ett av gränsvärdena (6 kap. 1 § bokföringslagen). En skyldighet att upprätta årsredovisning kan också vara föreskriven i stadgarna.

[9] Stiftelser – frågor om registrering och tillsyn, m.m. (prop. 2008/09:84)

digheter i länen.[10] Stiftelserna ska dessutom tilldelas organisationsnummer enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer.[11] Stiftelsen förvärvar rättskapacitet, dvs. den blir en juridisk person, i samma ögonblick som den rättsligt sett föreligger. Rättskapacitetens inträde är alltså inte, såsom gäller för aktiebolag och ekonomiska föreningar, knuten till registreringen av stiftelsen i stiftelseregistret.

8.6 Sociala organisationer

En sammanslutning som använder sig av föreningsliknande former men inte uppfyller de rättsliga kraven för en ideell förening brukar kallas en social organisation (till skillnad från den formella organisation som är kännetecknande för föreningen).

Sammanslutningar kan alltså vara helt sociala och med det får förstås att de tillskapas av individer för något syfte. Det kan handla om ömsesidigt understöd, förströelse eller inte minst påverkan på samhälle. För att en sådan sammanslutning ska komma till stånd krävs i princip bara någon form av överenskommelse mellan deltagarna i sammanslutningen.[12]

Exempel på sådana sociala organisationer är byalag, aktionsgrupper och nätverk av olika slag. Det finns naturligtvis sociala organisationer som är mer eller mindre samhällsfarliga, där motivet är att deltagarna har något att vinna på ett organiserat samarbete.

De sociala organisationerna är alltså inte juridiska personer med tillhörande rättssubjektivitet och rättskapacitet, men åtnjuter ändå föreningsfrihet enligt regeringsformen.

[10] Det gäller dock inte stiftelser vilkas tillgångar enligt stiftelseförordnandet får användas endast till förmån för bestämda fysiska personer, se 1 kap. 7 § stiftelselagen.
[11] Organisationsnummer ska enligt 1 § i den lagen fastställas även för bl.a. aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar.
[12] Stattin, Föreningsfrihet och förenings tillåtlighet, Vänbok till Sverker Scheutz, Om rätt och att undervisa rätt, 2020 s. 588 f.

9 Förhållandena i andra länder

9.1 Inledning och anmärkningar

Innebörden av konventionsstaternas åtaganden enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention har, som framgår i avsnitt 3.2, blivit föremål för delade meningar när det gäller skyldigheten att lagstifta mot rasistiska organisationer. Många stater har, liksom Sverige, inställningen att man även utan ett direkt förbud mot organisationerna uppfyller konventionens krav.

Vid ställningstagandet till ett förbud mot rasistiska organisationer i Sverige finns det ett värde i att ta del av förhållandena i andra länder. I kommitténs uppdrag ingår också att 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.

Det kan till följd av ämnets räckvidd inte bli fråga om att göra någon heltäckande kartläggning och det är därför inte heller syftet. Föreningsfrihetens gränser ser ju olika ut i olika länder och olika frågor aktualiseras därmed i olika rättssystem, även om länderna är anslutna till Europakonventionen och följer dess krav på föreningsfrihet. Det har av naturliga skäl inte varit möjligt att särskilt ta hänsyn till de studerade ländernas olika konstitutionella förhållanden, straffrättsliga lagstiftning eller associationsrätt i generell mening.

Redan här bör därmed framhållas att det är svårt att inom ramen för en sådan här kartläggning jämföra olika länders lagstiftning. Rättssystemens allmänna och lagstiftningsmässiga förutsättningar varierar mycket från land till land. I vissa länder finns t.ex. inte på samma sätt som i Sverige ett allmänt förberedelsebrott. En bestämmelse om straff för deltagande i en viss organisation i ett sådant land kan då i realiteten träffa förfaranden som enligt svensk rätt är straff-

bart redan som förberedelse eller stämpling till brott.[1] Vidare finns i vissa länder, till skillnad från i Sverige, associationsrättslig lagstiftning som rör ideella föreningar till vilken en förbudslagstiftning kan knytas, t.ex. med krav på att den verksamhet som en förening utövar måste vara laglig eller förenlig med god sed. Till det kommer naturligtvis inte minst ländernas olika historiska, sociala och kulturella erfarenheter, något som är av särskild betydelse för föreningsfriheten och frågan om begränsningar i denna. Det kan bara pekas på de helt skilda historiska erfarenheter i ämnet som två så kulturellt och socialt näraliggande länder som Sverige och Finland har. I samband med andra världskrigets slut förbjöd och upplöste den finska staten fler än 400 föreningar, vilkas verksamhet bedömdes stå i strid med vapenstilleståndsavtalet. En stor del av dessa var närmast nationalsocialistiska och rasistiska.

Mot denna bakgrund lämnas i det följande en redogörelse för förhållandena i ett urval länder som bedöms vara av tydlig vikt för kommitténs överväganden. Inledningsvis behandlas tämligen ingående förhållandena i Danmark, Finland, Norge och Tyskland (avsnitt 9.2–9.5). Rättsjämförelser låter sig vanligtvis göras något lättare när det gäller de nordiska länderna eftersom rättssystemen i stort uppvisar likheter och Tyskland bedöms, med sin speciella historia, ha en given plats här. Därefter behandlas i avsnitt 9.6 mera allmänt förhållandena i några andra europeiska länder, nämligen Island, Belgien, Frankrike, Spanien och Storbritannien. Avslutningsvis redovisas i det avsnittet i korthet förhållandena i ytterligare några länder för att ge en mer allmän bild av hur det ser ut. I ett därpå följande avsnitt 9.7 presenteras resultaten från genomgången i en sammanfattande tabell.

Som framgår i kap. 2 har (med Justitiedepartementets bistånd) erhållits information från justitiedepartementen och motsvarande i Danmark, Finland och Norge om lagstiftningen m.m. i respektive land. De svar som har lämnats – och som redogörs för här – ger inte uttryck för en formell ståndpunkt från respektive lands regering. Man bör också ha i åtanke att svaren inte är uttömmande. Viss information har på motsvarande sätt erhållits från Tyskland. Information har även getts direkt av Polisstyrelsen i Finland. Lagtexterna och övrigt material har huvudsakligen hämtats ur databaser och från webbplatser på internet. Det ska anmärkas att någon garanti för

[1] Jfr Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88) s. 149 ff. och 175.

aktualiteten i redovisningen inte kan lämnas; förhållandena ändras ganska kontinuerligt.

Det är alltså svårt att inom ramen för en sådan här kartläggning jämföra olika länders lagstiftning. Försök att göra detta kunde rent av bli missvisande eftersom det bara skulle visa ett ganska utskuret område som inte sätts i sitt breda sammanhang. I stället handlar det mycket om att samla och sortera en stor mängd information och försöka presentera den på ett någorlunda pedagogiskt och överskådligt sätt. Särskilt besvärligt har det varit att finna information som gäller vad som är känt om de olika begränsningarnas effekter. De företrädare för justitiedepartementen och motsvarande som tillfrågats har – förutom att hänvisa till praxis – inte kunnat lämna något konkret svar i den delen. Frågans natur – hur en samhällsfarlig sammanslutnings verksamhet påverkats – är ju också sådan att det finns lagliga och andra hinder för att göra informationen mera allmänt tillgänglig. Det går naturligtvis inte heller att direkt veta vad som skulle ha varit effekten av att inte ha några begränsningar. Viss värdefull information om begränsningarnas effekter har ändå erhållits från den finska Polisstyrelsen. I avsnitt 9.8 sägs något om förekomsten av våldsbejakande extremism och organiserad rasism i Europa, vilket i någon mån ger en bild av begränsningarnas effekter. Kapitlet avslutas med några kommentarer (avsnitt 9.9).

9.2 Danmark

I sitt svar på de frågor som ställts anger företrädare för det danska Justitsministeriet att det i Danmark inte finns något förbud mot rasistiska organisationer som sådana samt att det inte heller stadgas ett särskilt straffansvar för deltagande i sådana organisationer. Däremot finns i § 266 b i den danska straffeloven en bestämmelse som straffbelägger rasistiska yttranden, se mer i det följande. Vidare kan en förening upplösas genom dom om den har ett olovligt ändamål. Ingen förening har upplösts för att den är rasistisk.

I § 78 i den danska grundloven från år 1953 skyddas föreningsfriheten. Bestämmelsen har följande lydelse.

Stk. 1. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.

I paragrafens första stycke slås alltså fast att medborgarna har rätt att utan föregående godkännande bilda föreningar för vilket lovligt ändamål (”lovligt øjemed”) som helst. Föreningsfriheten gäller endast för föreningar som har ett lovligt ändamål. Om en förening har ett olovligt ändamål kan den upplösas genom dom. En upplösning förutsätter att det föreligger en förening i grundlagens mening.

En upplösning kan ske enligt den allmänna bestämmelsen i paragrafens första stycke om föreningar med lovligt ändamål eller enligt paragrafens andra stycke. Föreningar som verkar eller försöker uppnå sina mål genom våld, anstiftan till våld eller liknande straffbar påverkan på personer av annan åsikt ska, enligt detta andra stycke, upplösas. I dessa fall anses myndigheterna skyldiga att verka för en upplösning.

En upplösning beslutas av domstol. Regeringen kan fatta ett provisoriskt beslut om att förbjuda föreningen, men domstolstalan om upplösning måste sedan väckas mot föreningen. Det är allmän åklagare som bedömer om talan om upplösning ska väckas. Åklagaren är underkastad Justitsministeriets instruktioner. När det är fråga om en politisk förening kan, enligt paragrafens fjärde stycke, talan föras vidare till Højesteret utan föregående tillståndsprövning.

Rättsverkningarna av en upplösning fastställs genom vanlig lag. Sådana bestämmelser finns i straffeloven och retsplejeloven. År 2018 genomfördes vissa ändringar i dessa bestämmelser.[2] Som en bak-

[2] Lovforslag nr. L 208, Fremsat den 23. marts 2018 af justitsministeren (Søren Pape Poulsen), Forslag til Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Retsvirkninger af et foreløbigt forbud mod eller en opløsning af en forening)

grund angavs konflikterna i Köpenhamns gängmiljö, som lett till att Rigsadvokaten och Rigspolitiet på uppmaning av Justitsministeriet undersökt om det fanns möjlighet att med stöd av § 78 i grundloven upplösa gänget Loyal To Familia och funnit att så var fallet. Loyal To Familia kom sedan att med stöd av § 78 stk. 1 och 2 upplösas genom dom av byretten i Köpenhamn i januari 2020. Domstolen konstaterade att Loyal To Familia var en förening i grundlovens mening eftersom man bl.a. hade medlemsregister, regler för medlemsskap och en hierarkisk struktur. Vidare konstaterades att att ändamålet med föreningen var att ta kontroll över illegala marknader, särskilt haschförsäljning, och att genom grovt våld inbringa olovliga ekonomiska intäkter till föreningens medlemmar.[3] Det fanns därmed grund för att upplösa föreningen genom dom. Østre Landsret fastställde den 12 november 2020 byrettens dom (mål nr S-335-20). Landsretten uttalade att det faller inom tillämpningsområdet för § 78 att värna samhället mot varje förening som har ett olovligt ändamål oavsett frånvaron av ett direkt hot mot demokratin. När det gällde frågan om det fanns grund för upplösning framhöll domstolen att en förening inte kan upplösas endast med hänvisning till att dess medlemmar begår våldshandlingar, utan det måste krävas att dessa handlingar kan tillskrivas föreningen som ett varaktigt och väsentligt led i föreningens verksamhet. Landsretten konstaterade att Loyal to Familias medlemmar hade dömts för ett stort antal våldshandlingar och att det var bevisat att dessa kunde tillskrivas föreningen.

I förarbetena till 2018 års ändringar angavs att det är viktigt att det straffrättsliga skyddet mot att fortsätta en förenings verksamhet efter att den blivit förbjuden eller upplöst genom dom, är så effektivt som möjligt och att det säkerställs att den kriminella eller samhällsfarliga verksamheten upphör.

När en förening har upplösts genom dom kan således, enligt § 75 stk. 5 straffeloven, dess förmögenhet och övriga egendom förverkas (”formue og øvrige ejendele konfiskeres”). Bestämmelsens användningsområde preciserades i samband med de nu nämnda ändringarna. Samtidigt infördes en ny bestämmelse i retsplejeloven enligt vilken en förenings förmögenhet och övriga egendom kan beslagtas, om föreningen har förbjudits provisoriskt av regeringen.

[3] En sammanfattning av domen finns på byrettens webbplats, se Dom i grundlovssagen vedrørende opløsning af foreningen Loyal to Familia, 24 jan 2020, Køpenhavns byrett och https://www.domstol.dk/koebenhavn/aktuelt/2020/1/dom-i-grundlovssagen-vedroerende-oploesning-af-foreningen-loyal-to-familia/ [2021-03-29].

I § 132 a stk. 1 straffeloven anges följande.

§ 132 a. Den, der deltager i videreførelsen af en forening, efter at den foreløbig er forbudt af regeringen eller opløst ved dom, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Den som deltar i fortsatt föreningsverksamhet (”deltager i videreførelsen af en forening”) efter det att föreningen blivit förbjuden av regeringen eller upplöst genom dom kan alltså straffas. Bestämmelsen hade vid tiden för 2018 års lagförslag inte tillämpats i praxis, men har tillämpas efter byrettens nyss nämnda dom.

Enligt förarbetena kan bestämmelsen tillämpas redan från den tidpunkt som en förening har blivit provisoriskt förbjuden. Ett sådant förbud skulle nämligen till stor del vara innehållslöst om det inte kan hanteras straffrättsligt. Bestämmelsen omfattar alla slags aktiviteter, som kan hänföras direkt eller indirekt till föreningen. Den innebär att alla aktiviteter som utförs av eller för föreningen är olovliga. Även personer som främjar verksamheten i en ”ny” förening, som i realiteten fortsätter verksamheten i den förening som blivit förbjuden eller upplöst kan straffas. Bestämmelsen omfattar därmed även sådana ersättningsföreningar.

I samband med 2018 års ändringar infördes ett nytt andra stycke i § 132 a straffeloven enligt vilket den som på offentlig plats, i kriminalvårdens institutioner eller med uppsåt som omfattar spridande till en vidare krets innehar eller använder en förbjuden eller upplöst förenings kännetecken (”kendetegn”) kan straffas. Vidare infördes bestämmelser i en ny § 132 b som innebär att polisen kan förbjuda en person som har haft en tydlig anknytning (”tæt tilknytning”) till en förbjuden eller upplöst förening att färdas och uppehålla sig på bestämda ställen om det bedöms vara av väsentlig betydelse för att säkra att föreningens verksamhet inte fortsätter. Polisen kan också ålägga personer som på ett bestämt ställe är del av en folksamling (”forsamling af personer”), när en stor del av folksamlingen har anknytning till en förbjuden eller upplöst förening, att lämna stället eller församlingen om församlingen är ägnad att skapa otrygghet för omkringboende eller förbipasserande. Den som bryter mot ett förbud eller inte efterkommer ett påbud enligt den nya § 132 b kan straffas.

Bortsett från 2020 års dom har endast två föreningar blivit upplösta genom dom och den senaste av dessa domar är från år 1924.[4] Grundlovens § 78 har annars inte tillämpats i praxis.

Bestämmelsen har dock flera gånger varit föremål för behandling och bedömning. I slutet av 1980-talet lade ett av partierna i folketinget fram ett förslag om förbud mot nazistisk verksamhet. Förslaget avvisades av övriga partier och den dåvarande justitieministern uttalade att det ska utomordentligt mycket till för att upplösa en förening med stöd av § 78 stk. 2.[5]

Justitsministeriet och Rigsadvokaten och har vid flera tillfällen uttalat sig angående förutsättningarna för att upplösa en förening genom dom.

Rigsadvokaten undersökte t.ex. under andra hälften av 1990-talet möjligheterna att med stöd av § 78 stk. 2 upplösa motorcykelklubbarna Hells Angels och Bandidos. Undersökningen utmynnade då i att Rigsadvokaten fann att det inte fanns underlag för att väcka talan om att klubbarna skulle upplösas.

År 2002 uppkom en fråga om att förbjuda den danska förgreningen av den fundamentalistiska islamiska rörelsen Hizb ut-Tahrir, som hade delat ut broschyrer i vilka man uppmanade till mord på judar. Rigsadvokaten gjorde bedömningen att det inte fanns tillräcklig bevisning för att rörelsens verksamhet omfattades av § 78 stk. 1 eller 2. Frågan uppkom på nytt år 2005. Justitsministern gjorde då samma bedömning som Rigsadvokaten hade gjort.[6]

I Justitsministeriets senaste rapport från år 2017 anges att ministeriet i tidigare rapporter beskrivit förutsättningarna för upplösning förhållandevis övergripande, vilket hänger samman med att det varken i förarbetena till § 78 grundloven, rättslitteraturen eller praxis finns precisa anvisningar i fråga om vad som krävs för en upplösning.[7] I samma rapport uttalas att det kan övervägas om inte ministeriet och Rigsadvokaten har ställt för höga krav på vad som ska gälla för en upplösning. I rapporten ges sedan en beskrivning av vilka delar som enligt ministeriets uppfattning ska ingå vid bedömningen

[4] Fråga var om föreningarna Den internationale Arbejderforening (år 1874) och Nekkab (år 1924), vars ändamål ansågs vara homosexuell och därmed olovlig verksamhet. Bestämmelsen i § 78 stk. 2 fördes in i grundloven först år 1953.
[5] Nielsen, Foreningsfrihed og mulighederne for at forbyde voldelige foreninger, Specialeafhandling, Aarhus universitet, Juridisk institut, 2015 s. 15
[6] Ibid.
[7] Notat om adgangen til at opløse en forening ved dom, 2. oktober 2017, Justitsministeriet, Lovafdelningen

av om en förening kan upplösas genom dom och således vid bedömningen av om en förening har ett olovligt ändamål. I det följande redogörs ganska ingående för denna beskrivning.

En upplösning genom dom förutsätter som sagt att det föreligger en förening i grundlovens mening. Grundlovens föreningsbegrepp är ganska brett. Med en förening ska i allmänhet förstås en samverkan mellan en krets av personer som har ett närmare bestämt ändamål och som har vissa regler som gäller medlemmarnas inbördes förhållanden och förhållanden till omvärlden. Vid bedömningen av föreningens ändamål ska det inte bara läggas vikt vid innehållet i evenuella föreningsstadgar utan även vid föreningens verksamhet. Ändamålet kan t.ex. följa av ett samförstånd (”stitiende forståelse”) i personkretsen. Det bör inte krävas att föreningen har nedskrivna eller uttryckligt tillkännagivna regler. Föreningen behöver inte heller bedriva ekonomisk verksamhet.

En förening som omfattas av § 78 stk. 2 grundloven omfattas också av dess första stycke. Avgörande för om det finns underlag för att väcka talan om en förenings upplösning är därför om föreningen har ett ”ulovligt øjemed” i den mening som avses i § 78 stk. 1 och inte om den ”virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende”. När det gäller frågan om en förening har ett olovligt ändamål ska en helhetsbedömning göras, vid vilken samtliga förhållanden som är ägnade att belysa föreningens ändamål, verksamhet och medel ska beaktas. Avgörande är vilken verksamhet föreningen reellt står för eller förväntas stå för. Ändamålet kan vara olovligt såväl om föreningens verksamhet är straffbar som om den strider mot civilrättsliga regler. Vid bedömningen kan bl.a. läggas vikt vid innehållet i eventuella föreningsstadgar och den verksamhet som föreningen faktiskt har bedrivit eller förväntas bedriva. Här ska också beaktas vilka medel föreningen använder eller tänker använda för att nå ändamålet.

Bedömningen ska ske i ljuset av vilken typ av förening det handlar om, inkl. vad föreningen själv anger som sitt ändamål. Föreningsfriheten är central för politiska föreningar och den politiska föreningsfriheten åtnjuter också ett särskilt skydd (jfr § 78 stk. 4). Det krävs mer för att upplösa en politisk förening än en förening som inte åtnjuter ett sådant särskilt skydd.

Vid helhetsbedömningen kan vikt läggas vid skriftligt material som härrör från föreningen eller dess medlemmar och som är ägnat att belysa föreningens aktiviteter, organisation, rekrytering m.m. Det kan också läggas vikt vid föreningens namn samt logotype och andra symboler som används. Medlemmarnas handlingar och uttalanden kan beaktas. Detta gäller t.ex. medlemmarnas framträdanden i nyhetsmedier och sociala medier. Sådant kan vara särskilt relevant när det är fråga om en mindre formaliserad förening som inte har stadgar eller andra dokument eller som har dokument som inte kan antas ge uttryck för föreningens reella ändamål.

Ledande medlemmars handlingar och uttalanden bör tillmätas särskild vikt. Som ledande medlemmar bör i vart fall betraktas personer som formellt är eller betecknar sig som ledare och talespersoner eller liknande men också personer som faktiskt intar en ledande roll. Inte bara medlemmars handlingar och uttalanden bör kunna ingå i bedömningen utan även handlingar och uttalanden från personer med lösare anknytning till föreningen.

De förhållanden som ligger till grund för en polisiär bedömning av en föreningsverksamhet bör också tillmätas betydelse vid helhetsbedömningen av föreningens ändamål. I Danmark gäller t.ex. sedan år 1998 den s.k. rockerloven. Polisen kan med stöd av den lagen förbjuda enskilda personer att uppehålla sig i en fastighet och liknande (”ejendom”) som tjänar som tillhåll för en grupp som personen i fråga tillhör, om det finns risk för angrepp mot fastigheten som innebär fara för kringboende. Bakgrunden till lagen var de våldsamma angrepp på klubblokaler som skett under det s.k. krig som pågick mellan motorcykelklubbar på 1990-talet. Vidare kan vid verkställigheten av straff en intagen enligt straffuldbyrdelsesloven åläggas begränsningar när det gäller besök, brevväxling och telefonsamtal under förutsättning att polisen bedömer att den intagne har anknytning till en grupp personer som är aktivt involverade i en väpnad konflikt eller intar en ledande roll i en grupp personer som tillsammans står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet.[8] Om sådana förbud eller begränsningar finns för föreningens medlemmar eller till den knuta personer, kan detta i någon grad ingå i bedömningen av föreningens ändamål.

Lagöverträdelser som har begåtts av föreningen (”af foreningen”) ska tilläggas betydande vikt vid bedömningen av dess ändamål.

[8] Se straffuldbyrdelseslovens § 51 stk. 4, § 53 stk. 1, § 55 stk. 3 och § 57 stk. 4.

I Danmark kan – till skillnad från i Sverige – juridiska personer hållas straffrättsligt ansvariga när en överträdelse har skett i den juridiska personens verksamhet och överträdelsen kan tillskrivas den juridiska personen eller någon som är knuten till den.[9] Den omständigheten att det har skett en eller några få tillfälliga överträdelser av lagen kan dock inte i sig medföra att föreningens ändamål anses olovligt. Upplösning av en förening genom dom med hänvisning till att föreningen har ett olovligt ändamål ska därför i allmänhet endast kunna komma i fråga när en förening eller dess medlemmar som ett allmänt led i föreningens verksamhet överträder eller har för avsikt att överträda lagstiftningen. Det kan dock inte ställas upp något krav på att det ska vara fråga om ett närmare bestämt (större) antal lagöverträdelser, så länge lagöverträdelserna inte har tillfällighetskaraktär. Det kan inte heller ställas krav på att lagöverträdelserna skett eller är avsedda att ske under en närmare bestämd (längre) tidsperiod, om överträdelserna i övrigt utgör ett allmänt led i föreningens verksamhet.

Lagöverträdelsernas karaktär och grovhet bör också ingå i bedömningen, såsom om överträdelsen utgör fara för andra människors liv eller hälsa. § 78 stk. 2 i grundloven innebär, som sagt, att föreningar som verkar eller söker uppnå sina mål genom våld, uppmaning till våld eller liknande straffbar påverkan på personer av annan åsikt ska upplösas. Lagstiftaren kan alltså med den bestämmelsen sägas ha tagit särskilt avstånd till föreningar som verkar eller söker uppnå sina mål med sådana handlingar.

Lagöverträdelser som begås av föreningens medlemmar eller personer som är knutna till föreningen kan som utgångspunkt ingå i bedömningen av föreningens ändamål, om överträdelserna kan hänföras (”henregnes”) till föreningen. Det kan då läggas vikt vid om överträdelsen är företagen som ett led i föreningens verksamhet. I det sammanhanget kan det t.ex. ha betydelse om personen vid överträdelsen använt föreningens symboler eller kännetecken. Även lagöverträdelser som inte är företagna i föreningens namn, men som får anses accepterade av föreningen, bör kunna hänföras till föreningen. Även det förhållandet att föreningens medlemmar eller personer som är knutna till föreningen är straffade (för sådant som inte är att hänföra till föreningen) kan ges viss betydelse vid bedömningen.

Den utredning som föregick Danmarks anslutning till rasdiskrimineringskonventionen ansåg att Danmark genom upplösningsregler-

[9] Se § 27 1 stk. straffeloven.

ingen uppfyllde konventionens krav på att organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering ska olagligförklaras och förbjudas (artikel 4 b). Genom att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen i § 266 b straffeloven, se i det följande, ansåg man att det skapades tillräckligt lagstöd för att förbjuda all föreningsverksamhet som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Kravet på att kriminalisera deltagande i sådana organisationer som avses i artikel 4 b ansågs uppfyllt genom § 132 a straffeloven, som citerats i det föregående. Danmark har, såvitt känt, inte fått någon kritik från rasdiskrimineringskommittén för bristande lagstiftning på området.

I § 266 b straffeloven finns en bestämmelse som motsvarar den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Paragrafen har följande lydelse.

> § 266 b. Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.
>
> *Stk. 2.* Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed.

Bestämmelsen har alltså bl.a. utformats för att tillgodose rasdiskrimineringskonventions krav. Kriminaliseringen omfattar uttalanden och andra meddelanden som innebär att en grupp personer hotas, hånas eller nedvärderas på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, tro eller sexuell läggning. Som ett ytterligare krav gäller att det ska vara fråga om uttalanden som sker offentligt eller med syfte att spridas i en vidare krets. Detta får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

I bestämmelsens utformning ligger att hänsyn ska tas till yttrandefriheten och det förutsattes t.ex. vid behandlingen av bestämmelsen i Folketinget år 1987 att myndigheterna skulle visa viss restriktivitet vid tillämpningen.[10] Mindre grova uttalanden anses också straffria med hänsyn till yttrandefriheten.

[10] Se Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt (SOU 2006:96), Del 2, Bilaga 8, Reglering av yttrandefrihet – en kartläggning och jämförelse, Bull, Uppsala universitet, mars 2006 s. 30 (med där gjorda hänvisningar).

År 1995 vidtogs en skärpning av regleringen på området. Som en förvårande omständighet ska, enligt bestämmelsens andra stycke, beaktas om det varit fråga om propagandaverksamhet. Med detta avses systematisk, intensiv eller ihållande verksamhet i syfte att påverka åsiktsbildningen.[11] Avgörande är om det föreligger uttalanden som är systematiskt diskriminerande, om de framförs i särskilt spridda medier eller med viss teknik som underlättar omfattande spridning.[12]

9.3 Finland

I sitt svar på de frågor som ställts anger företrädare för det finska Inrikesministeriet att det inte finns någon särskild lagstiftning gällande rasistiska organisationer, men att det enligt den finska föreningslagen är möjligt att förklara en förening upplöst på vissa grunder. Företrädare för det finska Justitieministeriet hänvisar i sitt svar även till bestämmelser i strafflagen och anger att man kan karakterisera situationen i Finland på sätt att organiserad rasism är kriminaliserad som deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet enligt 17 kap. 1 a § strafflagen.

I 2 kap. 13 § i den finska grundlagen från år 2000 regleras mötes- och föreningsfriheten. Bestämmelsen har följande lydelse.

> Var och en har rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana.
>
> Var och en har föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad.
>
> Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag.

Grundlagen innebär ett förbud mot att i lag kräva förhandstillstånd för att bilda föreningar. I övrigt kan föreningsverksamhet regleras genom vanlig lag, vilket också har skett genom föreningslagen från år 1990 som (till skillnad från den svenska föreningslagen) tar sikte på ideella föreningar. Dess 1 § första stycke har följande lydelse.

[11] Se Besvarelse af spørgsmål nr. 1555 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del), 4. Oktober 2010, Justitsministeriet, Lovafdelningen.
[12] SOU 2006:96, Del 2 s. 30 f.

> En förening får bildas för gemensamt fullföljande av ett ideellt syfte. Syftet får inte strida mot lag eller god sed.

Enligt föreningslagen får alltså en ideell förenings syfte inte strida mot lag eller god sed. Lagen innehåller i 3 § ett absolut förbud mot militära föreningar (”föreningar som helt eller delvis kan anses vara militärt organiserade på grund av den lydnad som fordras av medlemmarna och medlemskårens indelning i truppformationer eller grupper eller beväpning”).

När en förening bildas ska en stiftelseurkund upprättas och till den ska fogas de stadgar som har utarbetats av föreningen (7 §). En förening kan antingen vara registrerad i Patent- och registerstyrelsens föreningsregister eller oregistrerad. För registrering förutsätts bl.a. att det inte föreligger hinder enligt 1 §. Genom registreringen blir föreningen en juridisk person. En oregistrerad förening är alltså inte någon juridisk person och kan således inte förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt uppträda som part inför domstolar och andra myndigheter (6 §).

En föreningsverksamhet kan enligt föreningslagen förklaras förbjuden. Föreningen kan också förklaras upplöst. Det gäller både registrerade och oregistrerade föreningar. I 43 § föreningslagen anges under rubriken Upplösning och varning följande.

> Underrätten på en förenings hemort kan på talan av åklagaren, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem förklara föreningen upplöst, om den utövar verksamhet
>
> 1) som väsentligt strider mot lag eller god sed,
>
> 2) som väsentligt strider mot dess syfte enligt stadgarna, eller
>
> 3) som strider mot tillstånd som avses i 4 § eller mot 35 § 3 mom.
>
> Om inte ett allmänt intresse kräver att föreningen upplöses, kan den i stället tilldelas varning.
>
> När en förening förklaras upplöst eller tilldelas varning kan också en förening som direkt eller indirekt hör till föreningen och som har instämts som svarande i rättegången förklaras upplöst eller tilldelas varning, om den har medverkat till ett sådant förfarande av den förstnämnda föreningen som nämns i 1 mom.

> Kan den upplösta föreningens medel inte användas så som stadgarna föreskriver eller skulle en sådan användning strida mot lag eller god sed, skall föreningens medel förklaras förverkade till staten.

När talan om upplösning av en förening har väckts, kan domstolen på yrkande av en part besluta att föreningens verksamhet tillfälligt ska avbrytas, om det är sannolikt att föreningen utövar verksamhet i strid mot lag eller god sed. Ett sådant tillfälligt verksamhetsförbud kan på yrkande av åklagaren eller Polisstyrelsen meddelas redan innan talan har väckts om det är sannolikt att föreningen utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed eller att föreningen i strid med lag fortsätter en upplöst förenings verksamhet. Om tillfälligt verksamhetsförbud har meddelats, får en ny förening inte bildas för att fortsätta föreningens verksamhet så länge förbudet gäller (44 §).

Enligt förarbetena till 43 § föreningslagen kan en enstaka olaglig eller olämplig handling inte läggas till grund för upplösning. Upplösning kan ske endast om agerandet är kontinuerligt och indikerar att föreningen inte respekterar tvingande regler som utfärdas i allmänhetens intresse.

Enligt förarbetena till grundlagens bestämmelse om föreningsfrihet kan övervakning av en föreningsverksamhet regleras genom lag inom vissa gränser. Upplösning eller tillfälligt förbud enligt föreningslagens bestämmelser ska vara en sista utväg för att förhindra en förening från att bedriva olaglig verksamhet.[13]

När en förening har förklarats upplöst eller det har meddelats tillfälligt verksamhetsförbud, ska föreningens verksamhet omedelbart upphöra. Föreningens styrelse får dock fortsätta med näring eller förvärvsverksamhet som föreningen bedriver och sköta föreningens egendom tills beslutet om upplösning vinner laga kraft, om inte domstolen bestämmer något annat. Om domstolen inte tillåter att styrelsen sköter föreningens egendom, ska den i stället förordna minst en person att som god man sköta den. Samtidigt som domstolen förklarar föreningen upplöst ska den vid behov förordna en eller flera likvidatorer (45 §). Föreningslagen innehåller (i 7 kap.) bestämmelser om likvidationsförfaranden som grundar sig på ett föreningsbeslut (bl.a. om klander av likvidation), som i tillämpliga delar ska gälla även när domstolen förordnat om likvidatorer.

[13] Se prop. HE 64/1988 vp s. 65 och prop. RP 309/1993 rd s. 64.

I 62 § 1 mom. föreningslagen finns en straffbestämmelse som har följande lydelse.

> Den som i strid med denna lag fortsätter verksamheten i en förening som har förklarats upplöst eller har fått tillfälligt verksamhetsförbud, genom att företräda föreningen eller handla på dess vägnar eller ta in nya föreningsmedlemmar eller ordna föreningsmöte eller på något annat sådant sätt fortsätter verksamheten skall, om inte strängare straff stadgas i någon annan lag, för *bedrivande av illegal föreningsverksamhet* dömas till böter.

Högsta domstolen i Finland förklarade den 22 september 2020 den finska avdelningen av Nordiska motståndsrörelsen (NMR) – som i Finland var en oregistrerad förening – upplöst.[14] Även underavdelningar till NMR och den då registrerade föreningen Pohjoinen Perinne ry (”Nordisk tradition”) upplöstes. Polisstyrelsen hade i mars 2017 väckt talan om upplösning av NMR på den grunden att den utövade verksamhet som väsentligt stred mot lag och god sed. Även tingsrätt och hovrätt hade förklarat föreningen upplöst. Föreningen belades med tillfälligt verksamhetsförbud av Högsta domstolen i mars 2019. På Högsta domstolens webbplats har följande sammanfattning av domen publicerats på engelska. Även om den är på engelska och ganska lång, förtjänar sammanfattningen att redovisas.

> Disbandment of an association
>
> […]
>
> *Facts of the case and the issue before the Supreme Court*
>
> In an action brought before the district court, the National Police Board requested that an unregistered association be disbanded, as its activities were essentially unlawful or at least improper, as its goal was a national socialist state whose ideals were contrary to the Finnish constitution, and as its objectives were inter alia racist, anti-immigrant, antisemitic and restrictive of the rights of sexual minorities. In addition, the association had engaged in Holocaust denial and approved of violence in the activities of the association. The members of the association’s committee contested the action and noted that the association’s activities were within the bounds of the freedoms of speech and of association.
>
> The district court approved the action of the National Police Board and ordered the disbandment of the association. The members of the

[14] Se avgörandet HD:2020:68, S2018/698.

association's committee appealed to the court of appeal, which upheld the ruling of the district court. The issue before the Supreme Court was whether the criteria in the Finnish Associations Act for the disbandment or cautioning of an association had been fulfilled.

Applicable law

According to section 1(1) of the Associations Act, an association may be founded for the common realisation of a non-profit purpose. This purpose must not be unlawful or improper. According to section 43(1)(1) of the Act, a court may on the action of the National Police Board order the disbandment of an association if its activities are essentially unlawful or improper. According to the relevant preparatory works, disbandment would not ensue from any single unlawful or improper act. Disbandment could only ensue if the action were continuous and indicative of heedlessness of mandatory legal provisions issued for the protection of the public interest.

The Supreme Court noted that the reference to unlawfulness in section 43(1)(1) of the Associations Act pertained also to the fundamental rights provisions in the Constitution and the provisions of the European Convention on Human Rights (ECHR). The application of the provision did not require that a punishable act be committed in the context of the activities of the association. It was enough that the activities of the association were contrary to the public interest, as established in law. In addition, under the Associations Act, it was a prerequisite for the disbandment of an association that the unlawfulness or impropriety of its activities was of an essential nature.

The freedom of association and the freedom of speech, as fundamental political rights, have been enshrined in sections 12 and 13 of the Constitution of Finland, Articles 10 and 11 ECHR, and Articles 19 and 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Under the Constitution, the freedom of association entails the right to found an association, to be or not to be a member of an association and to participate in the activities of an association, all without need for prior permission. The freedom of speech entails the right to express, publish or receive information, opinion, or other communication without prior restraint. The disbandment of an association is an intervention against the said rights. Under the restriction provisions in Articles 10 and 11 ECHR, the freedoms of association and of speech could in given circumstances be restricted by statutory law. Accordingly, the rights of association and of speech are not absolute.

Due note was to be taken also of Article 17 ECHR on the prohibition of abuse of rights. The point of the prohibition is to prevent such abuse of human rights that aims for the destruction or limitation of a right or freedom set forth in the Convention, or of its central objectives.

By its language, Article 11 ECHR protects solely the freedom of peaceful assembly and association. It has been held by the Constitutional Law Committee of the Parliament of Finland that unlawful activity e.g. for the purpose of promoting or supporting crime does not constitute such exercise of the freedom of association that would be protected by section 13 of the Constitution (Committee papers PeVL 7/2002 vp p. 3 and PeVL 10/2000 vp p. 3).

In conclusion, the Supreme Court held that the permissibility of restrictions of fundamental rights and human rights was to be balanced against the degree to which the activity at issue was entitled to the protection afforded by the said rights.

Evidence on the activities of the association and the assessment by the Supreme Court

It was undisputed or had been otherwise established that the objectives of the association included national socialism, the restriction of the freedom of speech and a change of representative democracy to the end that the association and its representatives would be in power. In addition, the association had declared as an objective to interfere very severely with other people's freedom of association and activity. It was also undisputed that the means towards these ends, as listed on the association's website, included force, fighting, aggression, and war for the separation of Finland from the European Union, should war be necessary in order to secure the liberty of the North. Moreover, it was undisputed that the association considered Adolf Hitler a great man, denied and downplayed the Holocaust, and alleged that a Holocaust survivor was a liar. The Supreme Court held that, in effect, the objective of the association was a political system similar to that prevailing in Nazi Germany. The association sought to establish a social system where one ethnic group was superior to the others and where the fundamental rights and human rights of others were severely restricted. The Supreme Court held that these objectives were contrary to the fundamental tenets of a democratic society, as established in the Constitution and the Criminal Code, as well as to the values underlying these enactments.

Texts describing the objectives of the association had been published on its website. Publication of material on a website is to be deemed an activity of the association. The Supreme Court held that the texts contained statements aiming to demean, libel, or suppress various groups of people. These texts were conducive to raising public intolerance, repugnance, or even hate towards the targeted groups. Some of the material was racist. The texts reinforced prejudicial attitudes towards entire groups of people and contained some false statements. The texts were not within the bounds of the freedom of speech e.g. as acceptable, if harsh, criticism of immigration policy or as permissible exaggeration or provocation. The Supreme Court held that

the texts had been directed at various ethnic groups in a manner criminalised as ethnic agitation in the Criminal Code of Finland.

The stated activities of the association did not include violence, and the association's internal guidelines prohibited violence otherwise than in self-defence. That being said, it had been established in the case that the leadership or the active members of the association had committed acts of assault of various degrees of severity, obstruction of public authority and violations of political rights. The Supreme Court noted that there had been several violent and disruptive acts resulting in criminal convictions, and that the acts had in the main been committed in the political or ideological events of the association or other organisers. The association had in no way disavowed the acts, but rather they had received appreciative treatment e.g. in the association's annual report or texts on its website. Members convicted of violent crime had been allowed to continue participation in the activities of the association, and the acts or judgments had not ensued in disciplinary action within the association. The Supreme Court held that violence had been at least tacitly approved as a method for the pursuit of the activities of the association. The violence and the commission of the other forms of crime mentioned above was to be deemed a part of the activity of the association. Such activity was unlawful.

Ruling

As described above, the Supreme Court held that the activity of the association was to be deemed unlawful. The Court noted that such unlawfulness violated or attempted to violate fundamental rights and human rights, as enshrined in the Constitution and in international human rights treaties. Some of the activity was directly contrary to the Criminal Code. It was clear that such unlawfulness was of an essential nature, as referred to in section 43(1)(1) of the Associations Act. The activities that the Supreme Court had held to be unlawful formed a significant part of the activities of the association overall. The association pursued merely little other activity and even this was in order to promote the unlawful objectives of the association. The Supreme Court held that the unlawful activities were such an important part of the association's activities as a whole that the criterion of essentiality was fulfilled also in this respect. It having been held that the association's activities had been unlawful as provided in section 43(1) (1) of the Associations Act, there was no need to assess the possible impropriety of those activities.

Moreover, the Supreme Court noted that to invoke the freedom of association or the freedom of speech in order to disrupt parliamentary democracy, to promote national socialism as an ideology, or to justify the defamation or demeaning of an ethnic group was an abuse of these rights, as the objective was to cancel democratic government or to

> materially undermine other fundamental rights and human rights. Accordingly, the objectives and the activities of the association were not to be afforded the protection of the freedoms of association or of speech.
>
> The Supreme Court held that, in the main, the activities of the association had involved such essential unlawfulness and violations of the public interest that a caution was to be deemed an insufficient remedy; hence, an order for the disbandment of the association was issued.[15]

Högsta domstolen redogjorde alltså inledningsvis för rättsläget enligt i huvudsak följande. En tillämpning av 43 § föreningslagen förutsätter inte att en straffbar handling begåtts inom ramen för föreningens verksamhet. Det är tillräckligt att verksamheten strider mot allmänintresset såsom det fastställts i lag. Det förutsätts också att verksamheten är olaglig eller strider mot god sed i väsentlig mån. Frågan om en förenings verksamhet strider mot lag ska bedömas även med beaktande av grundlagens och Europakonventionens bestämmelser. En upplösning av en förening utgör en inskränkning av yttrandefriheten och föreningsfriheten. Dessa friheter är inte absoluta, utan får enligt artiklarna 10 och 11 i Europakonventionen begränsas genom lag enligt de förutsättningar som anges där. Artikel 17 i Europakonventionen förbjuder missbruk av konventionens fri- och rättighetsskydd och artikel 11 skyddar enligt sin ordalydelse endast frihet till fredliga sammankomster och föreningar. Riksdagens grundlagsutskott har ansett att verksamhet som syftar till att främja eller stödja brottslighet inte omfattas av grundlagens skydd för föreningsfriheten. Sammanfattningsvis ska frågan om det finns skäl att inskränka yttrande- och föreningsfriheten för en förening avgöras utifrån en avvägning mot den grad av skydd som verksamheten i fråga förtjänar.

Högsta domstolen ansåg att föreningen utövade verksamhet som väsentligt stred mot lag och att den därför skulle upplösas.[16] Den aktuella föreningens syfte stred mot grundlagens och strafflagens grunder för ett demokratiskt samhälle och de bakomliggande vär-

[15] Se KKO:2020:68 - Disbandment of an association, Diary number S2018/698, Issued on 22 September 2020, Published 29.9.2020 och https://korkeinoikeus.fi/en/index/ennakkopaatokset/shortsummariesofselectedprecedentsinenglish/2020/kko.html [2021-03-29].

[16] Se även en kort sammanfattning på svenska på Högsta domstolens webbplats https://korkeinoikeus.fi/sv/index/ennakkopaatokset/hd202068.html [2021-03-29].

deringarna. De skrivelser som publicerats på föreningens webbplats var riktade mot olika folkgrupper på ett sätt som var att betrakta som hets mot folkgrupp och som således är kriminaliserat. Material som publicerats på webbplatsen var att hänföra till föreningens verksamhet. Dessutom skulle den användning av våld som hänförde sig till föreningens verksamhet anses som en del av dess verksamhet. Domstolen ansåg också att föreningens lagstridiga verksamhet kränkte eller strävade efter att kränka de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna, som tryggas i grundlagen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter. En del av verksamheten stred direkt mot strafflagen. De verksamhetssätt som ansågs som lagstridiga utgjorde en betydande del av föreningens verksamhet, och den bedrev annan slags verksamhet endast i ringa omfattning.

Föreningens styrelsemedlemmar hade i överklagandet hänvisat till föreningsfriheten och yttrandefriheten. Högsta domstolen ansåg emellertid att föreningens verksamhet hade utgjort missbruk av dessa rättigheter, eftersom föreningens mål var att upphäva de demokratiska strukturerna eller att väsentligt inskränka andras grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Föreningsverksamheten åtnjöt därmed inte skydd för förenings- eller yttrandefrihet, eftersom den till sin natur innebar missbruk av dessa rättigheter.

Med anledning av Högsta domstolens dom har kommittén ställt frågor (som gäller de allmänna effekterna av ett förbud och effekterna av förbudet i det enskilda fallet) till den finska Polisstyrelsen, som alltså var part i målet. Här redogörs för det svar som har lämnats.

En upplöst (eller tillfälligt förbjuden) förenings verksamhet ska enligt 45 § föreningslagen omedelbart upphöra. Verksamhet som organiseras av en dylik förening ska anses vara en sådan förbjuden fortsättning av föreningsverksamhet som avses i 62 § föreningslagen och polisen har då rätt att ingripa.

Enligt 6 § föreningslagen är det bara registrerade föreningar som i Finland kan förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt uppträda som part inför domstolar och andra myndigheter. En oregistrerad förening kan alltså inte ingå förbindelser, t.ex. öppna bankkonton. Detta gäller också en upplöst förening. Om någon av den upplösta föreningens medlemmar åt föreningen men i eget namn öppnar ett bankkonto, som bevisligen används av föreningen, kan detta anses som en förbjuden fortsättning av föreningsverksamhet.

En upplöst förening får inte i eget namn anordna demonstrationer. Polisen kan i förväg förbjudna anordnandet av en allmän sammankomst om det är uppenbart att anordnandet är lagstridigt och andra åtgärder inte är tillräckliga. Att i förväg ingripa i en upplöst förenings verksamhet är möjligt när dess verksamhet konstaterats lagstridig. Enskilda personers användning av en förbjuden förenings symboler eller flaggor, t.ex. i en demonstration som inte anordnas i föreningens namn, är inte nödvändigtvis att anse som en förbjuden fortsättning av föreningens verksamhet. Det är föreningens verksamhet som är förbjuden – förbudet inskränker inte enskildas förenings-, mötes- och yttrandefriheter. Om det är tydligt att föreningen är rasistisk och dess symboler eller flaggor är välkända hatsymboler, kan användningen av dem på en offentlig plats beroende på omständigheterna vara att anse som hets mot folkgrupp.

Enligt 43 § föreningslagen kan en upplöst förenings tillgångar förverkas till staten under vissa förutsättningar.

Efter ett förbud har alltså polisen att bedöma vad som är en förbjuden fortsättning på en upplöst förenings verksamhet och vad som är helt ny verksamhet som de personer som varit delaktiga i föreningen eventuellt sysslar med. Om någon bryter mot förbudet och fortsätter verksamheten, kan en polisanmälan göras och förundersökning inledas.

Enligt Polisstyrelsen är föreningslagen inte tidsenlig med tanke på aktörer som NMR. Behoven av att reformera lagen kartläggs och övervägs därför för tillfället. Enligt Polisstyrelsen borde särskilt straffbestämmelsen i 62 § ändras och förutsättningarna för vad som är fortsatt föreningsverksamhet tydliggöras. Det saknas rättspraxis som gäller den frågan eftersom ingen förening har upplösts sedan föreningslagen trädde i kraft (år 1990), bortsett från NMR.

När det gäller effekterna av förbudet i det enskilda fallet kan noteras att Pohjoinen Perinne ry antecknades som upphörd i föreningsregistret den 20 oktober 2020. Inom ramen för den föreningen kan det därmed inte förekomma någon verksamhet och ett utsökningsförfarande har inletts efter ansökan av Polisstyrelsen. Utmätningsmannen, som sköter verkställigheten, har uppmanat svarandena att följa beslutet om upplösning och kopia på beslutet har skickats för kännedom till den för Pohjoinen Perinne ry förordnade gode mannen. Om brott mot uppmaningen att följa förbudet observeras, ska den som ansökte om utsökning, dvs. Polisstyrelsen, under-

rätta utmätningsmannen och ge sin redogörelse gällande saken. Utmätningsmannen kan på ansökan utfärda ett vite för att säkerställa att förbudet följs. Vitesbeloppet kan vara högre än de bötesbelopp som kan dömas ut för brottet bedrivande av illegal föreningsverksamhet. Ett sådant vite skulle därför kunna ha bättre förebyggande effekt när det gäller förhindrandet av fortsatt verksamhet.

NMR tycks hittills ha reagerat på förbudet framför allt på två sätt: genom att bilda nya grupper och genom att sprida sin verksamhet.

Rörelsen Kohti Vapautta! (”Mot friheten!”) är den viktigaste av de nya grupperna. Den misstänks ha fortsatt med NMR:s verksamhet och i den ingår många f.d. NMR-aktiva. Dess offentliga verksamhet verkar ha påbörjats ganska snart efter det att NMR belades med tillfälligt verksamhetsförbud. Bl.a. har NMR:s finska webbplats vastarinta.com hållits uppdaterad. Nio personer misstänks för bedrivande av illegal föreningsverksamhet enligt 62 § föreningslagen. De misstänks bl.a. för att ha ordnat offentliga tillställningar och för att ha värvat nya medlemmar. Centralkriminalpolisen lämnade i april 2020 brottmålet till åklagaren för åtalsprövning. Åklagaren prövar nu (i mars 2021) om det är fråga om bedrivande av illegal fortsättning av en förbjuden förenings verksamhet.

Förutom den nu nämnda gruppen har det också bildats grupper för nationalsocialistiska ungdomar och för nationalistiska och nationalsocialistiska kvinnor. I dessa grupper tycks också delta personer som tidigare var med i NMR.

NMR har vidare flyttat sin nätkommunikation till utländska tjänsteleverantörers plattformar, vilket försvårar finska myndigheters möjligheter att ingripa.

Enligt Polisstyrelsens bedömning har en del av de personer som deltog i NMR helt och hållet frigjort sig från verksamheten, åtminstone tills vidare. Personer med stark ideologisk övertygelse fortsätter däremot med verksamhet i andra organisationer eller genom nya aktörer. Det är än så länge för tidigt att göra en bedömning när det gäller upplösningens effekter, dvs. om verksamheten t.ex. har gått under jorden eller om den fortsätter allt radikalare i ett nytt format.

Polisstyrelsen hänvisar avslutningsvis till en artikel författad av finländska forskare i november 2020. Där görs bedömningen att man, baserat på erfarenheterna från i synnerhet Tyskland, kan för-

vänta sig att finländska s.k. högerextremistiska organisationer kommer att fortsätta att verka med en mer decentraliserad struktur. Det är enligt författarna också möjligt att åtminstone vissa tidigare NRM-aktivister flyttar sin verksamhet under jorden, även om det för närvarande inte finns några tydliga tecken på en sådan reaktion.[17]

Den 15 februari 2021 upplöstes föreningen United Brotherhood och dess undergruppering Bad Union av Östra Nylands tingsrätt. Tingsrätten konstaterade att de båda föreningarnas verksamhet stred mot 43 § föreningslagen då de ägnat sig åt grov kriminalitet samt att de dessutom var militärt organiserade på ett sådant sätt som enligt 3 § föreningslagen gör dem förbjudna. Domen har inte vunnit laga kraft.

Det är annars ovanligt att föreningar eller organisationer förbjuds i Finland. Senast det inträffade var på 1970-talet när ett antal nynazistiska föreningar upplöstes.

I sitt svar på de ställda frågorna hänvisar som sagt finska Justitieministeriet även till bestämmelser i strafflagen och anger att organiserad rasism är kriminaliserad som deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet enligt 17 kap. 1 a § strafflagen. Finland har alltså, till skillnad från övriga nordiska länder, straffbelagt deltagande i en kriminell organisation (av mera generellt slag).

Med en organiserad kriminell sammanslutning avses enligt 6 kap. 5 § 2 mom. strafflagen en strukturerad sammanslutning, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller hets mot folkgrupp enligt 11 kap. 10 § strafflagen (se i det följande) eller övergrepp i rättssak.[18] Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det i allmänhet ska krävas att sammanslutningens verksamhet har pågått åtminstone en tid. Det räcker i allmänhet inte att verksamheten har pågått i några veckor, medan det däremot helt klart räcker att den har pågått i minst ett år. Varaktighet däremellan ska bedömas från fall till fall.

[17] Se Sallamaa och Kotonen, The case against the Nordic Resistance Movement in Finland: an overview and some explanations, Nov. 2 2020 och https://www.sv.uio.no/c-rex/english/news-and-events/right-now/2020/the-case-against-the-nordic-resistance-movement.html [2021-03-29].

[18] Bestämmelsen i 6 kap. 5 § strafflagen reglerar i övrigt straffskärpningsgrunderna och enligt 6 kap. 5 § 1 mom. 2 är en av dem att brottet begås som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet. Definitionen av organiserad kriminell sammanslutning fördes över till 2 mom. i denna bestämmelse från bestämmelsen om deltagande i en sådan sammanslutning i 17 kap. 1 a § i samband med en reform år 2015 som syftade till att förenhetliga strafflagens bestämmelser om sådana sammanslutningar, se RP 263/2014 rd.

Det hör till den organiserade kriminella sammanslutningens grundkaraktär att den brottsliga verksamheten som helhet inte har planerats på förhand utan brott planeras och begås under den tid sammanslutningen är verksam. Sammanslutningen ska vara strukturerad på ett sådant sätt att det tjänar dess grundläggande syfte, dvs. att handla i samförstånd för att begå sådana brott som avses i bestämmelsen. Strukturen ska även vara sådan att sammanslutningen t.ex. är kapabel att fatta beslut om den brottsliga verksamheten som avses i bestämmelsen och verkställa dessa beslut. När man bedömer om det är fråga om en organiserad kriminell sammanslutning kan man bl.a. fästa vikt vid antalet brott som har begåtts eller är tänkta att begås i sammanslutningens verksamhet, liksom vid arten av dessa brott och brottstidspunkterna. Ju fler dessa brott är och ju allvarligare och mer frekventa de är, desto större grund finns det för att anse att det handlar om en organiserad kriminell sammanslutning.[19]

I bestämmelsen i 6 kap. 5 § 2 mom. hänvisas alltså till straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i 11 kap. 10 § strafflagen som har följande lydelse.

> Den som för allmänheten tillgängliggör eller annars bland allmänheten sprider eller för allmänheten tillhandahåller information, åsikter eller andra meddelanden där en grupp hotas, förtalas eller smädas på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller på grunder som är jämförbara med de nämnda grunderna, ska för *hets mot folkgrupp* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Hets mot folkgrupp kriminaliserades i samband med Finlands tillträde till rasdiskrimineringskonventionen. Det räcker med att ett meddelande gjorts tillgängligt för en bredare allmänhet för att det ska anses vara spritt enligt bestämmelsen. Även spridning genom upprepade privata samtal är tillräckligt för att uppfylla kravet, förutsatt att dessa riktar sig till en krets av personer som ligger utanför gärningsmannens bekanta. Utanför det straffbara området faller helt privata samtal med vänner eller bekanta.[20]

[19] RP 263/2014 rd s. 31 f.
[20] SOU 2006:96, Del 2 s. 70 f.

Straffbestämmelsen om deltagande i en organiserad kriminell sammanslutning finns i 17 kap. 1 a § strafflagen som infördes år 2003 och har följande lydelse.

Den som

1) genom att grunda eller bygga upp en organiserad kriminell sammanslutning eller genom att värva eller försöka värva personer till sammanslutningen,

2) genom att utrusta eller försöka utrusta en organiserad kriminell sammanslutning med explosiva varor, vapen, skjutförnödenheter eller ämnen eller förnödenheter som är avsedda för tillverkning av sådana eller med andra farliga föremål eller ämnen,

3) genom att ordna eller försöka ordna utbildning för en organiserad kriminell sammanslutning eller ge en organiserad kriminell sammanslutning utbildning för brottslig verksamhet,

4) genom att för en organiserad kriminell sammanslutning skaffa eller försöka skaffa eller genom att till en organiserad kriminell sammanslutning överlåta lokaler eller andra utrymmen som den behöver för brottslig verksamhet eller fordon eller andra hjälpmedel av synnerlig vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet,

5) genom att direkt eller indirekt tillhandahålla eller samla in tillgångar för att finansiera den brottsliga verksamheten i en organiserad kriminell sammanslutning,

6) genom att ha hand om en organiserad kriminell sammanslutnings viktiga ekonomiska angelägenheter eller genom att ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för sammanslutningens brottsliga verksamhet, eller

7) genom att aktivt främja en organiserad kriminell sammanslutnings kriminella syften på något annat väsentligt sätt som till allvarligheten är jämförbart med dessa,

deltar i en i 6 kap. 5 § 2 mom. avsedd organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet i vilken syftet är att begå ett eller flera brott som anges i det momentet, och om ett sådant brott eller ett straffbart försök till ett sådant brott begås, ska för *deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

> Vad som i 1 mom. 6 punkten föreskrivs om juridisk rådgivning gäller inte uppdrag som juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning eller domstolsbehandling av brott eller straffverkställighet.
>
> Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag.

Med deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet avses alltså deltagande på något av de i bestämmelsen angivna sätten i en i 6 kap. 5 § 2 mom. avsedd organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet i vilken syftet är att begå ett eller flera brott som anges i det momentet. Hit hör som sagt hets mot folkgrupp. För straffansvar förutsätts dessutom att det faktiskt begås ett sådant brott eller ett försök till sådant brott.

Bestämmelsen infördes dels för att genomföra en gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU:s medlemsstater till ett brott (98/733/RIF)[21], dels för att efterkomma kritik från rasdiskrimineringskommittén. Kommittén hade i mars 1999 uttryckt sin oro över att organisationer som uppviglar till och främjar rasdiskriminering inte hade förbjudits i den finska strafflagen och att detta innebar att Finland inte fullt ut hade genomfört artikel 4 i rasdiskrimineringskonventionen. I denna del uttalades i propositionen att organisationernas verksamhet kan förbjudas på basis av föreningslagstiftningen och att ett större problem med tanke på konventionen var att deltagande i verksamhet som bedrivs av en organisation som främjar rasdiskriminering inte uttryckligen hade kriminaliserats. För att lösa detta problem föreslogs att bestämmelsen i 17 kap. 1 a § strafflagen skulle införas och att det i den skulle hänvisas till straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp. I sammanhanget uttalades följande.

> I propositionen föreslås inga ändringar bli gjorda beträffande föreningars olaglighet eller straffbarheten i fråga om deras verksamhet. Med dylika medel kunde man endast komma åt främst registrerade

[21] Den gemensamma åtgärden ersattes år 2008 av rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. Vid antagandet av den gemensamma åtgärden gjorde den svenska regeringen bedömningen att det inte skulle krävas några lagstiftningsåtgärder för att Sverige skulle leva upp till åtagandena. Denna ståndpunkt redovisas också i regeringens berättelse om verksamheten i EU år 1998 (skr. 1998/99:60 s. 265). Där anfördes att brottsbalkens bestämmelser om straffansvar för medverkan till brott var tillräckliga för att Sverige skulle leva upp till den gemensamma åtgärdens krav på kriminalisering. Motsvarande bedömning gjordes därefter av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. (se mer i kap. 5 och SOU 2000:88 s. 173 ff.). Se även Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:146) s. 29 ff.

föreningars verksamhet. Till dessa delar är lagstiftningen i Finland tillräcklig: rasistiska organisationer är redan i dag olagliga, det kan bestämmas att deras verksamhet skall avslutas och det är straffbart att fortsätta verksamheten efter att beslut har meddelats om att verksamheten skall avslutas. Däremot föreslås det i propositionen att straffbarheten skall utvidgas när det gäller deltagande i en rasistisk organisations verksamhet. Trots att de nuvarande kriminaliseringarna av delaktighet i praktiken har visat sig vara tillräckliga föreslås kriminaliseringen bli utvidgad i detta sammanhang. Detta är motiverat av den anledningen att en ny kriminalisering av delaktighet ändå kommer att tas in i lagen, på grund av att EG:s normer förpliktar till detta.

I propositionen föreslås att straffbarheten skall utvidgas på motsvarande sätt som när det gäller deltagande i en kriminell organisations verksamhet. Det föreslås att aktivt deltagande i verksamhet som bedrivs av en kriminell organisation och vars syfte är sådan hets mot folkgrupp som avses i 11 kap. 8 § strafflagen skall vara straffbart.[22]

I förarbetena uttalades att deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet enligt 17 kap. 1 a § strafflagen inte handlar om att delta i utförandet av brott som avses i 6 kap. 5 § 2 mom., t.ex. hets mot folkgrupp, eftersom detta är straffbart enligt de bestämmelser som gäller för brotten i fråga samt medverkan och försök till brott. Deltagande enligt 17 kap. 1 a § är som utgångspunkt alltid ett steg längre från själva brottet än medhjälp. Genom deltagandebrottet har alltså straffbarheten utsträckts till att omfatta handlanden som ännu inte utgör medhjälp. Fråga är om deltagande i verksamhet i vilken syftet är att begå brott, inte om att medverka till utförandet av ett enskilt brott.[23]

När det gäller föreningsfriheten uttalades att bestämmelserna måste bedömas med avseende på den föreningsfrihet som tryggas i 13 § grundlagen och att grunderna för den föreslagna regleringen bör anses vara godtagbara med avseende på systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Föreningsfriheten enligt artikel 11.2 i Europakonventionen kan begränsas för att förebygga oordning och brott samt för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Den verksamhet som bedrivs av sammanslutningar som omfattas av den föreslagna bestämmelsen syftar alltid till att begå gärningar som är straffbara enligt lag och bestämmelsens syfte är att förebygga främjande av kriminell verksamhet. Regleringen har begränsats så att den endast

[22] RP 183/1999 rd s. 5 f.
[23] Se RP 263/2014 rd s. 36 f.

gäller de allvarligaste brotten, bl.a. hets mot folkgrupp. Enligt regeringen uppfyllde förslaget därför de krav som följer av proportionalitetsprincipen. Den föreslagna regleringen var också enligt regeringen nödvändig i det avseendet att sådana gärningar som innebär främjande av brott och som inte är straffbara som medhjälp, i sak inte kan förebyggas på annat sätt än genom bestämmelser om deltagande. Regeringen ansåg således att propositionen kunde godkännas i vanlig lagstiftningsordning, men att det fanns skäl att begära grundlagsutskottets utlåtande om lagförslaget.[24]

Grundlagsutskottet angav bl.a. följande.

> Men det är helt klart menar utskottet, att sådan verksamhet som kriminaliseras i förslaget sällan bygger på föreningsfriheten enligt 13 § grundlagen. När man bedömer om kriminalisering skall tillåtas eller inte kan dock föreningsfrihetsaspekten spela en viss roll. Den springande punkten är om syftet med bestämmelsen är att förhindra allvarlig kriminalitet. Detta bör anses som en godtagbar grund för begränsning av föreningsfriheten, särskilt när det på sin höjd handlar om en marginell företeelse inom ramen för denna frihet. När det gäller kravet på proportionalitet är det viktigt att gränsen för gärningarna har dragits vid ett högt straffmaximum eller att de uttryckligen gäller hets mot folkgrupp. I det senare fallet handlar det om ett samhälleligt tungt vägande syfte att bekämpa rasism. Lagförslaget är enligt utskottets åsikt inte problematiskt med tanke på föreningsfriheten.[25]

Det har, enligt företrädare för Justitieministeriet, endast meddelats ett fåtal domar i vilka 17 kap. 1 a § strafflagen har tillämpats och den har hittills, såvitt känt, inte tillämpats på rasistiska organisationer. Bestämmelsen tillämpas alltså väldigt sällan. Vanligtvis döms personer för själva brottet och inte för deltagande i en aktivitet som främjar dess fullgörande.

Enligt det finska regeringsprogrammet ska man utreda behovet av att genom lagstiftning ingripa i allvarliga organiserade former av rasism. Inom Justitieministeriet pågår också sedan september 2019 ett lagstiftningsprojekt med uppgift att utarbeta en bedömningspromemoria gällande huruvida strafflagens bestämmelser om organiserad rasism motsvarar bestämmelserna i rasdiskrimineringskonventionen och om de också i övrigt är tillräckligt klara och täckande.

[24] RP 183/1999 rd s. 11
[25] Grundlagsutskottets utlåtande 10/2000 rd (GrUU 10/2000 rd) s. 3

När det uppstår behov av att ändra lagstiftningen ska samtidigt de ändringar som behövs beskrivas i bedömningspromemorian.[26]

9.4 Norge

I sitt svar på de frågor som ställts anger företrädare för norska Justis- og beredskapsdepartementet att det inte finns något förbud mot rasistiska organisationer i norsk rätt. Däremot finns i den norska straffeloven lagstiftning som förbjuder hatfulla yttringar (§ 185) och hatbrott, t.ex. rasistiskt motiverade våldshandlingar (§ 272 e), se närmare i det följande. Straffeloven ger också möjlighet att straffa den som fysiskt och psykiskt medverkar till sådana handlingar. Den norska diskrimineringsloven innehåller vidare en speciell bestämmelse om straff för grov överträdelse av förbudet mot diskriminering på grund av etnicitet, religion eller livssyn som begås av tre eller flera personer i gemenskap.

Samtidigt framgår att ett direkt förbud mot rasistiska organisationer har övervägts och förkastats flera gånger.

I samband med en grundlagsreform år 2014 infördes en bestämmelse om föreningsfrihet i § 101 i den norska grunnloven från år 1814. Tidigare ansågs föreningsfriheten tillvaratagen genom praxis, internationella konventioner och strafflagen. I förarbetena till bestämmelsen förutsattes att grundlagsfästandet av friheten inte skulle ändra rättsläget. Avsikten var i stället att tydliggöra och synliggöra friheten i norsk rätt. Det framhölls att föreningsfriheten är nära förbunden med utvecklingen och tillvaratagandet av demokratin och med yttrandefriheten.[27] Bestämmelsens första stycke har följande lydelse.

> Alle har rett til å skipe, melde seg inn i og melde seg ut av foreiningar, medrekna fagforeiningar og politiske parti.

Var och en har alltså rätt att bilda, ansluta sig till och träda ut ur föreningar, inklusive fackföreningar och politiska partier. Föreningsfriheten är dock inte absolut. Bestämmelsen i § 101 har i praxis tolkats i enlighet med artikel 11 i Europakonventionen och Europa-

[26] Se Bedömning av straffbestämmelser som gäller organiserad rasism, OM028:00/2019 och https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM028:00/2019 [2021-03-29].
[27] Se Dokument 16 (2001–2012), Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, överlämnad den 19 december 2011 s. 165.

domstolens praxis. I det s.k. Holshipmålet uttalade Høyesterett att även om § 101 inte uttryckligen tillåter begränsningar i föreningsfriheten måste ett begränsningsutrymme motsvarande det som finns i artikel 11.2 i Europakonventionen tolkas in i bestämmelsen. På samma sätt som enligt Europakonventionen kan det därför göras ingrepp i föreningsfriheten enligt § 101 om ingreppet har stöd i lag, tillgodoser ett legitimt syfte och efter en proportionalitetsbedömning anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.[28]

När bestämmelsen i § 101 grunnloven infördes gällde fortfarande 1902 års straffelov. I dess § 330 kriminaliserades bildande eller deltagande i en förening som 1) var förbjuden i lag (”der ved Lov er forbudt”), 2) hade som ändamål (”formaal”) att begå eller uppmana till straffbara handlingar, eller 3) förpliktigade medlemmarna till obetingad lydnad. Eftersom förbudslagstiftning inte fanns (eller finns) ansågs uttrycket ”der ved Lov er forbudt” länge innehållslöst. Norsk rätt innehåller (alltjämt) bl.a. en straffbestämmelse motsvarande den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp (§ 185 straffeloven), se i det följande. Föreningar vilkas ändamål var att begå eller uppmana till sådana handlingar omfattades således av § 330, och den som bildade eller deltog i en sådan förening kunde straffas. I samband med tillträdet till rasdiskrimineringskonventionen hänvisade Norge väsentligen till dessa bestämmelser när man ansåg sig uppfylla konventionens krav på att organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering ska olagligförklaras och förbjudas (artikel 4 b).

Bestämmelsen i § 330 fördes emellertid inte över till den nya straffeloven (2005), som trädde i kraft den 1 oktober 2015. I förarbetena uttalades att förbudslagstiftning saknas i Norge och om det skulle bli aktuellt att införa förbud borde kriminaliseringen ske i förbudslagstiftningen. När det gäller förbudet mot att bilda eller delta i en förening som har som ändamål att begå eller uppmana till straffbara handlingar ansågs bestämmelsen ha ett för brett tillämpningsområde.[29]

Frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer har som sagt övervägts och förkastats flera gånger. I det följande redogörs för tidigare överväganden som gjorts av tre utredningar. Det bör påpekas att de två första utredningarna gjorde sina överväganden när den nyss nämnda § 330 i straffeloven fortfarande var i kraft.

[28] Mål nr HR-2016-2554-P avsnitt 81 och 82
[29] Ot.prop. nr. 8 (2007–2008) s. 229

År 2001 tillsatte Justisdepartementet en utredning (”studiegruppe”) med uppdrag att samla information om regler och praxis i Sverige och Tyskland när det gäller förbud mot rasistiska organisationer. Utredningen uttalade i en rapport samma år att erfarenheterna från Tyskland visar att man kan uppnå positiva resultat med ett organisationsförbud, i alla fall på kort sikt. Det lades då vikt vid möjligheten att beslagta egendom (i den utsträckning den inte undandras) och vid det förhållandet att det efter ett förbud inte är möjligt att arrangera möten eller marknadsföra propagandamaterial i föreningens namn. Det lades också vikt vid att ett förbud medför att ledande personer tvingas till passivitet, i alla fall under en viss period. Utredningen angav också att en långsiktig effekt av ett organisationsförbud kan vara att grupperingarna får stora problem med att forma mer politiskt slagkraftiga organisationer och att det förmodligen är svårt att hålla samman t.ex. en lokal grupp som saknar en struktur som omfattas av föreningsdefinitionen. Trots detta ansåg utredningen inte att det borde införas ett direkt förbud mot rasistiska organisationer efter tysk modell och angav att de tyska reglerna går mycket längre än vad som skulle vara politiskt accepterat i Norge och att många rasistiska grupperingar kunde komma att falla utanför en föreningsdefinition och då framstå som lovliga. Det kunde också ifrågasättas om de resurser som skulle krävas för ett aktivt bruk av en förbudsbestämmelse skulle stå i proportion till effekterna av den. Vidare uttalades följande.

> Denne gjennomgangen synes å vise att den svenske pragmatiske holdningen til foreningsforbud har mye for seg: Dersom det foreligger et omfattende forbud mot rasistiske aktiviteter (rasistisk motiverte voldshandlinger og skadeverk og spredning av rasistisk ideologi) og disse forfølges effektivt, er det lite ekstra å oppnå ved et foreningsforbud.[30]

Rapporten remitterades. Det stora flertalet remissinstanser ställde sig negativa till ett förbud. Justisdepartementet och sedan Justiskomiteen instämde därefter i utredningens slutsats. Justiskomiteen anförde enstämmigt bl.a. följande.

[30] Forbud mot rasistiske organisasjoner, ytringer og demonstrasjoner i Sverige og Tyskland Rapport fra en studiegruppe nedsatt av Justisdepartementet m/forslag til ny lovgivning, Avgitt til justisministeren 9. mars 2001 s. 47 f.

> For komiteen er det springende punkt i vurderingen av lovforbud mot rasistiske organisasjoner, om vi med dette vil få et hensiktsmessig og effektivt middel til å bekjempe rasisme.
>
> Komiteen mener at det kan bli vanskeligere å stoppe rekrutteringen til rasistiske organisasjoner, om disse i større grad enn i dag skal operere i det skjulte. Konsekvensen av et lovforbud mot rasistiske organisasjoner, vil etter komiteens oppfatning bli at organisasjoner av denne type ”går under jorden”. Komiteen erkjenner dessuten at det faktisk vil være vanskelig å håndheve et organisasjonsforbud før straffbar handling er begått. Således vil man i et samfunnsperspektiv oppnå lite ved et lovforbud.
>
> Komiteen er kjent med at man i forskingsmiljøene mener at de eksisterende rasistiske grupperingene i Norge i liten grad kan sies å være organisert slik at de vil omfattes av et organisasjonsforbud. Ved innføring av et organisasjonsforbud kan resultatet derfor bli at uorganiserte grupperinger som ikke rammes av et organisasjonsforbud, får en utilsiktet legitimitet. Et lovforbud kan altså føre til økt oppslutning for grupperingen og dessuten innebære en samfunnsmessig sett uønsket offentlig oppmerksomhet om de rasistiske miljøene.
>
> Komiteen mener prinsipielt at man skal være tilbakeholden med organisasjonsforbud. Årsaken til dette er at slikt forbud kan misbrukes som et argument for begrensninger som rammer videre enn hensikten og som argument for totalitære regimer.
>
> Komiteen er etter en samlet vurdering kommet til at et forbud mot rasistiske organisasjoner ikke bør innføres.

Det infördes alltså inte något direkt förbud mot rasistiska organisationer. Däremot infördes en precisering gällande rasistiska symboler i § 185 straffeloven, se i det följande.[31]

Ungefär samtidigt prövades frågan av en annan utredning (”lovutvalg”), som hade i uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning mot etnisk diskriminering. I det uppdraget ingick också att värdera hur rasdiskrimineringskonventionen bättre kunde inarbetas i norsk rätt. Bakgrunden var att rasdiskrimineringskommittén under lång tid hade kritiserat Norge för att i avsaknad av ett direkt förbud brista vid genomförandet av artikel 4 b i konventionen. Utredningen konstaterade att norsk rätt inte uppfyllde kraven och föreslog en ny straffbestämmelse i diskrimineringsloven om straff för grov överträdelse av förbudet mot diskriminering på grund av etnicitet, reli-

[31] Ot.prop. nr. 109 (2001–2002) s. 17 ff. och Innst. O. nr. 29 (2002–2003) s. 2 f.

gion eller livssyn som begås av flera personer i gemenskap. Utredningen föreslog alltså inte något direkt organisationsförbud och uttalade i den delen följande.

> Et direkte forbud rettet mot selve organisasjonene ville etter utvalgets mening få uheldige virkninger i en norsk kontekst, dels pga. at forbudet ikke ville vært tilstrekkelig effektivt og dermed uansett måtte støttes opp av andre regler, dels på grunn av faren for en legitimerende funksjon gjennom forvaltnings- eller domsavgjørelser.[32]

Kommunal- og regionaldepartementet instämde i den slutsatsen och föreslog inte något organisationsförbud. Departementet uttalade att ett förbud borde riktas mot själva verksamheten i organisationerna och inte mot organisationerna som sådana och föreslog en straffbestämmelse motsvarande den som utredningen föreslagit.[33] En sådan bestämmelse infördes också i diskrimineringsloven, se närmare i det följande.

Frågan prövades senast i en utredning om det straffrättsliga diskrimineringsskyddet som överlämnades till Barne- og likestillingsdepartementet i september 2016. Utredaren (Kjetil Mujezinović Larsen) påpekade att en huvudsynpunkt i samtliga norska utredningar om organisationsförbud har varit att det är gruppernas rasdiskriminerande aktiviteter som bör motarbetas med förbud och straffhot, inte gruppernas existens som sådan, samt att det också har förts fram att ett organisationsförbud är ett allvarligt ingrepp i föreningsfriheten, som är en viktig förutsättning för en välfungerande demokrati. Det framstod, enligt utredaren, som oklart huruvida ett organisationsförbud skulle vara förenligt med skyddet för föreningsfriheten i § 101 grunnloven och folkrättsliga konventioner, bl.a. artikel 11 i Europakonventionen. I det sammanhanget beaktades att Norge har en helt annan historia och andra problem än t.ex. Tyskland och att det då var svårt att motivera att ett organisationsförbud skulle vara nödvändigt för Norge som ett demokratiskt samhälle. Risken för att organisationer kunde komma att gå styrkta ur en rättslig process uppmärksammades också, liksom risken för att de går under jorden och undandrar sig kontroll. Det angavs vidare att ett förbud skulle kunna leda till ökad polarisering och ömsesidig förstärkning av fiendebilder samt att det skulle vara opraktiskt, eftersom det ofta är fråga om lösa grupperingar utan t.ex. medlems-

[32] Rettslig vern mot etnisk diskriminering (NOU 2002:12) avsnitt 12.9
[33] Ot.prop. nr. 33 (2004–2005) s. 159

listor och stadgar. Det skulle dessutom uppstå utmanande lagtekniska frågor när det gäller vad som utgör en organisation och vem som egentligen ska kunna straffas. I det sammanhanget påpekades att norsk rätt inte innehåller en legaldefinition av begreppen organisation eller förening. Det finns visserligen i loven om Enhetsregistret bestämmelser om vilka ”enheter” som kan registreras i det s.k. enhetsregistret, men det är inte en lag som tillämpas i praktiken för de miljöer som bedriver organiserad diskriminerande verksamhet.[34] Det skulle alltså vara svårt att utforma ett organisationsförbud som träffar precist. Det förhållandet att gränsen, mellan å ena sidan legitima aktörer som är islam- och invandringskritiska och å andra sidan rasistiska organisationer, skulle vara svår att dra i praxis lyftes också fram som ett argument emot ett förbud. Inte heller denna utredning föreslog alltså ett organisationsförbud. Däremot föreslogs – bl.a. för att efterkomma rasdiskrimineringskommitténs kritik – att en bestämmelse motsvarande § 330 i 1902 års straffelov skulle införas i den nya straffeloven.[35] I den påföljande propositionen uttalas följande.

> På bakgrunn av kritikken anbefalte Larsen imidlertid å innføre en bestemmelse i straffeloven om straff for å stifte eller delta i en forening som er forbudt ved lov, eller som har som formål å begå eller oppmuntre til en handling som kan straffes med fengsel i minst 6 måneder, etter mønster av straffeloven 1902 § 330. En slik endring fordrer en nærmere vurdering. Straffelovrådet har i NOU 2020:4 drøftet behovet for et straffebud som rammer deltakelse i og rekruttering til kriminelle gjenger og organisasjoner. Rådet foreslår en ny bestemmelse i straffeloven rettet mot deltagelse mv. i organiserte kriminelle sammenslutninger som begår alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet. Rådet påpeker at en slik bestemmelse kan ramme rasistiske organisasjoner som tar i bruk relativt grove virkemidler i sin rasistiske virksomhet. Departementet vil komme tilbake til straffelovrådets forslag på et senere tidspunkt.[36]

Att införa en bestämmelse motsvarande § 330 kräver alltså närmare överväganden. Förslagen i det betänkande som nämns i citatet (NOU 2020:4) behandlas närmare i det följande.

[34] Se Lov om Enhetsregisteret, lov 3. Juni 1994 nr. 15, enligt vilken bl.a. juridiska personer ska registreras i enhetsregistret.
[35] Utredning om det strafferettslige diskrimineringsvernet, Kjetil Mujezinović Larsen, Utredning avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 13. september 2016 s. 77 ff.
[36] Prop. 66 L (2019–2020) s. 11

Det tidigare nämnda stadgandet i § 39 diskrimineringsloven om straff för grov överträdelse av diskrimineringsförbudet som begås av flera personer i gemenskap har följande lydelse.

> Den som i fellesskap med minst to andre personer grovt overtrer forbudet mot å
>
> a) diskriminere på grunn av etnisitet, religion eller livssyn i § 6,
>
> b) trakassere på grunn av etnisitet, religion eller livssyn i § 13,
>
> c) gjengjelde på grunn av etnisitet, religion eller livssyn i § 14 eller
>
> d) instruere om å diskriminere på grunn av etnisitet, religion eller livssyn i § 15,
>
> straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Den som tidligere er ilagt straff for overtredelse av denne bestemmelsen, kan straffes selv om overtredelsen ikke er grov.
>
> Ved vurderingen av om en overtredelse er grov, skal det særlig legges vekt på graden av utvist skyld, om overtredelsen er rasistisk motivert, om den har karakter av trakassering, om den innebærer en kroppskrenkelse eller alvorlig krenkelse av noens psykiske integritet, om den er egnet til å skape frykt og om den er begått mot en person som er under 18 år.
>
> Før tiltale tas ut for forhold som nevnt i første ledd, skal det vurderes om det vil være tilstrekkelig med sivilrettslige reaksjoner.
>
> Reglene om bevisbyrde i § 37 første ledd gjelder ikke ved håndhevingen av denne bestemmelsen.

Straffstadgandet, som allmänt betraktas som speciellt, har sällan använts i praxis. Om tre eller flera personer i gemenskap grovt överträder bl.a. förbudet mot diskriminering på grund av etnicitet, religion eller livssyn i diskrimineringsloven (som gäller på alla samhällsområden) kan de alltså straffas. Vid bedömningen av om överträdelsen är grov ska det särskilt beaktas om överträdelsen är rasistiskt motiverad. Rasdiskrimineringskommittén har – efter införandet av bestämmelsen (år 2005) – fortsatt att kritisera Norge för att i avsaknad av ett direkt förbud brista vid genomförandet av artikel 4 b i konventionen.

Bestämmelsen om hatfulla yttringar (”hatefulle ytringer”) i § 185 straffeloven, som motsvarar bestämmelsen om hets mot folkgrupp, har följande lydelse.

> Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.
>
> Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres
>
> a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
>
> b) religion eller livssyn,
>
> c) seksuelle orientering,
>
> d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
>
> e) nedsatte funksjonsevne.

I bestämmelsen, den s.k. kallade rasismeparagrafen, kriminaliseras alltså yttranden av rasistisk och liknande karaktär. Bestämmelsen i dess ursprungliga form infördes i samband med Norges tillträde till rasdiskrimineringskonventionen. Det straffbara området täcker nedvärderande förhånande yttranden och beteenden som innebär att någon utsätts för hat, förföljelse eller ringaktning på grund av sin hudfärg, nationella eller etiska tillhörighet, religion eller livssyn, sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck eller funktionsnedsättning. Även bruk av symboler omfattas. Utöver offentliga yttranden är yttranden som sker i andras närvaro straffbara. Även grovt oaktsamma yttranden träffas av bestämmelsen.

I straffeloven finns som sagt också bestämmelser om hatbrott, t.ex. rasistiskt motiverade våldshandlingar (§ 272 e).

Sedan år 2013 är det enligt § 136 a i straffeloven straffbart att delta i eller stödja en terroristorganisation. Straffelovrådet[37] har som nämnt nyligen utrett om Norge med förebild i den bestämmelsen bör införa ett förbud mot deltagande i och rekrytering till kriminella gäng och organisationer. Rådets förslag presenterades i mars 2020 i betänkandet Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper (NOU 2020:4). Inledningsvis nämns i betänkandet att Norge i dag inte har ett generellt straffbud som förbjuder deltagande i kriminella organisationer, men att en sådan bestämmelse fanns i § 330 i 1902 års straffelov, se i det föregående. Däremot finns bestämmelser som kriminaliserar deltagande i vissa speciella typer av kriminella organisationer. Hit hör, förutom § 136 a, bl.a. § 128 om deltagande i organisationer av militär karaktär och § 129 om deltagande i en organisation som har som ändamål att störa samhällsordningen (”forstyrre samfunnsordenen”).

I betänkandet görs bedömningen att det måste finnas goda skäl för att kriminalisera deltagande i och rekrytering till kriminella grupper. Föreningsfriheten måste beaktas och denna ställer, enligt rådet, krav på att en kriminalisering endast träffar grupper som ägnar sig åt allvarlig kriminalitet. Vidare kan bara ett snävare straffbud som träffar väsentliga bidrag till de olovliga aktiviteterna försvaras. Straffelovrådet redovisar i betänkandet två alternativa kriminaliseringsmodeller och lämnar förslag på två alternativa straffbestämmelser, som båda anses kunna försvaras utifrån grunnloven och principer för kriminalisering (se s. 106 ff.). Rådet är oenigt när det gäller vilket av förslagen som är att föredra men anger inledningsvis följande beträffande möjligheten att tillämpa en straffbestämmelse på rasistiska organisationer.

> Bestemmelsen er ikke særskilt myntet på rasistiske organisasjoners virksomhet. Et vidtgående forbud mot organisasjoner som ytrer seg rasistisk vil kreve en bredere vurdering av ytringsfrihets- og effektivitetshensyn. Den bestemmelse som rådet foreslår kan imidlertid ramme rasistiske organisasjoner som tar i bruk relativt grove virkemidler i sin rasistiske virksomhet. Det gjelder også andre typer organisasjoner, uansett hva organisasjonen har som uttalt formål eller kampsak.[38]

[37] Rådet, som upprättades år 2019, har i uppgift att utreda och lägga fram förslag till ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen till Justis- og beredskapsdepartementet. Rådet är ett självständigt organ som är sammansatt av medlemmar med särskild kompetens på det straffrättsliga området.
[38] NOU 2020:4 s. 103

Enligt det första förslaget (majoritetens) ska en straffbestämmelse av följande lydelse införas i straffeloven.

§ 199. Straff for deltakelse mv. i organisert kriminell sammenslutning

Med fengsel inntil 3 år straffes den som danner, rekrutterer medlemmer til, eller på annen vesentlig måte deltar i, eller fremmer de straffbare aktivitetene til en organisert kriminell sammenslutning.

For å rammes av første ledd må sammenslutningen bestå av tre eller flere personer, forfølge et felles ulovlig formål, og som ledd i sine aktiviteter begå alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet.

I vurderingen av om sammenslutningen skal anses organisert skal det særlig legges vekt på om den har en rollefordeling, medlemmenes grad av lojalitet til sammenslutningen framfor rettsordenen, samt om navn, symboler og andre kjennetegn brukes på en måte som er egnet til å skape frykt i samfunnet.

Medvirkning straffes ikke.

Bestämmelsen är utformad som ett självständigt straffbud efter samma mönster som bestämmelsen om deltagande i en terroristorganisation i § 136 a. Den föreslagna bestämmelsen träffar således aktivt deltagande i sammanslutningar bestående av tre eller flera personer som begår allvarliga straffbara handlingar som kränker liv, hälsa eller frihet.

Enligt den andra kriminaliseringsmodellen ska åklagaren kunna begära att domstol förbjuder deltagande i en organiserad kriminell sammanslutning. Om sammanslutningen är en juridisk person, ska domstolen kunna upplösa den. Modellen omfattar både en ny förbudsreglering i straffeprosessloven och en ny straffbestämmelse i straffeloven enligt vilken den som deltar i eller fortsätter (”videreører”) aktiviteten i en sammanslutning som förbjudits enligt straffeprosessloven kan straffas. Bestämmelsen i den senare lagen föreslås ha följande lydelse.

Ny § 222 d

Etter begjæring fra statsadvokaten kan retten, når det anses nødvendig for å avverge alvorlig kriminalitet, beslutte

a) forbud mot deltakelse i og videreføring av aktiviteten til en organisert kriminell sammenslutning. Dersom sammenslutningen er et selskap, forening eller annen juridisk person kan det besluttes tvangsoppløsning og tvangsavvikling etter reglene i konkursloven slik at kjennelsen har

virkning som kjennelse om konkursåpning etter konkursloven kapittel VIII.

b) forbud mot å oppholde seg på nærmere bestemte eiendommer og områder som fremstår som tilholdssted for sammenslutningen.

For å rammes av første ledd må sammenslutningen bestå av tre eller flere personer, forfølge et felles ulovlig formål, og som ledd i sine aktiviteter begå alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet.

I vurderingen av om sammenslutningen skal anses organisert skal det særlig legges vekt på om den har en rollefordeling, medlemmenes grad av lojalitet til sammenslutningen framfor rettsordenen, samt om navn, symboler og andre kjennetegn brukes på en måte som er egnet til å skape frykt i samfunnet.

Begjæring om forbud etter bestemmelsen her skal gjøres kjent for kjente ledere i sammenslutningen, gjennom oppslag ved gruppens eventuelle lokaler og for øvrig kunngjøres på egnet måte med oppfordring om å inngi tilsvar til begjæringen innen en frist som fastsettes av retten.

Retten avgjør begjæringen ved kjennelse. Det skal oppnevnes forsvarer for sammenslutningen etter reglene i § 100.

Kjennelse om forbud skal forkynnes for kjente medlemmer av sammenslutningen, og skal i tillegg meddeles disse og bekjentgjøres på hensiktsmessig måte, herunder ved oppslag ved gruppens eventuelle lokaler. Det skal fremgå at brudd på forbudet er straffbart etter straffeloven § 199.

Bestämmelsen i straffeloven föreslås, enligt denna modell, ha följande lydelse.

§ 199. Straff for deltakelse mv. i forbudt organisert kriminell sammenslutning

Den som deltar i eller viderefører aktiviteten til en organisert kriminell sammenslutning som er forbudt ved kjennelse etter straffeprosessloven § 222d straffes med fengsel inntil 3 år.

Videreføring av sammenslutningens aktiviteter under endret navn, kjennemerker eller tilholdssted anses å være videreføring av den forbudte sammenslutningens aktiviteter dersom sammenslutningens medlemmer og/eller den kriminelle virksomhetens karakter i vesentlig grad er den samme.

Förslagen har remitterats och bereds för närvarande i Justis- og beredskapsdepartementet.

9.5 Tyskland

Den tyska grundlagen (Grundgesetz, GG) antogs år 1949.[39] Dess betydelse för det tyska samhällsskicket är stor. Den markerar ett slut på den auktoritära och totalitära historia som Tyskland haft i modern tid och en övergång till ett demokratiskt och humanistiskt statsskick.

I den grundläggande bestämmelsen för det tyska styrelseskicket i artikel 20 GG anges också att förbundsrepubliken Tyskland är en demokratisk och social förbundsstat, att all makt utgår från folket samt att den lagstiftande makten är bunden av den konstitutionella ordningen och den verkställande och den dömande av lag och rätt. Där anges också att alla tyskar, om ingen annan lösning är möjlig, har rätt att göra motstånd mot varje person som försöker avskaffa denna konstitutionella ordning. Grundlagen har tydliga inslag av s.k. militant demokrati. Den ger nämligen, som kommer att framgå i det följande, ett mycket långtgående utrymme för ingrepp mot personer och föreningar som strävar efter att undergräva eller avskaffa demokratin och andras fri- och rättigheter. Detta hänger naturligtvis samman med erfarenheterna från mellankrigstiden då det tyska nazistpartiet utnyttjade sina demokratiska rättigheter för att sedan, när det kommit till makten, i allt väsentligt avskaffa demokratin och rättighetsskyddet.

Grundlagen innehåller dels bestämmelser till skydd för föreningsfriheten, dels bestämmelser om förbud mot vissa föreningar.

Alla tyskar har enligt artikel 9 (1) rätt att bilda föreningar och bolag (”Vereine und Gesellschaften”). Enligt artikel 9 (2) är emellertid föreningar vilkas syfte eller aktiviteter står i strid med den straffrättsliga lagstiftningen eller som riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om internationell förståelse förbjudna.[40]

[39] År 1990 beslutade parlamentet i dåvarande DDR att utfärda en anslutningsförklaring som innebar att grundlagen, med vissa undantag under en övergångsperiod, blev gällande i hela det nuvarande Tyskland.

[40] Artikel 9 (2): ”Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten”

Politiska partier omfattas inte av artikel 9. När det gäller partier regleras frågan om föreningsfrihet i stället i artikel 21 (2) GG. Där anges att partier som utifrån sina mål eller sina anhängares agerande är inriktade på att underminera eller avskaffa den fria demokratiska ordningen eller hota den tyska förbundsrepublikens existens är författningsvidriga.[41] Det är enligt artikel 21 (4) förbehållet författningsdomstolen (Bundesverfassungsgericht) att pröva frågan om ett parti är författningsvidrigt.

Förbudsförfarandet som gäller andra föreningar än politiska partier regleras i föreningslagen (Vereinsgesetz[42]). Enligt § 1 råder det frihet att bilda föreningar. Ingrepp mot föreningar som missbrukar föreningsfriheten kan ske för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och endast på de villkor som anges i föreningslagen. Enligt § 2 menas med en förening, oavsett dess rättsliga form, varje sammanslutning i vilken fysiska eller juridiska personer frivilligt har samlats under en längre tid för ett gemensamt syfte och som har en organiserad viljebildning (”organisierten Willensbildung”). Lagen är inte tillämplig på politiska partier.

De närmare villkoren för att förbjuda en förening ges i § 3, som förutsätter att rekvisiten i artikel 9 (2) GG är uppfyllda. Där anges således att en förening får behandlas som förbjuden endast efter att det i ett beslut av en behörig myndighet har slagits fast att dess syfte eller aktiviteter står i strid den straffrättsliga lagstiftningen eller riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om internationell förståelse. I förbudsbeslutet ska föreningen upplösas.

I samband med ett förbud ska som huvudregel föreningens tillgångar beslagtas och konfiskeras (”die Beschlagnahme und die Einziehung”). Detsamma gäller tredje mans fordringar under de förutsättningar som anges i § 12 och tredje mans egendom, förutsatt att egendomen medvetet överlämnats för att främja föreningens författningsvidriga verksamhet eller egendomen är avsedd att främja sådan verksamhet. I § 12 anges att fordringen ska ha sin grund i en relation som representerar ett medvetet främjande av föreningens författningsvidriga verksamhet. Ett förbud kan baseras på föreningens medlemmars handlingar om det finns en koppling till verksam-

[41] Artikel 21 (2): ”Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig”

[42] Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (1964)

heten i föreningen eller dess mål, om de baseras på en organiserad viljebildning och om omständigheterna är sådana att de kan antas tolereras av föreningen. Även enskilda medlemmars tillgångar och egendom kan beslagtas i samband med ett förbudsbeslut. Detta har visat sig vara mycket effektivt när det gäller framför allt den organiserade brottsligheten och i synnerhet motorcykelklubbar. Medlemmarna fråntas då alla yttre attribut såsom jackor och hjälmar, men även motorcyklar. Eftersom de även kan förlora sina finansiella tillgångar undertrycks möjligheterna att åter inskaffa det som tagits i beslag.

Beslut om förbud fattas av det federala inrikesministeriet om organisationen är aktiv i mer än en delstat och annars av en delstats inrikesministerium specifikt för den delstaten. Ett förbud gäller utan tidsbegränsning. Liksom alla myndighetsbeslut kan det överklagas till förvaltningsdomstol. Hittills har inget beslut, vare sig det fattats av det federala inrikesministeriet eller av en delstats inrikesministerium, befunnits rättsvidrigt. Endast något enstaka beslut har därefter överklagats till författningsdomstolen (dvs. den högsta förvaltningsrätten på federal nivå).

Enligt § 9 i föreningslagen innebär ett föreningsförbud att den förbjudna föreningens symboler (”Kennzeichen”) inte längre får användas i offentliga sammanhang eller på möten eller spridas i medier. Med symboler avses bl.a. flaggor, uniformer och slagord.

I föreningslagen finns också en bestämmelse som förbjuder bildande av ersättningsföreningar (§ 20). Det sägs vara vanligt att en förbjuden förenings medlemmar till en början går under jorden för att sedan eventuellt fortsätta sin verksamhet utan att den förbjuds på nytt. Huruvida förbudet mot bildande av ersättningsföreningar har överträtts är en bedömningsfråga med utgångspunkt i likheterna mellan den gamla och den nya föreningen. Vid en sådan bedömning tas hänsyn till flera omständigheter, såsom om medlemskretsen är likartad och om föreningarna har huvudsakligen samma syfte och samma medel. Det finns inga bestämda kriterier för bedömningen, varför det är en grannlaga uppgift för ministeriet att fastställa om det verkligen rör sig om en förening som återuppstått fast i annan skepnad. En sådan bedömning kan som regel inte göras förrän personernas aktivitetsgrad blivit så pass hög (igen) att man kan tala om en förening.

I lagen om politiska partier (Parteiengetsetz[43]) finns allmänna bestämmelser om politiska partier. Av § 33 framgår att det är förbjudet att bilda organisationer som för vidare ambitionerna i ett parti som förklarats författningsvidrigt enligt artikel 21 i grundlagen.

Det är enligt strafflagen (Strafgesetzbuch [StGB]) straffbart att leda, delta i, sprida propaganda eller använda symboler hänförliga till ett parti som har förklarats författningsvidrigt eller en förening som har förbjudits för att den riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om internationell förståelse (se §§ 84–87).

Det är långt vanligare att föreningar förbjuds med stöd av artikel 9 än att politiska partier förklaras författningsvidriga med stöd av artikel 21 GG.

Författningsdomstolen förbjöd år 1952 det nynazistiska partiet Sozialistische Reichspartei Deutchtlands. År 1956 förbjöds det kommunistiska partiet Kommunistische Partei Deutchlands (KPD).

År 2003 beslutade författningsdomstolen att avbryta ett förfarande om att förklara det nynazistiska partiet Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) författningsvidrigt. Bakgrunden till det var att en tillräcklig minoritet av ledamöterna i domstolen ansåg att myndigheternas utredning av partiet inte uppfyllde de konstitutionella kraven på hur en sådan utredning ska bedrivas. Myndigheterna hade bl.a. genomfört en mycket långtgående infiltration av partiet.[44]

År 2013 ansöktes på nytt om att NPD skulle förklaras författningsvidrigt på den grunden att partiet söker underminera den fria demokratiska grundordningen.[45] Författningsdomstolen avslog ansökan år 2017.[46] Beträffande förutsättningarna för att förbjuda ett politiskt parti gjorde domstolen i pressmeddelande under punkten 2 bl.a. följande uttalanden (på engelska):

> d) The prohibition of a political party requires that the party seeks (*darauf ausgehen*) to undermine or abolish the free democratic basic order. It is not a means for prohibiting views or an ideology. Instead, the party must go beyond its commitment to its anti-constitutional aims in that it exceeds the threshold of actually combating the free democratic basic order. This criterion is met if the party actively and systematically advocates its aims and acts towards undermining or

[43] Gesetz über die politischen Parteien (1967)
[44] Se rättsfallet BVerfGE 107, 339.
[45] Ansökan gjordes av det tyska förbundsrådet (Bundesrat), som är behörigt att föra upp vissa mål i författningsdomstolen.
[46] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 -, Rn. 1-1010

> abolishing the free democratic basic order. It does not require, however, that the party's acts result in a specific danger to the legal interests protected by Art. 21 sec. 2 sentence 1 GG. However, there must be specific and weighty indications that at least make it appear possible that the party's activities will be successful (potentiality). If, on the contrary, the acts of a party do not even suggest that it might possibly succeed in achieving its anti-constitutional aims, it is not necessary to protect the Constitution preventively by prohibiting the party. Thus, the Senate does not uphold the deviating definition set out in the judgment prohibiting the Communist Party of Germany (KPD), according to which the fact that there are, according to human standards, no prospects that the party will be able to realise its unconstitutional intention in the foreseeable future does not preclude the prohibition of the party (Decisions of the Federal Constitutional Court, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*– BVerfGE 5, 85 <143>).
>
> e) Art. 21 sec. 2 GG leaves no room for assuming that there are other (unwritten) criteria. Neither is the principle of proportionality applied in proceedings regarding the prohibition of political parties, nor does a party's similarity in nature to National Socialism provide a substitute for the criteria set out in Art. 21 sec. 2 GG. Nonetheless, similarity in nature to National Socialism can in fact serve as an indication of a party's pursuit of anti-constitutional aims.[47]

Ett partiförbud förutsätter alltså, enligt domstolen, att partiet aktivt och systematiskt förespråkar sina mål och agerar för att underminera eller avskaffa den fria demokratiska ordningen. Det krävs inte att partiets agerande leder till en specifik fara för de rättsliga intressen som skyddas av artikel 21 (2) GG. Det måste dock finnas tunga och specifika indikationer på att det åtminstone framstår som möjligt att partiets aktiviteter blir framgångsrika. Om däremot partiets agerande inte ens antyder att det eventuellt skulle kunna lyckas uppnå sina antikonstitutionella mål, är det inte nödvändigt att i förebyggande syfte skydda konstitutionen genom att förbjuda partiet. Ett partis nationalsocialism kan vara en indikation på dess strävan mot antikonstitutionella mål, men denna omständighet ersätter inte övriga nyss nämnda kriterier. Såvitt avsåg NPD konstaterade domstolen att partiet visserligen strävar mot antikonstitutionella mål. Det framstod emellertid, enligt domstolen, som helt omöjligt att NPD skulle lyckas uppnå dessa mål, särskilt mot bakgrund av partiets strukturella brister och bristande politisk relevans.

[47] Se pressmeddelande på engelska (No. 4/2017 of 17 January 2017) på domstolens webbplats https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2017/bvg17-004.html [2021-03-29].

Det är, som sagt, långt vanligare att föreningar förbjuds med stöd av artikel 9 GG och föreningslagen. År 2020 förbjöds tre s.k. högerextremistiska (”rechtextremistische”) föreningar. På det tyska författningsskyddets (Das Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV) webbplats presenteras en översikt över de högerextremistiska organisationer som förbjudits av det federala inrikesministeriet och delstaternas inrikesministerium (drygt 50 förbud).[48] Översikten gör inte anspråk på att vara fullständig. I januari 2020 förbjöds Combat 18 Deutschland. Combat 18 grundades i Storbritannien år 1992, som en väpnad gren till nazistnätverket Blood & Honour, och spreds sedan vidare till Tyskland och flera andra länder. Målet var att anhängarna skulle organisera sig i mindre celler för att sedan genomföra våldsamma attentat.[49] Blood & Honour är förbjudet i Tyskland sedan år 2000. I juni 2020 förbjöds den nynazistiska föreningen Nordadler. Den föreningen hade framför allt varit aktiv på internet.[50]

År 2018 prövade författningsdomstolen ett av de i översikten nämnda förbudsbesluten, nämligen beslutet att förbjuda föreningen Hilfsorganisation für nationale politische Gefangene und deren Angehörige e.V. (HNG). Domstolen tog ställning till om förbuden mot den föreningen och ytterligare två föreningar samt den till grund för förbuden liggande bestämmelsen i § 3 (1) föreningslagen var författningsenliga.[51] De tre föreningar som förbuden avsåg var 1) Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.V. (IHH), som anklagades för att indirekt ha stött en terroristorganisation genom att kanalisera donationer till den och således aktivt ha motverkat tanken om internationell förståelse, 2) HNG, som anklagades för att i sin föreningstidning ha uppmuntrat fängslade högerextremister i deras vilja att bekämpa grunderna för den konstitutionella ordningen och således aktivt och aggressivt ha motsatt sig den konstitutionella ordningen och den straffrättsliga lagstiftningen, och 3) Hells Angels MC Charter Westend Frankfurt am Main (HA), som anklagades för att ha stött medlemmarnas brottsliga verksamhet.

---

[48] Se https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/rechtsextremismus/verbotsmassnahmen/verbotsmassnahmen_node.html#doc714138bodyText1 [2021-03-29].

[49] Siffran 18 står för bokstäverna A och H – Adolf Hitler. Se Kasurinen, Terrorgruppen Combat 18 förbjuds i Tyskland, Expo 2020-01-23 och https://expo.se/2020/01/combat-18-forbjuds-i-tyskland [2021-03-29].

[50] Se Dalsbro, Ytterligare en tysk nazistgrupp förbjuds, Expo 2020-06-25 och https://expo.se/2020/06/ytterligare-en-tysk-nazistgrupp-f%C3%B6rbjuds [2021-03-29].

[51] BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/12 -, Rn. 1-167

I sitt beslut avslog författningsdomstolen de tre föreningarnas författningsbesvär och anförde sammanfattningsvis följande. Artikel 9 (2) GG manifesterar en pluralistisk och militant konstitutionell demokrati och begränsar den föreningsfrihet som följer av artikel 9 (1) GG. Varje ingrepp i föreningsfriheten måste dock vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Om förutsättningarna för ett förbud enligt artikel 9 (2) är uppfyllda, ska en förening förbjudas. Om det finns åtgärder tillgängliga som är mindre ingripande men lika effektiva för att skydda de intressen som anges i artikel 9 (2) ska dessa åtgärder väljas i stället. Några sådana åtgärder bedömdes inte vara tillgängliga i något av de tre aktuella fallen. En förening som medvetet kanaliserar donationer till en tredje part som stödjer terrorhandlingar måste förbjudas, precis som en förening som uppmuntrar högerextremistiska fångar i deras försök att aktivt bekämpa grundläggande delar av den konstitutionella ordningen. Detsamma gäller en motorcykelförening som stöttar sina medlemmars och andras brottslighet.[52]

I likhet med Finland har Tyskland även kriminaliserat deltagande i kriminella organisationer. Enligt § 129 (1) StGB är det således straffbart att bilda eller delta som medlem i en förening vars syfte eller aktiviteter är inriktade på att begå brott som har ett maximumstraff på minst två års fängelse. Det är vidare straffbart att stödja eller rekrytera medlemmar eller supportrar till en sådan förening. För hets mot folkgrupp, s.k. ”Volksverhetzung”, enligt § 130 StGB stadgas t.ex. fängelse i högst fem år, se i det följande.

Sedan år 2017 innehåller § 129 (2) StGB en definition av begreppet förening. Tidigare var föreningsbegreppets innehåll närmare preciserat i rättspraxis. Med en förening avses en grupp med fler än två personer som är inrättad för en längre tidsperiod och som utifrån medlemmarnas rollfördelning, kontinuiteten i medlemskapet och sin struktur framstår som en oavhängig och organiserad sammanslutning som strävar efter ett överordnat gemensamt intresse.[53]

Bestämmelsen om straffansvar i § 129 (1) ska, enligt § 129 (3) StGB, inte tillämpas om 1) föreningen är ett politiskt parti som

[52] Se pressmeddelande på engelska (No. 69/2018 of 21 August 2018) på domstolens webbplats https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2018/bvg18-069.html [2021-03-29].

[53] § 129 (2): ”Eine Vereinigung ist ein auf längere Dauer angelegter, von einer Festlegung von Rollen der Mitglieder, der Kontinuität der Mitgliedschaft und der Ausprägung der Struktur unabhängiger organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen zur Verfolgung eines übergeordneten gemeinsamen Interesses”

inte har förklarats författningsvidrigt av författningsdomstolen, 2) utförandet av brott bara är ett av syftena eller en verksamhet av endast underordnad betydelse, eller 3) i den utsträckning föreningens mål eller verksamhet relaterar till brott enligt §§ 84–87 StGB, dvs. straffbara gärningar som är hänförliga till ett parti som har förklarats författningsvidrigt eller en förening som har förbjudits för att den riktar sig mot den konstitutionella ordningen eller tanken om internationell förståelse, se i det föregående.

Med Tysklands historiska bakgrund är det inte förvånande att frågan om rasistiska yttranden där har haft särskilt stor betydelse. Kriminaliseringen av sådana yttranden finns framför allt i § 130 StGB om s.k. ”Volksverhetzung”. Bestämmelsen är ursprungligen från år 1960 och kriminaliseringen bygger på att gärningarna i fråga ska vara ägnade att hota den allmänna ordningen. I bestämmelsens första stycke stadgas ett förbud att antingen sprida hat eller uppmaningar till våld visavi vissa närmare angivna grupper (”gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe”), en ”befolkningsgrupp” (Teile der Bevölkerung”) eller en individ på grund av dennas tillhörighet till en bestämd grupp eller befolkningsgrupp eller utsätta en sådan grupp, befolkningsgrupp eller individ för skymfande eller nedvärderande angrepp. I andra stycket förbjuds spridande av skrifter och sändningar som har sådant innehåll samt offentligt visande av sådant material, försäljning till de som är under 18 år samt andra sätt att tillhandahålla dylikt. Även material som läggs ut på internet anses falla under bestämmelsen. I tredje stycket kriminaliseras särskilt förnekande eller förminskande av det nazistiska folkmordet. Ett fjärde stycke infördes under år 2005 som ytterligare kriminaliserar de sistnämnda typerna av gärningar.[54]

Det tyska författningsskyddet presenterar årligen statistik för föregående år över antal anhängare och brott kopplade till olika kategorier av extremism. Enligt myndigheten är den s.k. högerextremismen det största hotet mot landets säkerhet. Den tyska regeringen har intagit samma ståndpunkt. Det begås allt fler politiskt motiverade brott i Tyskland. En majoritet av dem kopplas till högerextrema idéer. Av de totalt 41 177 politiskt motiverade brotten under år 2019 var 21 290 kopplade till högerextremism. Totalt sett ökade antalet politiskt motiverade brott kopplade till högerextremism med knappt

[54] Se SOU 2006:96, Del 2 s. 272 f. med där gjorda hänvisningar.

10 procent jämfört med föregående år. Trots de två uppmärksammade attentaten mot en regionalpolitiker och mot synagogan i Halle år 2019 minskade däremot antalet högerextremt motiverade våldsbrott med nästan 15 procent jämfört med år 2018. Antalet anhängare av högerextrema ideologier ökade kraftigt till drygt 32 000 år 2019 (från drygt 24 000 år 2018), varav 13 000 klassificeras som våldsbejakande.[55]

9.6 Allmänt om några andra europeiska länder

Island

Enligt artikel 74 i Islands grundlag får föreningar, inklusive politiska föreningar och fackföreningar, bildas utan föregående tillstånd för varje lovligt ändamål. Verksamheten i en förening som befunnits främja olovliga ändamål kan förbjudas och föreningen upplösas genom dom. Föreningsfriheten gäller alltså endast för föreningar som har ett lovligt ändamål.

I Islands senaste rapport till rasdiskrimineringskommittén hänvisas även till artikel 233 (a) i den isländska strafflagen, som motsvarar bestämmelsen om hets mot folkgrupp. En förening vars syfte är att attackera en grupp människor på grund av gruppens nationalitet, färg, ras eller religion anses ha ett olovligt ändamål, när handlingarna är straffbara enligt artikel 233 (a) i strafflagen. Ingen förening har upplösts genom dom de senaste decennierna och ingen talan om upplösning på denna grund har väckts vid domstolarna.[56]

[55] Se Brief summary 2019 Report on the Protection of the Constitution, Facts and Trends, Federal Ministry of the Interior, Building and Community och https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2020/vsb-2019-en.pdf;jsessionid=90CD9B4FE53AEF29F103508759748BCE.2_cid373?__blob=publicationFile&v=3 [2021-03-29]. Se även Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2019, Bundesweite Fallzahlen, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 12. Mai 2020 och https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [2021-03-29]. Den nära 30-procentiga ökningen kan kanske bero på att myndigheten numera räknar in medlemmarna i partiet AfD:s (Alternative für Deutchlands) ungdomsorganisation ”Junge Alternative” och de tidigare medlemmarna av AfD:s avvecklade extremhögerfalang ”Flügel” i statistiken.

[56] Se Combined twenty-first to twenty-third periodic reports submitted by Iceland under article 9 of the Convention, due in 2013* [Date received: 10 July 2018], CERD/C/ISL/21-23 s. 25.

Belgien

Mötes- och föreningsfrihet garanteras för fredliga och obeväpnade evenemang i Belgiens konstitution. Friheterna får vidare begränsas om syftet är att sprida rasism eller xenofobi.[57]

Artikel 4 b i rasdiskrimineringskonventionen har genomförts genom flera bestämmelser i en s.k. antirasismlag (”Antirasism Act”) från år 1981, som bl.a. innehåller en reglering som motsvarar det svenska straffstadgandet om hets mot folkgrupp. Lagen innehåller också en bestämmelse om straff för den som deltar i eller lämnar stöd åt en grupp eller sammanslutning som offentligt på ett tydligt och upprepat sätt förespråkar diskriminering eller segregering på grund av nationalitet, ras, hudfärg, anor eller nationellt eller etniskt ursprung.

I Belgien kan juridiska personer hållas straffrättsligt ansvariga. En rasistisk organisation som är en juridisk person kan alltså under vissa förutsättningar hållas ansvarig för t.ex. hets mot folkgrupp. Enligt lagstiftningen för bolag och föreningar kan domstol besluta att upplösa bl.a. en ideell förening vars aktiviteter strider mot lag eller allmän ordning. För sammanslutningar som inte är juridiska personer finns inte motsvarande möjlighet. Politiska partier kan inte förbjudas i Belgien. Sedan år 2005 är det dock möjligt att minska den offentliga finansieringen till ett parti som tydligt visar fientlighet mot de grundläggande fri- och rättigheterna i Europakonventionen.[58]

År 2004 gjorde hovrätten i Gent bedömningen att tre ideella föreningar med anknytning till det politiska partiet Vlaams Blok hade gjort sig skyldiga till brott mot antirasismlagen. Detta ledde till att föreningarna upplöstes, för att sedan återuppstå under andra former och strukturer. År 2011 respektive 2014 dömdes medlemmar av organisationerna Blood and Honour och Bloed, Bodem, Eer och Trouw (BBET) för att ha deltagit i eller lämnat stöd åt en grupp eller sammanslutning som offentligt på ett tydligt och upprepat sätt förespråkar diskriminering eller segregering på de grunder som anges i antirasismlagen.

[57] Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i Belgien 2015–2016, Utrikesdepartementet, Regeringskansliet, s. 7

[58] Se Combined twentieth to twenty-second periodic reports submitted by Belgium under article 9 of the Convention, due in 2018*, ** [Date received: 3 May 2019], CERD/C/BEL/20-22 s. 12.

Frankrike

Föreningsfrihet garanteras i fransk lagstiftning. Av betydelse är föreningslagen från år 1901 enligt vilken varje förening som bildats för ett olovligt ändamål, i strid med lag eller moral eller som tar sikte på att underminera det nationella territoriets integritet eller republiken är ogiltig.

År 1936 infördes en möjlighet att genom administrativt beslut upplösa vissa grupper och sammanslutningar i den franska lagstiftningen, bl.a. sådana som främjar diskriminering, hat eller våld. I dag fattas ett sådant administrativt beslut av det franska ministerrådet (vars ordförande är presidenten) i enlighet med bestämmelserna i artikel L212-1 i lagen om inre säkerhet. I artikeln möjliggörs upplösning av grupper eller sammanslutningar i sju fall. Hit hör grupper eller sammanslutningar som främjar diskriminering, hat eller våld mot en person eller en grupp av personer på grund av ursprung eller tillhörighet till en etnisk grupp, nation, ras eller religion eller som sprider idéer eller teorier som rättfärdigar eller uppmuntrar diskriminering, hat eller våld på sådana grunder.

I Frankrike kan juridiska personer hållas straffrättsligt ansvariga. Även en domstol kan enligt artikel 131–9 i den franska strafflagen besluta om upplösning. I sådant fall handlar det om en juridisk person som har begått brott, om den juridiska personen bildades för att begå brott.

Enligt artikel 431–15 i strafflagen är det straffbart att delta i fortsättningen eller rekonstruktionen av en sammanslutning eller grupp som upplösts. Före ett upplösningsbeslut är alltså inte deltagandet straffbart. Straffbarhet förutsätter att det rör sig om en sammanslutning eller grupp. Inte bara föreningar (enligt 1901 års föreningslag) utan även sammanslutningar som inte är juridiska personer omfattas. Även politiska partier omfattas.

I lagen om frihet för pressen från 1881 finns en bestämmelse som motsvarar den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

I Frankrike har rasistiska organisationer upplösts vid åtskilliga tillfällen. År 2019 upplöstes 11 organisationer med stöd av artikel L212–1 i lagen om inre säkerhet.

Spanien

Föreningsfriheten skyddas av artikel 22 i Spaniens konstitution. Där stadgas också att föreningar som strävar efter mål eller använder metoder som enligt lag har definierats som brott är olagliga.

En domstol kan enligt artikel 520 i den spanska strafflagen upplösa en olaglig förening i de fall som avses i artikel 515 samma lag. I den artikeln slås bl.a. fast att föreningar som begår eller främjar något brott (1) och föreningar som direkt eller indirekt uppmuntrar, främjar eller manar till hat, fientlighet, diskriminering eller våld mot personer, grupper eller föreningar på grund av deras ideologi, religion eller tro, eller medlemmarnas etnicitet, ras, nationalitet, kön, sexuella läggning, familjesituation, sjukdom eller funktionshinder (4) kan straffas (och är olagliga). Även i Spanien kan alltså juridiska personer hållas straffrättsligt ansvariga. En förening kan straffas och anses olaglig antingen när den direkt eller indirekt uppmanar till hat osv. eller när den begår eller främjar brott, t.ex. hets mot folkgrupp (vars motsvarighet kriminaliseras i artikel 510 i strafflagen).

Personer som bildat, varit medlemmar i eller lämnat ekonomiskt stöd till en sådan förening kan straffas enligt artiklarna 517 och 518 i strafflagen.

Även enligt artikel 2 i en särskild s.k. föreningsfrihetslag är föreningar som strävar efter mål eller använder metoder som enligt lag har definierats som brott olagliga. Föreningar som träffas av artikel 515 i strafflagen är därmed inte bara straffrättsligt ansvariga utan kan också förklaras olagliga enligt denna lag. Enligt artikel 4 i den lagen ska myndigheterna inte ge något stöd till föreningar som förespråkar eller rättfärdigar hat eller våld mot fysiska eller juridiska personer. En förening kan enligt artikel 38 i föreningsfrihetslagen upplösas av domstol om den utgör en olaglig förening i strafflagens mening eller av de orsaker som anges i särskilda lagar eller i föreningsfrihetslagen.

Det finns exempel på att rasistiska organisationer har upplösts med stöd av strafflagen. Den spanska högsta domstolen har t.ex. beslutat om upplösning av den spanska grenen av tidigare nämnda Blood and Honour bl.a. på grund av dess antisemitiska karaktär och hat mot judar.[59]

[59] Se Bleich & Lambert, Why are racist associations free in some states and banned in others? Evidence from 10 liberal democracies, West European Politics 2013, 36(1) s. 133.

Lagen om politiska partier från år 2002 har som huvudsyfte att förhindra att politiska partier vid upprepade tillfällen och på ett gravt sätt hotar det demokratiska systemet genom att politiskt främja våld och terrorism eller rättfärdiga rasism och främlingsfientlighet. Även ett politiskt parti kan enligt den lagen upplösas av domstol om det utgör en olaglig förening i strafflagens mening. Ett parti kan också upplösas om det ständigt, upprepade gånger och allvarligt bryter mot kraven på en demokratisk intern struktur eller funktion eller om dess verksamhet upprepade gånger och allvarligt bryter mot demokratiska principer eller försöker bryta ned eller förstöra systemet med friheter eller omöjliggöra eller eliminera det demokratiska systemet genom ett beteende som avses i artikel 9 i lagen. Enligt artikel 9.2 a är ett sådant beteende att upprepade gånger och allvarligt systematiskt kränka grundläggande friheter och rättigheter, främja, motivera eller ursäkta angrepp på mänskligt liv eller integritet, eller uteslutning eller förföljelse av personer på grund av deras ideologi, religion eller övertygelse, nationalitet, ras, kön eller sexuell läggning. I den artikeln görs en klar distinktion mellan organisationer som försvarar sina idéer och program, vilka de än må vara, i strikt förening med demokratiska metoder och principer, och de vilkas politiska aktivitet är baserad på tillmötesgående av våld, politiskt stöd åt terroristorganisationer eller kränkningar av medborgerliga rättigheter eller demokratiska principer. Den spanska författningsdomstolen har i ett avgörande bedömt att lagen om politiska partier (som alltså medger upplösning av sådana partier) inte står i strid med konstitutionen.[60] Lagen har, såvitt känt, hittills endast tillämpats för att förbjuda och förhindra tillkomst av politiska partier som har någon koppling till terrorism.

Storbritannien

I Storbritannien råder föreningsfrihet. Denna frihet har en stark ställning och kan (endast) inskränkas när det gäller kvasimilitära organisationer[61] och terroristorganisationer. Även yttrandefriheten har en stark ställning.

[60] Se Sentencia 48/2003, den 12 mars 2003.
[61] Se lagen om allmän ordning från 1936, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw8and1Geo6/1/6/section/2?view=plain [2021-03-29].

Enligt sektion 18 i lagen om allmän ordning från år 1986 är det straffbart att använda hotande, kränkande eller förolämpande ord eller beteenden eller visa sådant (hotande, kränkande eller förolämpande) material om det sker med uppsåt att skapa rashat eller om det är sannolikt att sådant hat kan uppmuntras (”Acts intended or likely to stir up racial hatred”). Det är också straffbart att publicera och sprida sådant material, liksom att inneha det. Rashat definieras i lagen som hat som riktas mot en grupp av personer på grund av hudfärg, ras, nationalitet (även medborgarskap) eller etniskt eller nationellt ursprung. I en senare sektion i lagen finns bestämmelser som gäller hat mot personer på religiösa grunder eller på grund av sexuell läggning.

I en rapport till rasdiskrimineringskommittén hänvisar Storbritannien (och Nordirland) när det gäller artikel 4 b i rasdiskrimineringskonventionen framför allt till förbudet mot rashat. Samtidigt noteras att man trots kritik från kommittén vidhåller sin tolkning av artikeln.[62]

I Storbritannien finns i terrorismlagen från år 2000 en omfattande lagstiftning mot terrorism. Det är bl.a. förbjudet att tillhöra eller stödja en förbjuden terroristorganisation. Med stöd av den lagen kan inrikesministern förbjuda en organisation utifrån ett antal kriterier. År 2020 hade 76 internationella terroristorganisationer förbjudits. Bland dem finns de nynazistiska grupperna National Action (NA) och Feuerkrieg Division (FKD), som förbjöds år 2016 respektive 2020.[63]

Ytterligare några länder i korthet

I Kroatien finns en bestämmelse i strafflagen som motsvarar bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Enligt samma bestämmelse är det straffbart att bilda eller leda en grupp bestående av mer än tre personer i syfte att begå ett brott som avses i den förstnämnda bestämmelsen och att delta i en sådan grupp.

I Lettland är det straffbart att bilda och delta i en kriminell organisation som bildas i syfte att begå bl.a. särskilt allvarliga brott

[62] Se Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention Twenty-first to twenty-third periodic reports of States parties due in 2014 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* [Date received: 26 March 2015], CERD/C/GBR/21-23 s. 11.

[63] Se Proscribed Terrorist Organizations, Home Office, Government of the United Kingdom, 2020, London och https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/901434/20200717_Proscription.pdf [2021-03-29].

mot mänskligheten. Ett särskilt allvarligt brott anses vara att begå handlingar som är avsedda att utlösa hat eller fiendskap på grund av nationalitet osv. om handlingarna är relaterade till våld eller hot eller begås av en organiserad grupp.

Malta har genomfört artikel 4 b i rasdiskrimineringskonventionen genom en straffbestämmelse som motsvarar bestämmelsen om hets mot folkgrupp och en straffskärpningsgrund som tar sikte på brott som motiverats av hat på grund av ras osv.

I Rumänien är det straffbart att bilda en fascistisk, rasistisk eller främlingsfientlig organisation, liksom att delta i eller lämna stöd åt en sådan organisation. Sådana organisationer kan också förbjudas och upplösas. Även spridande m.m. av fascistiska, rasistiska eller främlingsfientliga symboler och förnekelse av förintelsen är straffbart.

I Tjeckien är det straffbart att aktivt delta i en grupp, organisation eller förening som främjar diskriminering, våld eller hat på grund av ras osv. Det är också straffbart att upprätta, främja eller stödja rörelser som bevisligen syftar till att undertrycka mänskliga rättigheter eller som förkunnar hat på grund av ras osv. samt att begå en sådan handling som medlem i en organiserad grupp. Det är vidare förbjudet att bilda en juridisk person vars syfte är att kränka en rättighet eller uppnå ett mål på ett olagligt sätt, särskilt om dess syfte är förnekelse eller begränsning av andra personers rättigheter på grund av nationalitet osv. eller uppmuntran till hat och intolerans. Domstol kan upplösa en förening genom likvidation om föreningen bedriver verksamhet som är förbjuden på det sätt som nyss nämnts.

9.7 En sammanfattande tabell

I tabell 9.1 görs ett försök att sammanfattande presentera resultaten från genomgången i avsnitt 9.2–9.6. Av tabellen framgår i stora drag i vilka avseenden de olika ländernas regleringar liknar eller skiljer sig från varandra. Den gör inte på något vis anspråk på att vara heltäckande. När det gäller flera av länderna har t.ex. inte alla de frågor som presenteras i kolumnerna berörts. I kolumnen som tar sikte på förbud avses med förbud såväl straffbestämmelser om deltagande och dylikt som upplösningslagstiftningar och då även sådana som inte specifikt avser rasistiska organisationer.

Tabell 9.1 Förhållandena i andra länder

En sammanfattande tabell

Land	Föreningsfrihet	Förbud (deltagande/ upplösning)	Deltagande	Upplösning	Övrigt	Förbuds-praxis som gäller rasistiska organisationer
Danmark	Ja (om lovligt ändamål)	Ja	Nej	Ja (om olovligt ändamål)	Hets m.m.	Nej
Finland	Ja (syftet får inte strida mot lag eller god sed)	Ja	Ja (om organiserad kriminell sammanslutning inkl. hets)	Ja (om strider mot lag eller god sed)	Hets m.m.	Ja
Norge	Ja (får begränsas om stöd i lag, legitimt syfte och nödvändigt)	Nej	Nej (förslag i NOU 2020:4)	Nej (förslag i NOU 2020:4)	Hets m.m. § 39	Nej
Tyskland	Ja (förbud när syfte/ aktiviteter i strid med strafflag/riktas mot konstitutionell ordning eller internationell förståelse)	Ja	Ja (efter upplösningsbeslut eller om syfte/ aktiviteter är inriktade på att begå brott av visst allvar inkl. hets)	Ja (om i strid med strafflag osv.)	Hets m.m.	Ja
Island	Ja (om lovligt ändamål)	Ja	Nej	Ja (om olovligt ändamål)	Hets m.m.	Nej
Belgien	Ja (får begränsas om syfte rasism eller xenofobi)	Ja	Ja (om förespråkar diskriminering)	Ja (om strider mot lag eller allmän ordning)	Hets m.m.	Ja
Frankrike	Ja (förbud när olovligt ändamål/i strid med lag eller moral/ underminera territorium/ republik)	Ja	Ja (efter upplösningsbeslut)	Ja (om främjar diskriminering, hat eller våld)	Hets m.m.	Ja
Spanien	Ja (förbud när brottsliga mål eller metoder)	Ja	Ja (om upplösningsgrund)	Ja (om begår brott /uppmuntrar, främjar eller manar till hat osv.)	Hets m.m.	Ja
Storbritannien	Ja (kan begränsas om terrorism/ kvasimilitärt)	Nej (jfr dock terroristorganisation)	Nej	Nej	Hets m.m.	Ja (när terroristorganisation)
Kroatien	–	Ja	Ja (om syfte att begå hets)	Nej	Hets m.m.	–
Lettland	–	Ja	Ja (om särskilt allvarliga brott mot mänskligheten)	Nej	–	–

Land	Föreningsfrihet	Förbud (deltagande/ upplösning)	Deltagande	Upplösning	Övrigt	Förbuds-praxis som gäller rasistiska organisationer
Malta	–	Nej	Nej	Nej	Hets m.m.	–
Rumänien	–	Ja	Ja (om fascistisk, rasistisk eller främlings-fientlig)	Ja (om fascistisk, rasistisk eller främlings-fientlig)	–	–
Tjeckien	–	Ja	Ja (om främjar diskriminering, våld eller hat)	Ja (om syfte att kränka en rättighet eller uppnå ett mål på ett olagligt sätt)	–	–

9.8 Något om våldsbejakande extremism och organiserad rasism i Europa

EU:s byrå för brottsbekämpning, Europol, presenterar årligen en rapport som ger en översikt över händelser och utveckling när det gäller terrorism i unionen. Rapporten tar huvudsakligen sikte på sådant som definieras som terrorism enligt medlemsstaternas nationella lagstiftning. Eftersom lagstiftningen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och det ibland är svårt att dra gränsen mellan terrorism och våldsbejakande extremism, redovisas i rapporten i viss mån även händelser med koppling till våldsbejakande extremism.

Inledningsvis konstateras i 2020 års rapport att den våg av (på engelska) ”right wing violent incidents”, inkluderat tidigare nämnda attentat på Nya Zeeland och i USA, under år 2019 nådde Europa, med fullbordade attentat i Norge, Tyskland och Storbritannien (och Nordirland, dvs. Förenade kungariket [UK]).[64]

Därefter anges att även om många av de s.k. högerextrema (”right-wing extremist”) grupper som finns över hela EU inte använder våld, så bidrar de till ett samhällsklimat där rädsla och fiendskap mot minoritetsgrupper får fäste. Ett sådant samhällsklimat, byggt på främlingsfientlighet, antisemitism och anti-islamism, kan sänka tröskeln för vissa radikaliserade individer att ta till rasistiskt våld, något som också bevittnats alltför ofta de senaste månaderna.

[64] European Union Terrorism Situation and Trend report (TE-SAT) 2020, Europol

Rapporten innehåller särskilda avsnitt om (på engelska) ”Jihadist terrorism”, ”Ethno-nationalist and separatist terrorism”, ”Left-wing and anarchist terrorism”, ”Single-issue terrorism” och ”Right-wing terrorism”. Rasistiska uttryck och rasistiskt grundad verksamhet kan förekomma i alla dessa kategorier av terrorism (och extremism), om än i olika omfattning. I synnerhet gäller detta naturligen för den sistnämnda kategorin, som därför ägnas särskild uppmärksamhet i det följande.

Under år 2019 rapporterade medlemsstaterna in sex fullbordade, misslyckade eller avbrutna terroristattacker i kategorin ”Right-wing terrorism”[65]. En i Litauen, en i Polen och fyra i UK.

Flera våldsamma attentat, som inte definierades som terrorism enligt nationell lagstiftning, utförda av s.k. högerextremister rapporterades under året från EU:s medlemsstater. Frankrike rapporterade t.ex. in två attentat mot moskéer. Andra exempel var attentaten mot en regionalpolitiker och mot synagogan i Halle i Tyskland som nämns i avsnitt 9.5.[66]

Under en särskild rubrik i rapporten benämnd (på engelska) ”Right-wing extremist groups, structures och activities” konstateras att flera medlemsstater under året rapporterade in våldsamma aktiviteter med koppling till högerextremism, (på engelska) ”right-wing activities”. Brott med antisemitiska motiv rapporterades bl.a. från Danmark. Antalet fall av hets mot folkgrupp ökade. Belgien rapporterade att små grupper hade organiserat demonstrationer som var tydligt riktade mot den muslimska befolkningen, invandrare eller politiska motståndare i syfte att skapa spänningar och initiera våld. Under året avslöjades ett antal grupper som planerade våldsamheter, bl.a. i Tyskland och Italien. De bildades alla på stängda online-utrymmen. I början av året greps i Tyskland 28 misstänkta medlemmar i gruppen Nationalist Socialist Knights of the Ku-Klux-Klan Deutschland, som utbytte sina åsikter i grupper i en mobilapplikation. Gruppen förhärligade nationalsocialism och våld och strävade efter att beväpna medlemmarna. I eftersökningarna beslagtogs mer än 100 vapen.

[65] ”Right-wing terrorism” defineras som (på engelska) ”the use of terrorist violence by right-wing extremists”.

[66] Gärningsmännen åtalades i båda fallen för mord enligt tysk lagstiftning. Det finns inget särskilt terroristbrott i tysk rätt. Däremot finns en bestämmelse om straffansvar för deltagande (m.m.) i en terroristorganisation (§ 129 a StGB), men den förutsätter alltså att gärningsmannen har koppling till en sådan organisation.

När det gäller organisationerna beskrivs miljön som extremt heterogen, både utifrån ett strukturellt och ett ideologiskt perspektiv. Etablerade organisationer existerar främst inom det nynazistiska spektrumet. En av de mest framträdande grupperna är tidigare nämnda Blood & Honor, som bildades i Storbritannien år 1987. Gruppens mål är att träna politiska soldater i syfte att föra ett raskrig och rädda den vita rasen. Organisationen har grenar i flera europeiska länder, inklusive Belgien och Portugal. Den förbjöds, som sagt, i Tyskland år 2000. Portugal rapporterade att dess nationella gren av den nynazistiska gruppen Hammerskin Nation fortsatte med sina aktiviteter. När det gäller Finland och Sverige anges i rapporten NMR vara den dominerande organisationen. I Frankrike var miljön fortsatt oorganiserad. Strukturerade rörelser som närmast nyfascistiska Troisième Voie (”Tredje vägen”) och monarkistiska Action Française (”Fransk aktion”) rapporterades ha förlorat inflytande efter att ha självupplösts år 2014. Grekland rapporterade att aktiviteten i miljön var väldigt låg som en följd av anhållandet år 2018 av personer med kopplingar till organisationen Combat 18 Hellas.

Senter for extremismeforskning (C-REX) vid Universitetet i Oslo presenterar i rapporten ”RTV Trend Report 2020, Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe, 1990–2019” uppgifter av visst intresse här. C-REX har som en följd av terrordåden i Norge år 2011 samlat data från öppna källor som tar sikte på (på engelska) ”severe forms of right-wing violent attacks and plots”.[67] I rapporten, den andra i ordningen, presenteras uppgifter om sådana allvarliga incidenter gällande 18 västeuropeiska länder åren 1990–2019.[68]

År 2019 inträffade enligt rapporten fyra dödliga attentat (de tidigare nämnda attentaten mot en regionalpolitiker och mot synagogan i Halle i Tyskland, attentatet i Bærum i Norge och ett attentat i Frankrike) och 112 allvarliga, men inte dödliga, incidenter i västra Europa. I ett långsiktigt perspektiv har antalet dödliga attentat per år minskat. I ett sexårigt perspektiv är däremot år 2019, efter år 2016,

[67] Aasland Ravndal m.fl., RTV Trend Report 2020, Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe, 1990–2019, C-REX, University of Oslo, 2020. Med ”severe forms of violent attacks and plots” menas fall där gärningsmannens avsikt eller motsvarande är att döda eller fysiskt skada offret svårt. Detta inkluderar (på engelska) (1) ”all events with fatal or near fatal outcomes”; (2) ”events in which potentially lethal weapons, such as knives, guns or bombs, have been used offensively”; (3) ”severe beatings leading to hospitalization, coma, unconsciousness or other disabling injuries”; (4) ”terrorist attack plots”; and (5) ”discoveries of large weapons caches belonging to right-wing extremists”.

[68] Tyskland, Italien, UK, Spanien, Grekland, Frankrike, Danmark, Sverige, Österrike, Portugal, Norge, Nederländerna, Irland, Belgien, Island, Luxemburg, Finland och Schweiz.

det år då flest dödliga attentat inträffade. Flest incidenter totalt sett inträffade under året i Tyskland, följt av Italien, Storbritannien, Spanien och Grekland. I de flesta länder inträffade ett fåtal eller inga kända incidenter. Ensamagerande gärningsmän var år 2019 ansvariga för alla dödliga attentat och ungefär en tredjedel av de allvarliga men inte dödliga incidenterna. Organiserade grupper och anslutna medlemmar som agerar på egen hand låg bakom en betydande del av incidenterna, framför allt i Italien och Spanien, följt av Tyskland. Vid två tredjedelar av incidenterna tillhörde offren etniska och religiösa minoriteter. Våldet vid incidenterna bestod vanligtvis av slag och sparkar, men många förövare använde också trubbigt våld, skjutvapen, explosiva varor och knivar. Vid tre av de fyra dödliga attentaten förekom skjutvapen.

Av en rapport som tagits fram av tankesmedjan och researchinstitutet Counter Extremism Project (CEP) på uppdrag av det tyska utrikesdepartementet och publicerades i november 2020 framgår att den våldsbejakande (och ”terrorinriktade”) delen av den s.k. högerextremismen under senare år har utvecklats i en allt mer transnationell riktning.[69] Med en transnationell riktning menas att såväl verksamheten som ideologin är internationell och bygger på ständiga kontakter, såväl fysiska som digitala och idémässiga, mellan aktörer i hela världen. Slutsatserna i rapporten är baserade på närstudier av den s.k. våldsbejakande högerextremistiska miljön i Finland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, USA och Sverige. Rapporten fokuserar framför allt på hur miljön har utvecklats efter år 2014.

9.9 Avslutande kommentarer

Det är som framhålls i avsnitt 9.1 svårt att inom ramen för en sådan här kartläggning dra några jämförande slutsatser. Varje lands rättsordning bör egentligen bedömas som en helhet där ett eventuellt förbud mot rasistiska organisationer eller avsaknaden av ett sådant ses i ett större sammanhang. Det rör sig om rättsordningar som var för sig är komplexa nog för långa studier. Att det är svårt att dra jämförande slutsatser utesluter emellertid inte att kartläggningen är värdefull som en bakgrund inför kommitténs överväganden.

[69] Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures, Counter Extremism Project, November 2020

Med detta i åtanke kan avslutningsvis följande allmänna observationer göras.

Föreningsfriheten garanteras i alla de studerade länder där den frågan har berörts. Vilka sammanslutningar som skyddas och vilka begränsningsmöjligheter som finns skiljer sig dock åt mellan länderna. I många länder – däribland Danmark, Finland, Tyskland, Island, Frankrike och Spanien – skyddas bara sådana sammanslutningar som är lagliga eller motsvarande och förbud kan följaktligen träffa sammanslutningar som inte är det. Den typen av regleringar skiljer sig ganska markant från den svenska regleringen av föreningsfriheten. Som framgår i avsnitt 3.4 är det svenska grundlagsskyddet för föreningsfriheten mycket starkt och omfattar även sammanslutningar med olovlig verksamhet. Föreningsfriheten får i Sverige begränsas bara 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.

Vid jämförelsen kan konstateras att länderna har valt skilda sätt att begränsa utrymmet för rasistiska organisationer att verka. Några länder – nämligen Norge, Storbritannien och Malta – har i likhet med Sverige förbjudit olika uttryck för rasism, men inte organisationer – varken mera allmänt eller just rasistiska sådana.

I länder som har infört förbud av något slag förekommer dels förbud mot deltagande i organisationer (straffbestämmelser), dels förbud mot organisationerna som sådana (upplösningslagstiftningar eller motsvarande). Det är långt ifrån alla studerade länder som har infört vad som skulle kunna benämnas renodlade förbud mot rasistiska organisationer i bemärkelsen att de tar sikte på just sådana organisationer. Hit hör, när det gäller förbud mot organisationerna som sådana, nog egentligen bara Frankrike, Spanien, Rumänien och Tjeckien.

Vanligt är också förbud som riktar sig mot extremistiska och antidemokratiska organisationer, som i t.ex. Tyskland, eller helt allmänna regler om upplösning av organisationer som inte uppfyller vissa i lag angivna krav, som t.ex. i Danmark, Finland, Island och Belgien.[70]

[70] Jfr Bull och Jonsson Cornell, Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer – några rättsliga iakttagelser och en rättspolitisk spaning, SvJT 2020, s. 516 ff.

När det gäller förbud mot deltagande i organisationer är det i Europa sedan länge ganska vanligt med mera allmänna förbud mot deltagande i kriminella organisationer.[71] Sådana straffbestämmelser finns t.ex. i Finland och Tyskland, där den finska bestämmelsen innehåller en uttrycklig hänvisning till bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Belgien, Kroatien, Rumänien och Tjeckien kan sägas ha mer renodlade förbud mot deltagande i just rasistiska organisationer.

En allmän observation är att många av de länder som har infört förbudslagstiftning av något slag och tillämpar den i praktiken historiskt har erfarenhet av odemokratiska regimer.

De upplösningslagstiftningar som finns i Danmark och Island tillämpas väldigt sällan och har aldrig tillämpats på rasistiska organisationer. Även i Finland är det ovanligt att organisationer förbjuds, även om det numera finns ett prejudicerande avgörande. Det är för tidigt att uttala sig om dess effekter. I Tyskland har införts förbud både mot politiska partier och mot andra föreningar. Det är ovanligt att politiska partier förbjuds och i sitt senaste avgörande som gällde en rasistisk organisation (som också är ett politiskt parti) avslog författningsdomstolen ansökningen på den grunden att det inte förelåg någon tillräckligt näraliggande fara för att den demokratiska ordningen skulle hotas av partiets verksamhet. Partiförbudet har mot den bakgrunden beskrivits som inte särskilt framgångsrikt.[72]

När det i övrigt gäller vad som är känt om begränsningarnas effekter är det, som framhålls i avsnitt 9.1, svårt att veta vad som skulle ha varit effekten av att inte ha några begränsningar. Som framgår i avsnitt 9.8 förekommer våldsbejakande extremism och hatbrottslighet i alla europeiska länder och även i de länder som har infört förbud av något slag och som tillämpar förbudslagstiftningen i praktiken. Det ger i någon mån en bild av begränsningarnas effekter och är möjligen en indikation på att förbudsstrategin i vart fall inte har haft någon avgörande betydelse när det gäller förekomsten av organiserad rasistisk brottslighet.[73]

[71] Jfr redogörelsen i SOU 2000:88 s. 149 ff.
[72] Se Bull och Jonsson Cornell a.a. s. 525.
[73] Jfr Bull och Jonsson Cornell a.a. s. 525.

10 Ett förbud mot rasistiska organisationer

10.1 Allmänna utgångspunkter

Uppdraget enligt kommittédirektiven

Kommittén har i uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer. I uppdraget ingår i denna del att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation och hur ett sådant skulle kunna utformas. Det ingår också att överväga om det bör införas ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana och vilka rättsverkningar och administrativa system som skulle kunna knytas till ett sådant förbud samt att bedöma hur verkningsfullt det skulle vara. Om kommittén kommer fram till att lagstiftning avseende dessa frågor bör införas, ska författningsförslag lämnas. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändring i grundlag.

Ett förbud som riktar sig mot rasistiska organisationer kan bestå i att deltagande i sådana organisationer görs straffbart, en ny straffrättslig lagstiftning. Det kan också handla om att förbjuda organisationerna som sådana, en ny upplösningslagstiftning.

Kommittén har i uppdrag att överväga båda möjligheterna, både förbud genom straffrättslig lagstiftning och förbud genom upplösningslagstiftning. Även en straffrättslig lagstiftning är att se som ett förbud mot rasistiska organisationer.

Det ska noteras att enligt direktiven ska kommittén, även om den anser att någon straffrättslig reglering inte bör införas, ändå överväga hur en sådan skulle kunna utformas. Men kommittén ska inte göra detta när det gäller ett förbud mot organisationerna som sådana. I praktiken blir det dock svårt att ta ställning till lagstiftningsbehovet utan att först överväga hur en upplösningslagstiftning skulle kunna utformas. Det är först när man ser hur en reglering närmare

skulle kunna se ut som det egentligen går att avgöra om man bör förorda någon lagstiftning eller inte.

Som underlag för kommitténs överväganden har därför utkast till möjliga lagstiftningar i båda delarna utarbetats och ingående diskuterats under utredningsarbetet. Kommittén återkommer till dessa utkast, eller förbudsmodeller, i samband med sina överväganden och förslag.

I detta avsnitt behandlas de allmänna utgångspunkter som bör gälla för kommitténs överväganden och förslag. Först redovisas kortfattat vissa utgångspunkter i fråga om den grundlagsskyddade föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter. Därefter redogörs för vilka principer som bör gälla för lagstiftning i allmänhet och för straffrättslig lagstiftning i synnerhet.

Grundläggande fri- och rättigheter

Ny lagstiftning måste utformas så att den är förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna i såväl regeringsformen som Europakonventionen. De intresseavvägningar som ska göras i dessa hänseenden tas löpande upp i samband med kommitténs överväganden och förslag. Redan här bör dock kort beröras vissa utgångspunkter i fråga om den grundlagsstadgade föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter.

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. Det står klart att rasism inte är förenligt med denna värdering. Samtidigt utgör fri åsiktsbildning en av det svenska statsskickets grunder. Den enskilde har enligt regeringsformen rätt att ha vilka åsikter som helst. Det saknar betydelse om åsikterna är oförenliga med grundläggande värderingar i samhället; även rätten att ha åsikter som allmänt anses förkastliga och obehagliga skyddas.

Det är viktigt att upprätthålla det fria utbytet av åsikter, inte minst inom ramen för en förening. Föreningsfriheten har ett särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket genom de politiska partiernas verksamhet. Grundlagens starka skydd av föreningsfriheten ska också ses mot bakgrund av den stora betydelse som

friheten att verka tillsammans har haft för det svenska samhällets utveckling.

Föreningsfriheten innebär en frihet för var och en gentemot det allmänna att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § 5 regeringsformen).

Den får i nu aktuellt avseende begränsas endast när det gäller *sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande* (begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen).

Ett förbud mot rasistiska organisationer måste, vare sig det utformas som en straffrättslig lagstiftning eller som en upplösningslagstiftning, för att rymmas inom grundlagens ramar, utformas så att det bara omfattar organisationer som uppfyller de föreskrivna förutsättningarna i det nu nämnda begränsningsstadgandet.

Detta utgör den helt grundläggande utgångspunkten för kommitténs överväganden. Redan den inskränkta utformningen av regeringsformens möjlighet till begränsning av föreningsfriheten sätter upp tydliga gränser för vad kommittén kan föreslå. Det gäller såväl för frågan huruvida en begränsning över huvud taget ska göras som för frågan hur denna begränsning i så fall ska utformas.

Kommittén analyserar i avsnitt 3.4 vilket närmare utrymme för lagstiftning som begränsningsstadgandet ger. För den utförligare analysen hänvisas till det avsnittet. Sammanfattningsvis konstateras där följande.

Föreningsfriheten gäller för alla *sammanslutningar* som inte är helt tillfälliga grupperingar och för varje form av deltagande i sådana sammanslutningar. Även sammanslutningar vilkas verksamhet är olovlig skyddas.

Begränsningsstadgandet måste anses förutsätta att det rör sig om sammanslutningar vilkas rasistiska åskådning också leder vidare till konkreta handlingar som utgör *förföljelse*; sammanslutningarnas verksamhet måste gå ut på sådana handlingar som kan karakteriseras som förföljelse. Mot bakgrund av att begränsningar av föreningsfriheten inte får göras bara på grund av de åsikter som förekommer inom sammanslutningen, ligger det nära till hands att anta att det då är förföljelse genom brottsliga handlingar av något slag som avses. Det är beträffande sammanslutningar av personer som genom kriminalitet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung osv. som för-

eningsfriheten kan begränsas. Ett förbud mot rasistiska organisationer som inte är avgränsat till sammanslutningar vilkas verksamhet är brottslig skulle riskera att hämma samhällsdiskussionen på ett sätt som är oacceptabelt i ett demokratiskt samhälle och som inte är förenligt med regeringsformens skydd för åsiktsfriheten. En avgränsning till sammanslutningar vilkas förföljelse är kriminell bedöms mot den bakgrunden nödvändig.

Sammanslutningens verksamhet måste dessutom *innebära* sådan förföljelse. Det räcker inte att de som tillhör en viss sammanslutning gör sig skyldiga till brottsliga handlingar som kan ses som förföljelse. Sammanslutningens verksamhet som sådan måste utgöra kriminell förföljelse för att stadgandet ska kunna ligga till grund för en begränsning av föreningsfriheten.

En avgörande förutsättning i begränsningsstadgandet gäller vem förföljelsen måste rikta sig mot. För att en begränsning ska kunna göras måste sammanslutningens verksamhet vara sådan att den innebär förföljelse av *en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande*. Förföljelse på grund av ”annat liknande förhållande” avser i första hand förföljelse på grund av (ogrundade) föreställningar om ras. Förföljelse på grund av sexuell läggning eller nationellt ursprung omfattas inte. Det gör 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. Under alla förhållanden är det 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.

En begränsning av föreningsfriheten (i form av en straffrättslig lagstiftning eller en upplösningslagstiftning) 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. Regeringsformens proportionalitetsprincip innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller grundlagskraven för att vara tillåten, måste utformas på ett sådant sätt att den utgör ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter.

En begränsning får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Förbudet mot åsiktsdiskriminering ger uttryck för den grundläggande värderingen i det svenska samhället att ingen ska behöva vidkännas ingrepp i sina medborgerliga fri- och rättigheter enbart på grund av sina åsikter. För att en begränsning ska komma i fråga krävs att den baseras på något annat förhållande än bara åskådning.

Sambandet mellan föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter är starkt. Regeringsformens skydd bör ses mer som en helhet än som strikt åtskilda rättighetsregler. Begränsningar som avser en frihet kan få direkta eller indirekta effekter också för andra friheter. Vid överväganden om en begränsning av föreningsfriheten måste alltså också beaktas vilka effekter detta får för skyddet av opinionsfriheterna i stort.[1]

Föreningsfriheten har, på samma sätt som de andra positiva opinionsfriheterna, till syfte att tillförsäkra medborgarna rätten till fri åsiktsbildning. I föreningsfriheten ingår ett tydligt yttrandefrihetsmoment. Behovet av att införa ett förbud mot rasistiska organisationer måste vägas mot andra intressen, i det här fallet intresset av att bibehålla de grundlagsskyddade opinionsfriheterna oinskränkta. De friheter som berörs är i synnerhet föreningsfriheten samt yttrande- och åsiktsfriheterna, men även informationsfriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Ett och samma förslag till begränsning kan alltså beröra flera olika fri- och rättigheter och då måste kraven enligt flera begränsningsregler vara uppfyllda. Bedömningen av vad som utgör en begränsning av opinionsfriheterna bör då inte göras alltför snävt av hänsyn till vikten av största möjliga åsiktsfrihet.

[1] Jfr Bull och Jonsson Cornell, Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer – några rättsliga iakttagelser och en rättspolitisk spaning, SvJT 2020 s. 516.

Allmänna krav på rättssäkerhet och effektivitet för lagstiftning

En annan grundläggande utgångspunkt för kommitténs överväganden är de allmänna krav på rättssäkerhet och effektivitet som ska ställas på lagstiftning. När lagstiftning tillgrips måste den vara såväl rättssäker som effektiv.[2]

Inte minst vid den typ av lagstiftning som kommittén har att ta ställning till – lagstiftning som begränsar en grundlagsskyddad rättighet – får det alltså inte vara fråga om ren s.k. symbollagstiftning, dvs. lagstiftning som förväntas få liten eller ingen praktisk betydelse men som av något annat skäl ändå anses lämplig att föreslå. Intresset av rättssäkerhet och kravet på effektivitet går här hand i hand och båda gör sig gällande med särskild styrka.

Grundkrav på när och hur kriminalisering bör ske

Kommitténs uppdrag går ut på att överväga behovet av och förutsättningarna för att göra deltagande i rasistiska organisationer straffbart. Även en upplösningslagstiftning kan, för att bli effektiv, behöva innehålla en straffbestämmelse. Kommittén återkommer till dessa frågor i det följande. Redan här bör dock kort beröras vilka frågor man ställs inför när en utökad kriminalisering övervägs. Även om en del av dessa hänsyn har mest betydelse för frågan om kriminalisering, ger de till stor del uttryck för lagstiftningsvärderingar som bör beaktas också vid en upplösningsreglering.

Kommittén kan konstatera att en utvidgning av det kriminaliserade området, dvs. att belägga ytterligare förfaranden med straff, är en åtgärd som kräver ingående överväganden. För att kriminalisera beteenden som inte tidigare varit straffbara bör det, oavsett vad som följer av regeringsformens krav, finnas ett påtagligt behov av detta. Vilka närmare kriterier som ska vara styrande för *när* kriminalisering ska ske är i rättspolitiska sammanhang en omdiskuterad fråga. Frågan behandlades i början av 1990-talet av Åklagarutredningen (i betänkandet Ett reformerat åklagarväsende, SOU 1992:61). Enligt utredningen bör följande kriterier vara uppfyllda för att en kriminalisering ska framstå som befogad.

[2] I sammanhanget kan hänvisas till vad som gäller vad för Lagrådets granskning enligt 8 kap. 22 § regeringsformen.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara,
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader,
3. en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
4. straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet, samt
5. rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Både regeringen och riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier.[3]

Kriterierna kan sägas betona både att det beteende som ska kriminaliseras verkligen bör vara straffvärt (beteendet bör vara så allvarligt att kriminalisering med åtföljande bestraffning är en rimlig åtgärd) och att kriminalisering ytterst har ett preventivt syfte (det ska finnas skäl att anta att en kriminalisering har någon effekt). Den sistnämnda aspekten återspeglas i att det ofta anges att straffbud införs i preventivt syfte, dvs. för att de handlingar som straffbeläggs inte ska utföras. Tanken är således att straffbestämmelserna införs för att påverka och styra människors handlande på ett visst sätt och i en viss riktning.[4]

En grundläggande ram för *hur* kriminalisering bör ske sätts av den straffrättsliga legalitetsprincipen, som anger att straff får dömas ut endast för gärningar som i förväg blivit kriminaliserade genom lagstiftning. Som framgår i avsnitt 6.2 ska principen säkerställa att rättssäkerheten garanteras genom att den ställer sådana krav på lagstiftningen att det blir förutsebart för medborgarna vad som är en straffbar gärning och vad som inte är det.

Av legalitetsprincipen följer tre förbud. Det rör sig om ett retroaktivitetsförbud som innebär att lagen inte får tillämpas retroaktivt till nackdel för den tilltalade, ett analogiförbud som innebär att en

[3] Ett effektivare brottmålsförfarande (prop. 1994/95:23), bet. 1994/95:JuU2 och rskr. 1994/95:40. Under senare tid har frågan om när det är motiverat med kriminalisering analyserats av Straffrättsanvändningsutredningen (i betänkandet Vad bör straffas?, SOU 2013:38, se särskilt s. 481 ff.). Regeringen beslutade den 29 september 2019 att lägga det betänkandet till handlingarna. De kriterier som togs fram av Åklagarutredningen får därmed alltjämt anses relevanta.

[4] Se Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. (SOU 2014:63) s. 76 ff. med där gjorda hänvisningar.

lag inte får ges en vidare tillämpning än dess ordalydelse och ett obestämdhetsförbud som innebär att lagen måste vara så pass preciserad och bestämd till sin utformning att den kan begripas av medborgarna.

Det är av avgörande betydelse för rättssäkerheten och för tilltron till lagen och det straffrättsliga systemet att de ingripanden som görs är förutsebara och sker inom de gränser som statsmakterna i förväg har satt upp. En del i detta – som är av särskild vikt vid hanteringen av frågor om kriminalisering – är att den lagtext som finns på det straffrättsliga området inte får vara alltför allmänt hållen utan ska innehålla ett visst mått av precision vid beskrivningen av vad som är straffbart. Därmed inte sagt att någon absolut precision skulle kunna uppnås. Även den straffrättsliga lagstiftningen måste med nödvändighet kunna bli föremål för tolkning.

En annan grundläggande princip inom straffrätten är att bara den som har haft förmåga eller tillfälle att rätta sig efter det som lagen föreskriver bör kunna straffas för att inte ha följt lagen. Bakom denna s.k. konformitetsprincip ligger idén om vikten av det personliga ansvaret, om individens samhällsansvar. Den som inte själv kan anses ha skuld till det inträffade bär inte ansvar för det. Även idén om det personliga ansvaret får betydelse vid bedömningen av när och hur kriminalisering bör ske. Endast den som har ett personligt ansvar (har varit klandervärd) bör träffas av straffansvar och kriminaliseringen får inte äventyra idén om det personliga ansvaret.

10.2 Behovet av och skälen för att införa ett förbud

Bedömning: Det finns klara indikationer på att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten har ökat i omfattning. Den skapar oro i samhället och kan i förlängningen leda till splittring och djupa motsättningar. På sikt riskerar den att allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i det svenska samhället. Det finns anledning att tro att ett förbud skulle motverka att rasistiska organisationer får ytterligare fäste i samhället och därmed stävja en farlig utveckling. Skälen för att införa ett förbud mot rasistiska organisationer överväger med tillräcklig styrka skälen emot ett förbud. Det är nu nödvändigt att införa ett förbud mot rasistiska organisationer.

Utvecklingen är oroande

Det mesta tyder på att det svenska samhället utvecklas positivt i termer av ökad öppenhet. Samtidigt kan de som utsätts för rasism vittna om ett samhällsklimat där rasismen har blivit skrämmande utbredd. Rasistiska budskap sprids i dag på internet och i sociala medier och får därmed ett stort genomslag. Antalet anmälda brott med hatbrottsmotiv har också ökat på senare år, särskilt när det gäller främlingsfientligt, rasistiskt och antisemitiskt motiv (se avsnitt 4.9). Rasismen påverkar inte bara enskilda utan hela samhället.

De senaste åren har extremistiska organisationer inom framför allt vit makt-miljön tagit allt större plats i det offentliga rummet i Sverige. Det är svårt att bedöma hur utbredd även den organiserade rasistiska förföljelsen är i Sverige. Det finns ändå klara indikationer på att den organiserade rasismen har ökat i omfattning.

Som framgår av redogörelsen i kap. 4 har tillväxten i samtliga tre kriminella och våldsbejakande extremistiska miljöer varit stor under senare år. Trots ideologiska olikheter mellan miljöerna finns ett gemensamt drag i underkännandet av respekten för andra medborgare och för svenska demokratiska principer och värderingar, något som kan utgöra ett allvarligt hot mot samhällsordningen. Rasistiska uttryck och rasistiskt grundad verksamhet förekommer i alla de tre miljöerna, om än i olika omfattning och intensitet. I synnerhet gäller det naturligen för vit makt-miljön. Säkerhetspolisen har under flera år noterat en ökad aktivitet i den miljön och gör i sin årsbok för år 2019 bedömningen att den våldsbejakande extremism som tidigare framför allt varit begränsad till en liten och organiserad vit makt-miljö, har fått allt större spridning och attraherar fler.

Säkerhetspolisen beskriver hotet från vit makt-miljön och den autonoma miljön som mer långsiktigt än det mer omedelbara hotet från den våldsbejakande islamistiska miljön. I sin årsbok för år 2020, som presenterades den 18 mars 2021, gör Säkerhetspolisen bedömningen att attentatshotet från vit makt-miljön är på samma nivå som hotet från den våldsbejakande islamistiska miljön.[5] Det finns personer från vit makt-miljön eller med främlingsfientliga motivbilder som kan utgöra ett möjligt attentatshot. Men verksamheten inom vit makt-miljön handlar i mindre utsträckning om storskaliga grova

[5] Säkerhetspolisens årsbok 2020 s. 49. Här ska erinras om att Säkerhetspolisen i sina senaste årsböcker (2019 och 2020) använder en annan terminologi när det gäller benämningarna på miljöerna än den som används här. Angående terminologin, se not 3 i kap. 4.

våldsbrott med omfattande skadeutfall och mer om att använda hot, trakasserier och ibland våld som medel. Säkerhetspolisen bedömer visserligen att varken vit makt-miljön eller någon av de andra extremistiska miljöerna har förmåga att förändra det demokratiska styrelseskicket men är av uppfattningen att sådana angrepp i förlängningen skadar demokratin. På samma sätt kan de i förlängningen utgöra en fara för samhällsordningen.

Hotet från vit makt-miljön utgör främst ett hot mot enskilda individer. Vid sidan av opinionsbildande yttringar förekommer det regelbundet och systematiskt t.ex. våldsbrott, hot och trakasserier mot människor på grund av deras bakgrund och för att hindra dem från att mötas, utföra sina uppdrag eller sitt arbete och uttrycka sina åsikter. En ökad synlighet bidrar till att människors upplevelse av hot ökar. Det gör att brott inte alltid behöver begås för att miljön ska uppfattas som hotfull och därmed hindra människor i deras samhällsliv. Även detta är i förlängningen ett hot mot demokratin, men även i hög grad mera allmänt mot samhällsordningen.

Det finns individer inom bl.a. vit makt-miljön som har förmåga att begå allvarlig brottslighet. När Säkerhetspolisen i sin årsbok för år 2018 redogör för sju hot mot Sverige under kommande år är ett av dessa hot att en främlingsfientlig idéströmning har ökat i samhället, framför allt på internet. Det bidrar till en bild av en växande bred radikalism med 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. Under år 2019 sågs också en utveckling som innebär att risken ökar för att sådana individer kan inspireras att begå attentat eller grova våldsbrott.

Det förhållandet att individer i utkanten av extremistmiljöerna påverkas är något som på senare tid har fått ökad uppmärksamhet mot bakgrund av ett antal terroristbrott och grova våldsbrott i världen. Våldsbejakande och kriminell extremism är inte en nationell företeelse. Den har internationella kopplingar, inte minst när det gäller propaganda på internet. Digitaliseringen har gjort det lättare att producera och sprida propaganda. Den svenska miljön ska ses som en del av ett större sammanhang.

Kommittén konstaterar att denna utveckling är oroande. På sikt riskerar den organiserade rasistiska förföljelsen att bli farlig och

allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i det svenska samhället.

Andra länder har valt olika sätt att begränsa rasistiska organisationers möjlighet att verka

Internationellt sett har länder valt olika sätt att begränsa rasistiska organisationers möjlighet att verka. Det gäller även de länder som har kartlagts i kap. 9.

Vissa länder har i likhet med Sverige förbjudit olika uttryck för rasism men inte organisationer, varken mera allmänt eller just rasistiska sådana. I länder som har infört förbud av något slag förekommer dels förbud mot deltagande i organisationer (straffrättsliga lagstiftningar), dels förbud mot organisationerna som sådana (upplösningslagstiftningar eller motsvarande). Förbuden tar inte nödvändigtvis sikte på rasistiska organisationer utan kan ha vidare träffyta.

Kartläggningen av utländska förhållanden har inte visat att en viss typ av lagstiftning är lämpligare eller mer effektiv än en annan när det gäller att begränsa rasistiska organisationers möjlighet att verka.

Tidigare utredningar har inte lett till lagstiftning

Som framgår av redogörelsen i kap. 5 har frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer övervägts vid flera tillfällen men inte lett till lagstiftning.

Sedan tillträdet till FN:s rasdiskrimineringskonvention (se avsnitt 3.2) har alltid frågan om hur den svenska lagstiftningen lever upp till åtagandena i konventionen berörts. Särskilt utredningar som har förordat ett förbud har betonat att rasdiskrimineringskommittén har erinrat om att Sverige enligt konventionen har åtagit sig att olagligförklara och förbjuda organisationer vilkas verksamhet främjar rasdiskriminering.[6] Sverige har emellertid alltsedan ratifikationen, mot bakgrund av den straffrättsliga regleringen, gjort bedömningen att svensk rätt är förenlig med de åtaganden som kan anses följa av konventionen. I dessa sammanhang har hänvisats till den omfattande straffrättsliga lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism och innebär att organisationer inte kan ägna sig åt rasistisk verksamhet

[6] Se t.ex. I rätt riktning, Etniska relationer i Sverige (SOU 1984:55) s. 187 och 189.

utan att någon begår brott. Lagstiftningen tvingar på det sättet i praktiken organisationer som främjar rasdiskriminering till passivitet. Att åtagandena i konventionen uppfylls är alltjämt den svenska inställningen. Kommittén delar i och för sig den bedömningen.

När ett förbud har övervägts har också en rad andra argument för och emot ett sådant lyfts fram. Tidiga överväganden gjordes dock mot bakgrund av att de rasistiska organisationerna på den tiden inte ansågs utgöra något stort problem i Sverige.[7]

Senare överväganden har i stor utsträckning gällt den principiella frågan om en begränsning av föreningsfriheten är förenlig med den svenska demokratin. I ett lagstiftningsärende konstaterades att ett förbud som riktar sig mot organisationerna 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.[8]

Det förhållandet att ett förbud mot rasistiska organisationer har övervägts flera gånger visar naturligtvis att frågan är svår. Att det finns tungt vägande skäl både för och emot lagstiftning framgår av de argument som lyfts fram. Kommittén återkommer till många av dessa argument – som fortfarande kan anses aktuella – i det följande.

Sverige har en omfattande straffrättslig lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism

Rasism är som sagt oförenligt med grundläggande värderingar i det demokratiska samhället. Detsamma gäller naturligtvis än mer i fråga om den systematiska och organiserade rasistiska förföljelsen. Arbetet för att motverka rasism, hatbrott och våldsbejakande extremism är därför viktiga samhällsfrågor. Arbetet sker genom olika praktiska insatser på flera nivåer och inom skilda delar av samhället. Kommittén vill ändå framhålla att även en effektiv och ändamålsenligt utformad lagstiftning är nödvändig för att bekämpa sådana handlingar och beteenden som kränker principen om alla människors lika värde, inte minst när detta sker systematiskt.

Visserligen har Sverige en omfattande och i många avseenden väl täckande straffrättslig lagstiftning på området. Det finns även annan

[7] Se t.ex. Om hets mot folkgrupp (SOU 1981:38) s. 75 f. och prop. 1981/82:58 om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.) s. 21.
[8] Prop. 1989/90:86 om åtgärder mot etnisk diskriminering m.m. s. 25

lagstiftning som motverkar uttryck för rasism, t.ex. diskrimineringslagen. Straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp är central i sammanhanget. I korthet straffbeläggs spridande av meddelanden som uttrycker hot eller missaktning för vissa särskilt angivna grupper av personer. Åtskilliga andra straffbestämmelser tar direkt eller indirekt sikte på handlingar som har rasistiska inslag och som kan förekomma i organiserad form. Vidare innebär den straffskärpningsregel som finns att rasistiska motiv ses som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet hos ett brott. Olika former av deltagande i och stöd till rasistisk brottslighet (eller förföljelsebrottslighet) som sker i organiserad form kan straffas med stöd av reglerna om medverkan till brott. Vid grövre sådan brottslighet kan straff dömas ut med stöd av reglerna om förberedelse och stämpling till brott samt underlåtenhet att förhindra brott.

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.

Det krävs mer riktade lagstiftningsåtgärder mot den organiserade rasismen

Något som kan ses som en begränsning i den straffrättsliga lagstiftningen är att den är inriktad på den enskilda individens uttryck för rasism och alltså inte vänder sig mot den rasistiska organiseringen eller de rasistiska organisationerna som sådana. Redan det förhållandet att flera personer har gått samman för att förfölja andra på grund av deras ursprung får dock antas innebära att risken för rasistisk förföljelsebrottslighet ökar jämfört med om dessa personer agerar var för sig. Det finns handlingar eller beteenden som är farliga därför att de bidrar till sådana organisationers förmåga att förfölja

andra genom brott, men som inte omfattas av nuvarande lagstiftning.

Ett av de mest synliga inslagen i rasistisk organisering har under senare år varit demonstrationer och andra manifestationer på allmän plats. Tankar har, mot den bakgrunden, framförts om att genom t.ex. ändringar i ordningslagen hindra organisationerna från att synas i sådana sammanhang och att det skulle vara ett bättre alternativ än att förbjuda organisationerna. Som framgår i kap. 7 ansluter ordningslagens bestämmelser om åtgärder mot vissa demonstrationer och möten nära till de begränsningsregler i regeringsformen som finns för mötes- och demonstrationsfriheterna. Utöver de generella begränsningsreglerna gäller att dessa friheter endast får begränsas av hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller demonstrationen, till trafiken eller rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 24 § första stycket). Regeringsformen (och ordningslagen) lämnar alltså inget utrymme för åtgärder mot demonstrationer eller möten på den grunden att en viss politisk åskådning eller åsikt kan komma att uttryckas vid dessa. Kommittén är som sagt förhindrad att föreslå ändring i grundlag.

Kommittén gör därmed bedömningen att det finns samhällsfarliga beteenden som man inte kan komma åt med stöd av det nuvarande regelverket. Den organiserade rasismen skapar oro i samhället och kan i förlängningen leda till splittring och allvarliga motsättningar. Den kan även riskera att rubba allmänhetens förtroende för vårt demokratiska styrelseskick. Det är svårt att bedöma hur utbredd den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten är, men det finns klara indikationer på att den har ökat i omfattning. På sikt riskerar den att allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i det svenska samhället. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att förebygga att individer lockas till den organiserade kriminella rasismen och att den får ytterligare fäste i samhället. Detta talar starkt för att denna form av rasistisk verksamhet bör motverkas ytterligare och att detta bör ske genom lagstiftning.

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.

Skälen emot ett förbud mot rasistiska organisationer

En lagstiftningsåtgärd som kan vidtas är den som kommittén har att ta ställning till, dvs. ett förbud mot rasistiska organisationer. Ett förbud kan bestå i att deltagande i sådana organisationer görs straffbart och det kan också handla om att förbjuda organisationerna som sådana.

Regeringsformen ger en möjlighet att begränsa föreningsfriheten när det gäller rasistiska organisationer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av gruppens etniska ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Men att detta går att göra innebär inte att det också bör göras.

Det förhållandet att ett förbud mot rasistiska organisationer har övervägts flera gånger tidigare visar som sagt att frågan är svår. Det går inte att komma ifrån att redan bara detta med viss styrka talar emot ett förbud. Att det finns tungt vägande skäl emot ett förbud framgår av de argument som lyfts fram i tidigare utredningar och i den allmänna debatten.[9] Vissa argument har också framhållits av kommitténs experter, som mer eller mindre genomgående har varit skeptiska till ett lagstadgat förbud.

Skälen emot ett förbud är av flera olika slag. Några är av huvudsakligen principiell natur. Ett förbud skulle onekligen utgöra ett allvarligt ingrepp i föreningsfriheten. Det finns historiskt förankrade förklaringar till varför föreningsfriheten har ett så starkt skydd just i vårt land. Det kan finnas en risk, beroende på hur det närmare utformas, att ett förbud skulle kunna hämma samhällsdiskussionen. En innehållsneutral lagstiftning när det gäller föreningsfriheten skyddar mot godtycke i statens maktutövning och borgar för ett starkt samhälle med en öppen debatt och ett fritt meningsutbyte. Man kan uppfatta det som att det ruckas på grundläggande konstitutionella principer. Man kan fråga sig hur det politiska styret ser ut framöver och vilka andra organisationer som då kan komma att förbjudas. En lagstiftning som möjliggör upplösning av organisationer avviker från den sedan 1930-talet inslagna vägen att organisatio-

[9] Se särskilt Bull och Jonsson Cornell a.a.

nernas verksamhet ska motverkas genom andra åtgärder. Det är också sant att det bästa sättet att visa handlingskraft på inte alltid är genom lagstiftning. Och en lagstiftning måste vara både effektiv och begriplig, annars riskerar den att bli tandlös och skada förtroendet för rättsordningen som sådan. Det finns också goda skäl för att ett förbud inte bör vara inriktat endast på det område som regeringsformen i dag medger. Kanske borde man ta ett större grepp och i stället överväga lagstiftning som gäller alla våldsbenägna organisationer som kan hota samhällsordningen. Problemen skulle då kunna övervägas i ett bredare perspektiv.

Sedan finns det skäl emot en lagstiftning som är av mera praktisk natur. Rasistiska organisationers förföljelse motverkas i allt väsentligt redan av nuvarande strafflagstiftning. I praktiken är det svårt att säga att organisationerna hotar demokratin eftersom de inte – genom formellt deltagande i det demokratiska systemet – har förmåga att förändra styrelseskicket som helhet. De påverkar inte den svenska politiken och det finns heller ingen risk för det.

Det går också att anföra invändningar av huvudsakligen juridiskt-tekniskt slag men som innefattar även viktiga rättssäkerhetsaspekter. Man kan fråga sig vad det mera precist är som egentligen ska förbjudas. Man kommer inte ifrån att en förbudsbestämmelse säkert måste innehålla flera förutsättningar som kan vara besvärliga att precisera i lagtext. Det finns risk för att en sådan lagstiftning också blir svår för den enskilde att begripa. De sammanslutningar det handlar om lär sällan vara registrerade och kan lätt ombildas. I realiteten är det ofta fråga om löst sammansatta grupperingar och nätverk utan en egentlig organisationsstruktur. Ett förbud kan bli svårt att upprätthålla. Ibland hänvisas till att rättsprocesser skulle kunna haverera, något som i värsta fall kan dra ett löjets skimmer över lagstiftningen och rättsväsendet. Det finns också en risk för att en organisation ofördjänt kan komma att uppfattas som godkänd av samhället i de fall som ett rättsligt förfarande inte inleds eller, om det sker, inte leder till förbud i form av upplösning eller fällande dom. Även sådana rasistiska organisationer som är juridiska personer kan lätt ombildas. Ett förbudsförfarande skulle kunna ge organisationerna ökad uppmärksamhet. Vidare skulle ett förbud kunna framkalla ett martyrskap hos den förbjudna organisationen som kan locka utomstående.

Slutligen måste beaktas den effekt som ett förbud mot rasistiska organisationer skulle få. Regeringsformens utrymme till förbud är så

smalt att det kan förutses att ett förbud skulle träffa endast en begränsad del av de sammanslutningar som främst Säkerhetspolisen bedriver någon typ av uppföljning av. Om en förbudslagstiftning skulle behöva innehålla flera komplicerade förutsättningar, medför det tillämpnings- och bevissvårigheter och därmed omfattande utredningsarbete för polis och åklagare, särskilt i fråga om löst sammansatta grupperingar. En lagstiftning kommer säkert inte att tillämpas särskilt ofta och när den tillämpas kanske resultera i ogillande domar. Om lagstiftningen blir tandlös, kan den i förlängningen sägas skada förtroendet för rättsordningen.

Särskilt Säkerhetspolisen har också lyft fram farhågor för negativa konsekvenser när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Det framhålls att ett förbud skulle kunna försämra möjligheterna till informationsinhämtning genom öppna kanaler såsom tips från anhöriga och uppgifter från personer i organisationerna. Ytterligare ett sådant argument är att organisationerna redan i dag är adaptiva och anpassar sig till lagstiftningen. Ett förbud skulle sannolikt leda till ombildningar och att verksamhet som tidigare bedrivits och kommunicerats öppet, t.ex. på internet, skulle ske dolt och därmed bli svårare att övervaka. En ökad underjordisk verksamhet skulle kunna innebära att organisationerna blir både farligare och svårare att kontrollera. En underjordisk verksamhet skulle dessutom kunna innebära en lockelse för spänningssökande ungdomar.

Listan på skälen emot en förbudslagstiftning är helt klart lång. Många invändningar har också betydande tyngd och måste beaktas.

Det är nödvändigt att begränsa föreningsfriheten – övervägande skäl talar för att införa ett förbud mot rasistiska organisationer

Föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter är grundläggande för demokratin. Varje begränsning av dessa friheter är därför i och för sig olycklig. Ibland kan begränsningar ändå vara nödvändiga för att skydda andra intressen, såsom samhället och samhällsordningen i stort, men även den enskildes rätt att leva i fred och en grupps rätt att inte bli utsatt för något så förgripligt som systematisk rasistisk förföljelsebrottslighet.

När det gäller den grundläggande frågan om en begränsning av föreningsfriheten är förenlig med den svenska demokratin har riksdagen i samband med att begränsningsstadgandet i regeringsformen

infördes redan tagit ställning en gång och givit uttryck för uppfattningen att ett ingrepp i föreningsfriheten kan vara motiverat när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär rasistisk förföljelse.

Det som kommittén har att ta ställning till är om samhällsutvecklingen nu har blivit sådan att det är nödvändigt och lämpligt att införa detta förbud som grundlagen förutser kan behöva finnas.

Det kan först konstateras att ingreppet i yttrandefriheten genom brottet hets mot folkgrupp har gjorts för att med kraft markera samhällets avståndstagande från rasistiska yttringar. Det framstår som rimligt att i samma syfte begränsa föreningsfriheten när det gäller organisationer som ägnar sig åt systematisk rasistisk förföljelsebrottslighet. Det förhållandet att ett förbud skulle vara begränsat till organisationer där det förekommer brottslig verksamhet gör att ett förbud inte skulle hämma samhällsdiskussionen på ett sätt som är oacceptabelt.

Det är viktigt att än en gång understryka att det inte handlar om att förbjuda några åsikter, inte ens rasistiska sådana, utan att komma åt den organiserade och kriminella förföljelsen. Det som kan vara aktuellt att ingripa mot är organisationer som sysslar med rasistisk förföljelse genom brottsliga handlingar, t.ex. systematiskt utövad våldsbrottslighet, skadegörelse eller hets mot folkgrupp.

En grundläggande fråga är om införandet av ett förbud kan antas någorlunda effektivt motverka denna brottslighet och den oro som den skapar i samhället. Som generellt krav för all lagstiftning gäller att den ska vara både rättssäker och effektiv.

Ett förbud skulle – vare sig det utformas som en straffrättslig lagstiftning eller som en upplösningslagstiftning – närmast komma att utgöra en värdefull komplettering till den i många avseenden väl täckande straffrättsliga lagstiftningen på området. Dessutom är det utrymme för förbud som regeringsformen ger ganska smalt. Ett förbud skulle följaktligen få ett förhållandevis begränsat tillämpningsområde. Redan av dessa skäl följer att ett förbud skulle komma att tillämpas relativt sällan, men ändå vara av stor betydelse i de situationer där det kan tillgripas.

Av betydelse från både effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt är också att området för ett förbud måste kunna bli klart avgränsat. Vid utformningen av de båda förbudsmodellerna har ambitionen varit att utforma bestämmelserna på ett så exakt sätt som möjligt.

Liksom annars måste ändå en del frågor lämnas till rättstillämpningen också vid lagstiftning av detta slag. Kravet på tillräcklig tydlighet i lagstiftningen medför samtidigt att denna måste innehålla flera rekvisit som är förhållandevis komplicerade. Det är ofrånkomligt att bevisproblem kan uppkomma i en del situationer och ibland kan kanske även tillämpningsproblem uppstå. Men lagstiftningen kan utformas så att dessa svårigheter begränsas så mycket som möjligt och så att de kan lösas i tillämpningen utifrån de lagtolkningsprinciper som är vedertagna. De bevisproblem som kan förutses är inte heller mer omfattande än att lagstiftningen har förutsättningar att bli effektiv i den meningen att den kommer att tillämpas och leda till bifallande eller ogillande avgöranden.

Enligt kommitténs bedömning går det att åstadkomma en lagstiftning som är fullt godtagbar ur rättssäkerhetssynpunkt och tillgodoser de krav som legalitetsprincipen ställer. Det finns också skäl att anta att ett förbud skulle ha en preventiv effekt. Med hänsyn till att det skulle vara fråga om en komplettering till den nuvarande regleringen kan man knappast vänta sig en frekvent tillämpning. Men ett förbud kan medföra att de rasistiska organisationernas kriminella verksamhet försvåras.

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.

Det kan naturligtvis vara så att ett förbud skulle bidra till en ökad attraktionskraft på en del personer. Det motsatta förhållandet – att

ett förbud skulle leda till eftertanke hos personer som i annat fall hade övervägt att bli medlemmar – är ändå mer troligt. Påståendet att ett förbud skulle kunna leda till martyrskap hos den förbjudna organisationen är svårt att bedöma. Sannolikt spelar samhällets avståndstagande större roll för martyrskapet än vad ett förbud skulle göra. Samhället har redan i dag utan ett uttryckligt förbud tagit avstånd från organisationerna. Även om ett förbud skulle ha vissa attraherande effekter, lär det knappats få sådan omfattning att det förhållandet bör tillmätas någon större betydelse vid bedömningen av om man bör införa ett förbud eller inte.

Självfallet kommer rasistiska organisationer inte att försvinna bara för att det finns ett förbud. Det är också möjligt att ett förbud skulle kunna leda till att verksamhet som tidigare skett öppet sker dolt och därmed blir svårare att kontrollera. En organisation som tvingas under jorden kan samtidigt förväntas i någon mån bli tystad. Och redan i dag lär organisationer av detta slag arbeta i en öppen och en dold verksamhet. Möjligheterna till kontroll är därför begränsade redan i nuläget.

Kommittén har förståelse för de farhågor i form av konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet som har framförts. I någon mån kan man dock komma till rätta med dessa svårigheter genom hur arbetet läggs upp. Enligt kommitténs mening bör den aspekten inte hindra en lagstiftning som av andra skäl anses nödvändig.

Det är inte heller ovidkommande att t.ex. Finland har infört förbud, som kan tillämpas på rasistiska organisationer. Detsamma gäller flera andra jämförbara länder i Europa. Det kan finnas en risk för att Sverige uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning när det gäller motverkande av rasistiska organisationer om inte ett förbud införs. En samsyn i frågorna underlättar det internationella samarbetet och motverkar möjligen uppkomsten av områden där de våldsamma rasistiska organisationerna uppfattar sig ha särskilt gynnsamma förutsättningar att bygga upp sin verksamhet.

Till slut måste frågan om ett lagstadgat förbud mot rasistiska organisationer besvaras med ett samhällspolitiskt ställningstagande, inom de ramar som regeringsformen ställer upp.

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 i dag. 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.

Det ligger också något samhällsmoraliskt djupt förkastligt i ett sådant beteende som att en grupp i samhället organiserar sig och sedan genom brottslighet systematiskt förföljer andra i samhället endast på grund av deras hudfärg och liknande. Att en del av befolkningen kan förföljas på grund av sitt ursprung är farligt inte bara för den enskilde och gruppen i fråga. Det kan i förlängningen hota hela samhällslivet och samhällets fredliga framåtskridande. Det finns en uppenbar risk att den snabba utvecklingen med ökad organiserad rasistisk förföljelse med tiden leder till splittring, polarisering och hårda motsättningar som blir svåra att lösa. Om ett förbud infördes, skulle det enligt kommitténs bedömning verksamt bidra till att hindra ett sådant allvarligt förlopp. Genom ett förbud skulle man försvåra för rasistiska organisationer att arbeta effektivt och förhindra att deras budskap får ett omfattande genomslag i samhället.

Mot denna bakgrund har kommittén vid sina överväganden kommit fram till att samhällsutvecklingen nu har blivit sådan att skälen för ett förbud med tillräcklig styrka överväger skälen emot ett förbud.

När det gäller den prövning som i övrigt ska göras enligt regeringsformen vill kommittén tillägga följande.

För att ett förbud ska komma i fråga, med den begränsning av skyddet för föreningsfriheten i regeringsformen (och Europakonventionen) som detta innebär, krävs ett mer påtagligt behov. Som framgått finns det farliga beteenden som bidrar till den organiserade rasismen som man inte kan komma åt med stöd av nuvarande lagstiftning. Den organiserade och kriminella rasismen måste tveklöst bedömas som samhällsfarlig. Det finns klara indikationer på att den har ökat i omfattning. På sikt riskerar den att allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i det svenska samhället. Det finns anledning att tro att ett förbud skulle motverka att rasistiska organisationer får ytterligare fäste i samhället och därmed stävja den farliga utveckling som kommittén ser.

Eftersom syftet med ett förbud är att försvåra för rasistiska organisationer att bedriva kriminell verksamhet och att förbudet därmed i förlängningen – utöver att skydda samhällsordningen och utsatta grupper – ska värna demokratin och det fria utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, står det alldeles klart att ändamålet med en sådan begränsning i föreningsfriheten i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den organiserade rasismen kan utvecklas till att bli ett allvarligt hot mot samhällsordningen. Att införa ett förbud mot rasistiska organisationer kan därför i princip inte anses gå längre än vad som är nödvändigt för att det ska tillgodose sitt ändamål. De intresseavvägningar som ligger bakom den närmare utformningen av förbudet redovisas ytterligare i det följande, men det kan redan här påpekas att de förslag som lämnas bedöms tillräckligt tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde.

Ett förbud som, på det sätt som föreslås, är begränsat till organisationer vilkas verksamhet är brottslig kan inte anses sträcka sig så långt att det utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En sådan begränsning görs inte enbart på grund av den rasistiska åskådningen.

Även en nödvändig begränsning måste dock utformas på ett sådant sätt att den utgör ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter. Det är alltså viktigt att förbudets omfattning och tillämpningsområde avgränsas väl. Till detta återkommer kommittén i samband med den närmare utformningen av lagstiftningen.

10.3 Ett förbud genom ny straffrättslig lagstiftning

Bedömning: Förbudet mot rasistiska organisationer bör införas genom ny straffrättslig lagstiftning. Det finns ett påtagligt behov av och utrymme för att kriminalisera ytterligare gärningar som tar sikte på den som deltar i, bildar eller lämnar vissa former av stöd åt en rasistisk organisation.

Olika typer av förbud

Ett förbud som riktar sig mot rasistiska organisationer kan bestå i att deltagande och liknande i sådana organisationer görs straffbart, en ny straffrättslig lagstiftning. Det kan också handla om att förbjuda organisationerna som sådana, en ny upplösningslagstiftning.

En straffrättslig lagstiftning skulle – med befintlig strafflagstiftning som förebild – kunna utformas på så sätt att deltagande i rasistiska organisationer görs straffbart. Även andra mellanhavanden med en sådan organisation som i strikt mening kanske inte kan ses som deltagande skulle kunna träffas av straffansvaret.

En upplösningslagstiftning skulle i stället kunna utformas på så sätt att en rasistisk organisation under vissa förutsättningar kan upplösas av domstol. Lagstiftningen skulle behöva vara inriktad på sammanslutningar som är juridiska personer, företrädesvis ekonomiska och ideella föreningar. Av rättssäkerhetsskäl bör rätten att väcka talan om upplösning läggas på en instans, och närmast till hands ligger Justitiekanslern. Efter en upplösning skulle en förbjuden organisation kunna tvingas upphöra med sin verksamhet. Upplösningen skulle behöva ske genom någon sorts likvidation. Till en sådan lagstiftning skulle kunna knytas en straffbestämmelse enligt vilken den som fortsätter en upplöst organisations verksamhet kan straffas.

Som framgått har utkast till fullständiga lagstiftningar, ett slags förbudsmodeller, i båda delarna utarbetats tillsammans med författningskommentarer. Alternativen har ingående diskuterats under utredningsarbetet.

Argument för och emot de olika typerna av förbud

Det finns en lång rad argument för och emot de båda lagstiftningsalternativ som nu skisserats. Innan kommittén tar ställning till vilken typ av förbud som är lämpligast ska ett urval av dessa argument presenteras. Många av de mer juridisk-tekniska skälen emot ett förbud, vare sig det rör sig om en straffrättslig lagstiftning eller en upplösningslagstiftning, har betydelse även för de båda lagstiftningsalternativen. Det gäller även de argument som rör effektiviteten. De skälen återupprepas inte här.

Ett förbud mot deltagande i rasistiska organisationer genom en ny straffrättslig lagstiftning handlar egentligen inte så mycket om ett avsteg från den principiella föreningsfriheten utan om att det bör vara kriminellt att i organiserade former förfölja andra på grund av deras ursprung. Det har att göra med den klart straffvärda organiserade kriminella förföljelsen.

Som skäl emot ett förbud genom straffrättslig lagstiftning kan anföras att det, beroende på utformningen, riskerar att träffa förfaranden som inte är så straffvärda. En konsekvens av att ytterligare gärningar straffbeläggs blir också att mycket av den brottsförebyggande verksamhet som i dag bedrivs inom ramen för underrättelseverksamheten i stället kan komma att bli föremål för vanlig förundersökning med de krav som denna ställer. Det kan i sin tur medföra konsekvenser för den kvalitativa underrättelseinhämtningen som är viktig för att upptäcka och förhindra den allvarligaste säkerhetshotande verksamheten.

Ett förbud mot organisationerna som sådana genom upplösningslagstiftning kan på ett sätt ses som det rakaste och tydligaste; det finns ett stort signalvärde i ett klart förbud av det slaget. Det kan hävdas att ett sådant förbud, eftersom organisationerna tvingas upphöra med sin verksamhet, i den meningen skulle kunna ses som mer effektivt än ett förbud som riktas mot deltagarna i organisationerna. Om deltagandet i en organisation ska göras straffbart, bör man enligt detta synsätt också kunna upplösa själva organisationen. En upplösningslagstiftning skulle därmed utgöra en väsentlig påbyggnad på en ny straffrättslig lagstiftning.

Skälen emot en upplösningslagstiftning är av flera slag. En lagstiftning om upplösning av organisationer går ju verkligen till kärnan av föreningsfriheten. Det aktualiserar principiella överväganden på ett annat sätt än vad ett förbud genom en ny straffrättslig lagstiftning gör. I grundlagshänseende är det ett betydligt längre steg att ta. Vidare ska beaktas att enskilda personer inte kommer att sluta begå brott bara för att de organisationer de tillhör förbjuds. Ett förbud mot organisationerna som sådana skulle kunna leda till fler icke tillståndsgivna demonstrationer, vilket skulle försvåra polisens möjligheter att hålla ordning vid demonstrationerna. Här gör sig rättssäkerhets- och effektivitetsargument särskilt starkt gällande. Vissa av dessa skäl har betonats av kommitténs experter. Ett sådant förbud skulle träffa alltför få av de sammanslutningar man vill komma åt och

bli alltför lätt att kringgå, bl.a. med tanke på möjligheterna för en upplöst organisation att återuppstå i form av en ny juridisk person. En upplösningslag riskerar alltså att bli ineffektiv.

Vidare måste i ett sådant sammanhang flera intressen beaktas. En organisation som förbjuds och därför ska upplösas kan ha affärsförbindelser med företag som påverkas negativt om förbindelsen avbryts, det kan finnas anställda i organisationen och den kan ha gett säkerheter till kreditgivare som ska garantera förpliktelser. En upplösningslagstiftning skulle med andra ord få effekter för tredje man som är svåra att överblicka.

Förbudet bör införas genom ny straffrättslig lagstiftning

Det finns alltså för- och nackdelar med båda typerna av förbud.

Kommittén har redan konstaterat att båda förbudsmodellerna får anses fullt godtagbara ur rättssäkerhetssynpunkt och tillgodose de krav som legalitetsprincipen ställer. Inte heller de bevisproblem som kan förutses är mer omfattande än att lagstiftningen har förutsättningar att bli effektiv i den meningen att den kommer att tillämpas och leda till bifallande eller ogillande avgöranden.

En särskild svårighet vid utformningen av en upplösningslagstiftning är att det i svensk rätt saknas associationsrättsliga regler om ideella föreningar att anknyta till, även om detta skulle gå att lösa lagtekniskt på ett rimligt sätt. En upplösningslag måste som sagt ta sikte på sådant som går att upplösa, alltså föreningar (eller juridiska personer). Med hänsyn till den lösa struktur som de rasistiska organisationerna kan antas ha skulle alltså många falla utanför en sådan lagstiftning. Möjligen skulle risken för att organisationerna går under jorden och blir svårare att kontrollera vara större med ett sådant förbud. Det kan inte heller bortses från att en upplösningslagstiftning skulle kunna få alltför många effekter för tredje man, varav en del kan vara svåra att försvara.

Det avgörande skälet i frågan om vilken sorts lagstiftning som ska väljas är enligt kommitténs mening att det straffrättsliga alternativet är bäst förenligt med vad som får anses vara det traditionella svenska sättet att komma åt samhällsproblem av detta slag. Att förbjuda rasistiska organisationer som sådana är som sagt ett längre principiellt steg att ta i grundlagshänseende. Den svenska hållningen har

sedan 1930-talet varit att det är olämpligt att genom lagstiftning förbjuda organisationer som sådana och att man i stället bör motverka eventuella risker för samhällsordningen genom straffrättslig lagstiftning. En straffrättslig reglering skulle vara ytterligare ett steg på samma väg, motiverat av de nya samhällsförhållandena. På ett sätt kan det ses som en sorts nödvändig påbyggnad till det närliggande straffstadgandet om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken.

Sammantaget har kommittén stannat vid att föreslå ett förbud mot rasistiska organisationer genom ny straffrättslig lagstiftning.

I syfte att underlätta den vidare beredningen i Justitiedepartementet läggs det utkast till upplösningslagstiftning (i form av författningsförslag och författningskommentar) som har utarbetats som *bilaga 3* till betänkandet. Denna lagstiftning är avsedd att stå på egna ben men skulle också, med vissa justeringar, kunna ges tillsammans med den straffrättsliga reglering som är kommitténs förslag. Kommitténs uppfattning är dock att det inte i dag kan anses nödvändigt att kombinera de båda förbuden.

Allmänt om behovet av kriminalisering

I det föregående har kommittén tagit ställning till att det bör införas ett förbud mot rasistiska organisationer genom en straffrättslig lagstiftning. En utmaning är 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. Innan kommittén går in på den närmare utformningen av en ny straffrättslig reglering bör behovet av kriminaliseringen och den allmänna inriktningen på denna övervägas.

Den grundläggande målsättningen måste vara att statsmakterna så effektivt som möjligt ska kunna förhindra rasistiska organisationers förföljelsebrottslighet. Det krävs då att den straffrättsliga lagstiftningen är utformad så att den på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla de typer av straffvärda handlingar som har anknytning till rasistiska organisationers förföljelsebrottslighet. Nuvarande kriminalisering innebär inte något generellt förbud mot att delta i, bilda eller på annat sätt stödja en rasistisk organisation. Om det är oklart på vilket sätt en persons agerande har bidragit till

utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en rasistisk organisation, kan den nuvarande lagstiftningen vara svår att tillämpa.

Som kommittén tidigare varit inne på kan redan det förhållandet att flera personer har gått samman och organiserat sig för att genom brottslighet förfölja andra på grund av deras ursprung antas innebära en särskild och ökad risk. I det avseendet finns tydliga paralleller med vad som i andra sammanhang har uttalats om organiserad brottslighet. Tidigare var stämpling till brott kriminaliserat i avsevärt mindre utsträckning än förberedelse. Detta hade sin bakgrund i ett kronologiskt synsätt enligt vilket stämpling ligger längre från ett fullbordat brott än förberedelse och att stämpling därför har ansetts som en mindre straffvärd handling.

På senare tid har ifrågasatts om inte detta synsätt har inneburit att klart straffvärda förfaranden kommit att falla utanför det kriminaliserade området. Det förhållandet att två eller flera personer kommer överens om att begå brott lär innebära en påtaglig risk för att det tänkta brottet också kommer till stånd, medan en ensam persons befattning med t.ex. ett brottsverktyg inte nödvändigtvis innebär en större eller ens lika stor risk. Mot den bakgrunden har ansetts att stämpling till brott som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott.[10]

Regeringen har också i samband med utvidgningar av det s.k. finansieringsbrottet och införandet av det nya samröresbrottet i terrorismlagstiftningen gjort uttalanden som ytterligare visar på en skärpt syn gentemot brottslighet som bedrivs i organiserad form.[11]

Risken för rasistisk brottslighet ökar alltså när personer sluter sig samman och det finns därför skäl att vidta straffrättsliga åtgärder för att motverka detta. Behovet av att ingripa i ett tidigt skede kan komma att öka i takt med att organisationerna blir farligare och attraherar fler. Sammantaget talar detta för att handlande som (typiskt sett) främjar, stärker eller understödjer en rasistisk organisation behöver vara straffbart.[12]

I detta sammanhang kan, utöver det nyss nämnda, en parallell dras till bestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brotts-

[10] Se Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113) s. 40.
[11] Se Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78) s. 46 och Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) s. 17 ff.
[12] Regeringen har gjort motsvarande bedömning när det gäller sådant samröre med en terroristorganisation som typiskt sett främjar, stärker eller understödjer organisationen. Jfr prop. 2019/20:36 s. 19.

balken, som behandlas i avsnitt 6.6. Den straffbara handlingen kan, enligt den bestämmelsen, bestå i att bilda eller delta i en på visst sätt beskriven olovlig sammanslutning. Den straffbelägger därutöver att för sammanslutningen ta befattning med vapen, ammunition eller annan dylik utrustning, upplåta lokal eller mark för dess verksamhet eller understödja den med pengar eller på annat sätt. De åtgärder som straffbeläggs är sådana som typiskt sett måste anses främja eller bidra till den olovliga sammanslutningens verksamhet. Kommittén anser att en liknande kriminalisering är motiverad när det gäller den som bildar, deltar i eller i annat fall lämnar vissa former av stöd åt en kriminell rasistisk organisation. Även bestämmelsen om straff för samröre med en terroristorganisation kan tjäna som förebild vid utformningen av den nya lagstiftningen.

Av intresse i sammanhanget är också det förslag till deltagandebrott som lades fram i lagstiftningsärendet om ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, även om det förslaget inte ledde till lagstiftning.[13]

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att det finns ett påtagligt behov av och utrymme för att kriminalisera ytterligare gärningar som tar sikte på den som deltar i, bildar eller lämnar vissa former av stöd åt en rasistisk organisation. Den nya straffrättsliga regleringen behöver alltså riktas in på straffvärda beteenden av det slaget. I följande avsnitt tar kommittén upp den närmare utformningen av den nya lagstiftningen.

10.4 Utformningen av den nya lagstiftningen

Förslag: I 16 kap. brottsbalken införs två nya brott, som ges beteckningarna organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Vidare införs en särskild straffskala för grova fall av organiserad rasism.

Straffbestämmelsen om organiserad rasism ska omfatta den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen och den som bildar vad som ska vara en sådan organisation.

Straffbestämmelsen om stöd åt organiserad rasism ska omfatta den som, i annat fall, för organisationen tar befattning med vapen

[13] Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ju 2019/00767/L5)

eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen.

Med en rasistisk organisation ska avses en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras.

Försök till organiserad rasism, stöd åt organiserad rasism och grov organiserad rasism ska straffbeläggas.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Straffet för organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism ska vara fängelse i högst två år.

Om ett deltagande- eller bildandebrott är grovt, ska straffet vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen eller om det annars har varit av särskilt farlig art. Brottsbeteckningen grov organiserad rasism införs för sådana grova fall.

Vad som avses med en rasistisk organisation i straffstadgandet

Som kommittén konstaterat behövs det ett särskilt straffansvar som är inriktat på deltagande i, bildande av och lämnande av vissa former av stöd åt en rasistisk organisation. Med hänsyn till att begreppet rasistisk organisation är centralt för avgränsningen av det straffbara handlandet talar såväl förutsebarheten som rättssäkerheten i övrigt för att begreppet bör definieras i lag. Det slags organisationer som det ska vara förbjudet att på olika sätt ha anknytning till kommer dessutom att behöva omnämnas i flera bestämmelser i lagen. Även intresset av att inte i onödan belasta lagtexten med otympliga omskrivningar talar för att en definition som anger vad som avses med en rasistisk organisation bör införas i lag.

Definitionen måste utformas nära beskrivningen av de sammanslutningar för vilka föreningsfriheten kan begränsas enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Av definitionen bör framgå dels vilken typ av organisation eller gruppering som avses, dels vilken slags brottslig verksamhet som avses. Med beaktande av de krav som

legalitetsprincipen ställer bör ”annat liknande förhållande” inte användas i lagtexten utan i stället ”ras”.

I lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) används i definitionen som anger vad som avses med en terroristorganisation, för att avgränsa vilka grupper som kan komma i fråga, ”sammanslutning av personer”. I samband med att straffansvaret för underlåtenhet att förhindra brott för personer med bestämmande inflytande i en sammanslutning infördes uttalades att ”sammanslutning” enligt gängse språkbruk får anses omfatta såväl olika former av juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk.[14] Begreppet har getts samma betydelse i rekryteringslagen.[15] Sammanslutning (av personer) i betydelsen mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk – dvs. i den betydelse som begreppet redan har i liknande lagstiftning – är den beskrivning som bäst passar in på den typ av organisation eller gruppering som kommittén anser att det är angeläget att komma åt. En sådan definition utesluter inte heller att sammanslutningen verkar i form av en juridisk person.

Sammanslutningen måste, för att det ska vara fråga om en rasistisk organisation, ägna sig åt att genom kriminalitet förfölja en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. En viktig begränsning i definitionen bör alltså vara att sammanslutningens verksamhet innebär förföljelse genom brottslighet. Enbart de åsikter som kommer till uttryck i sammanslutningen får inte vara tillräckliga. Sammanslutningens verksamhet i sig ska innebära förföljelse och denna förföljelse ska också utgöra brottslighet. Som utgångspunkt bör i princip vilken sorts brottslighet som helst kunna läggas till grund för straffansvar, såvida den rasistiska förföljelsen görs genom brottsligheten.

I ”förföljelse” genom brottslighet bör ligga ett krav på att det ska vara fråga om kriminalitet som utövas med systematik. Det bör då handla om flera brottsliga gärningar varigenom de sammanslutna personerna förföljer den aktuella folkgruppen på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Något bestämt förföljelsesyfte bör inte krävas för att kriminaliteten ska anses utgöra relevant förföljelsebrottslighet, så länge den objektivt sett framstår som påträngande

[14] Se 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken (och avsnitt 6.3) samt prop. 2015/16:113 s. 54.
[15] Prop. 2019/20:36 s. 26

eller besvärande för eller annars som ett angrepp på folkgruppen i fråga.[16]

Även om det i något fall kan vara uppenbart att det handlar om en rasistisk organisation, är det ofrånkomligt att man i andra fall kan ställas inför inte så lätta gränsdragningar när de gäller att bedöma om en viss sammanslutning är en rasistisk organisation i den mening som avses i straffstadgandet. Så kan vara fallet i fråga om sammanslutningar inom vilka det bedrivs både förföljelsebrottslighet och annan verksamhet, t.ex. politisk verksamhet eller annan opinionsbildning. Är det fråga om klart fristående verksamheter, kan det finnas skäl att se enbart den del av verksamheten som sysslar med kriminaliteten som en rasistisk organisation. I sådana fall kan en politisk gren vara att betrakta som en separat sammanslutning som inte är att anse som en rasistisk organisation. Om däremot verksamheterna är integrerade i varandra, kan det vara motiverat att bedöma det hela som en rasistisk organisation.

Man kommer inte ifrån att definitionen ibland kan medföra svårigheter i bevishänseende. Definitionen bör utformas så att det inte är nödvändigt att åklagaren i alla avseenden kan precisera vilka konkreta brott som har begåtts inom ramen för sammanslutningen. Däremot bör omständigheterna beträffande åtminstone några av de aktuella brotten vara så klara att det är möjligt att med tillräcklig säkerhet dra slutsatsen att sammanslutningen genom brottslighet ägnar sig åt systematisk förföljelse.

Sammanfattningsvis bör en rasistisk organisation i straffstadgandet definieras som en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Definitionen bör införas i samma paragraf i 16 kap. brottsbalken som de nya straffbestämmelserna, se mer om bestämmelsernas placering i det följande.

Genom en sådan utformning kommer definitionen av rasistisk organisation enligt kommitténs mening att så tydligt som möjligt dra upp gränserna för det straffbara området. Den klargör på ett ändamålsenligt sätt vilka sammanslutningar som avses och kan därmed bidra till rättssäkerhet i den nya lagstiftningen.

[16] Jfr vad som anges beträffande begreppet förföljelse i straffbestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken i Förbättrat skydd mot stalkning (prop. 2010/11:45) s. 72 och 77 f.

Det ska vara straffbart att delta i verksamheten i en rasistisk organisation och att bilda vad som ska vara en sådan organisation

Ett straffansvar som avser deltagande i, bildande av och lämnande av visst stöd åt en rasistisk organisation bör träffa bara sådana handlingar i förhållande till organisationen som är straffvärda. Det är också i detta avseende viktigt att den nya lagstiftningen är tydligt avgränsad till såväl omfattning som tillämpningsområde. Lagstiftningen måste utformas på ett sådant sätt att den inte i praktiken riskerar att komma i konflikt med föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter.

Kommittén gör i avsnitt 10.3 bedömningen att i princip allt handlande som (typiskt sett) främjar, stärker eller understödjer en rasistisk organisation behöver vara straffbart. Att aktivt delta i en rasistisk organisation innebär som regel att organisationen främjas, stärks eller understöds på något sätt.

Frågan är hur en sådan kriminalisering ska se ut för att på ett godtagbart sätt avgränsa det straffbara området. Det bör tydligt anges vilket deltagande i en rasistisk organisation som ska vara straffbart. En sådan precisering behövs för att lagstiftningen ska uppfylla de krav i fråga om förutsebarhet som legalitetsprincipen ställer på straffrättslig lagstiftning.

En kriminalisering av deltagande i olovliga sammanslutningar finns i dag i ett fall och har i andra sammanhang övervägts tidigare. I straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken är det bl.a. bildandet av och deltagandet i en olovlig sammanslutning som är kriminaliserat. Det framgår inte av förarbetena vad som närmare avses med att ”delta” i sammanslutningen. I rättslitteraturen sägs att varje deltagare i organisationen är straffbar.[17] Enligt förslaget i lagstiftningsärendet om ett särskilt straffansvar för att delta i en terroristorganisation skulle det vara straffbart att delta i verksamheten i en sådan organisation. Som en ytterligare förutsättning skulle dock gälla att deltagandet varit ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.[18] Motsvarande rekvisit – ”ägnat att” – har nu införts i bestämmelsen om straff för samröre med en terroristorganisation i rekryteringslagen, för att straffansvaret endast ska träffa sådana straff-

[17] Bäcklund m.fl., Brottsbalken su 17 (1 juli 2020, Version 17, JUNO), kommentaren till 18 kap. 4 §
[18] Ju 2019/00767/L5 s. 17 ff.

värda gärningar som upprätthåller och stärker terroristorganisationen.[19]

Varje deltagare torde alltså kunna straffas för olovlig kårverksamhet. Att delta betyder, enligt Svenska Akademiens ordbok, att ”medverka som en av flera parter i viss kollektiv aktivitet; från att vara närvarande till att handla aktivt”. I andra straffrättsliga sammanhang har begreppet deltagande också getts en sådan bred innebörd.[20] Att enbart använda ordet delta för att beskriva den brottsliga handlingen skulle med ett sådant synsätt innebära att man straffbelägger ett deltagande som enbart består i närvaro hos en rasistisk organisation. Det skulle kunna handla om att bara vara närvarande på en plats där organisationen befinner sig.

Enligt kommitténs mening är en sådan vidsträckt kriminalisering inte lämplig utifrån de utgångspunkter som bör gälla. Straffbestämmelsen bör i stället begränsas till att omfatta sådant aktivt deltagande som får anses bidra till att upprätthålla den rasistiska organisationens verksamhet. Lagstiftningen blir på så sätt tydligt avgränsad till aktiva och straffvärda handlingar.

Kommittén föreslår, för att markera att det är den typen av aktivt deltagande som avses och för att tydligt avgränsa omfattningen av straffbarhet, att det straffbara området begränsas till att omfatta den som deltar i den rasistiska organisationens verksamhet. Enligt Svenska Akademiens ordbok betyder verksamhet ”det att vara i arbete”. Med uttrycket delta i verksamhet måste således förstås ett deltagande som tar sig uttryck i någon form av aktivitet, dvs. ett deltagande som är mer kvalificerat och straffvärt än att bara vara närvarande på en plats där organisationen befinner sig.[21]

Ett deltagande i verksamheten i en rasistisk organisation kan ske på många olika sätt och deltagandet påverkas av vilken typ av organisation det rör sig om. Det kan givetvis handla om en person som har ett bestämmande inflytande i organisationen, men det kan också vara fråga om någon med (eller utan) formligt medlemskap som utför uppgifter inom ramen för organisationen, t.ex. delar ut flygblad eller är funktionär, fanbärare eller dörrvakt.

För att det ska röra sig om ett deltagande i en viss rasistisk organisations verksamhet bör det finnas en konkret och kvalificerad

[19] Prop. 2019/20:36 s. 33
[20] Se propositionen En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet (prop. 2017/18:177) s. 31.
[21] Jfr Ju 2019/00767/L5 s. 33 f.

anknytning till organisationen. Deltagandet bör då ingå som en naturlig och integrerad del i verksamheten.

För att straffansvaret endast ska träffa de straffvärda gärningar som upprätthåller och stärker en rasistisk organisation bör det därutöver krävas att deltagandet är sådant att det är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. En straffbestämmelse som under alla förhållanden förbjuder deltagande skulle bli alltför vidsträckt. Av rättssäkerhetsskäl bör detta framgå direkt av lagtexten.[22]

I lagtexten bör alltså anges att det är den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen som kan straffas.

”Ägnat att” bör förstås på samma sätt som i annan straffrättslig lagstiftning. Deltagandet ska därmed vara sådant att det typiskt eller generellt sett främjar, stärker eller understödjer den rasistiska organisationen. Det handlar alltså närmast om att göra ett slags genomsnittlig bedömning av om ett handlande kan anses innebära en risk för att en rasistisk organisation främjas, stärks eller understöds.[23] Att deltagandet ska vara ”ägnat att” främja, stärka eller understödja organisationen medför alltså inte att åklagaren behöver bevisa ett sådant syfte med deltagandet eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att organisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts.

I subjektivt hänseende bör det på vanligt sätt räcka att uppsåtet omfattar de faktiska omständigheterna. Det innebär att det ska finnas uppsåt till de omständigheter som gör att det är fråga om en rasistisk organisation och som innebär deltagande i verksamheten. Det bör inte krävas att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja organisationen i det enskilda fallet. Uppsåtet bör i stället omfatta de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Kommittén gör bedömningen att även ett bildande av vad som ska vara en rasistisk organisation behöver vara straffbart. Det straffbara bildandet bör, liksom deltagandet, ta sig uttryck i någon form av aktivitet från gärningsmannens sida som innebär att en sammanslutning som ska vara en rasistisk organisation bildas. I begreppet

[22] Motsvarande rekvisit finns som sagt i bestämmelsen om straff för samröre med en terroristorganisation i 2 b § rekryteringslagen.
[23] Jfr Integritet och straffskydd (SOU 2016:7) s. 195–199 och prop. 2019/20:36 s. 33.

bildande ligger att brottslig eller annan verksamhet i sammanslutningen inte har inletts. I stället handlar det i regel om bildande av en sammanslutning som avser att inleda verksamhet som innebär förföljelse genom brottslighet.

Även ett bildande kan ske på olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det handlar om. I subjektivt hänseende bör det krävas uppsåt till de omständigheter som innebär bildande av sammanslutningen och som gör att sammanslutningen ska vara en rasistisk organisation.

Det ska vara straffbart att lämna vissa former av stöd åt en rasistisk organisation

Straffstadgandet måste vara utformat så att det på ett trovärdigt och effektivt sätt kriminaliserar alla typer av straffvärda handlingar som har anknytning till rasistiska organisationers förföljelsebrottslighet. I princip behöver allt handlande som (typiskt sett) främjar, stärker eller understödjer en rasistisk organisation vara straffbart. Detta talar för att kriminalisera även annat stöd än aktivt deltagande i organisationen, under förutsättning att det påverkar organisationens förmåga.

Ett straffansvar för den som lämnar vissa former av stöd åt en rasistisk organisation syftar till att träffa sådana situationer som är straffvärda men som inte omfattas av deltagande- och bildandebrotten. Åtgärder som utgör stöd kan ibland också ingå som ett led i att delta i en rasistisk organisations verksamhet. I sådana situationer bör en straffbestämmelse som tar sikte på stöd inte vara tillämplig. Den bör således vara subsidiär i förhållande till straffbestämmelsen om deltagande- och bildandebrotten.

Ett stöd kan lämnas på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. För att så tydligt som möjligt definiera och avgränsa det straffbara området är det angeläget att så långt det går precisera vilka slags handlingar som avses. Därvid kan straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken, i den del som inte avser att bilda eller delta i en sammanslutning, utgöra vägledning. Av intresse i sammanhanget är också det förslag som Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. övervägde i form av en ny straffbestämmelse i 23 kap. brottsbalken om ansvar för bl.a. främjande av brottslig verksamhet, även om det förslaget inte ledde till lagstiftning. Den brottsliga handlingen,

alltså främjandet, beskrevs i detta förslag som att lämna ekonomiskt bidrag, upplåta hus, del av hus eller mark eller lämna annat liknande stöd till en sammanslutning där allvarlig brottslig verksamhet förekommer.[24] Särskilt i denna del kan slutligen bestämmelsen om straff för samröre med en terroristorganisation i 2 b § rekryteringslagen tjäna som förebild.

Inledningsvis bedömer kommittén att den nu aktuella straffbestämmelsen, i likhet med vad som gäller för olovlig kårverksamhet, bör träffa den som för en rasistisk organisation tar befattning med vapen eller ammunition. Erfarenheter från andra länder (se avsnitt 9.8) ger vid handen att det finns ett praktiskt behov av en sådan bestämmelse, även om det i dag knappast är särskilt vanligt förekommande att en rasistisk organisation beväpnar sig i Sverige. Det bör finnas utrymme för att låta straffbestämmelsen omfatta även annan befattning med utrustning av liknande slag. Det kan t.ex. handla om befattning med sådana varor som omfattas av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Straffvärd befattning med utrustning som liknar vapen och ammunition bör kunna ses som ”liknande stöd”, se i det följande.

Att ta befattning med vapen eller ammunition kan avse såväl fysiska åtgärder som åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning. Det kan t.ex. handla om att för den rasistiska organisationens räkning tillhandahålla, transportera eller förvara utrustningen, liksom att anskaffa utrustningen eller ordna med transport eller förvaring av denna. Detta innebär att både den som anskaffar och den som förvarar ett vapen kan omfattas av det föreslagna straffansvaret, under förutsättning att befattningen sker för den rasistiska organisationen.

Straffansvaret bör också, i likhet med vad som gäller för olovlig kårverksamhet, omfatta att lämna ekonomiskt bidrag till en rasistisk organisation. Att komma åt ekonomiska bidragsgivare kan förväntas vara ett effektivt sätt att förhindra organiserad rasism. Det kan handla om en ren bidragsgivare, men det kan också röra sig om någon som köper in propagandamaterial, t.ex. tidskrifter, dekaler och symboler, på ett sätt som i själva verket blir ett tydligt bidrag till organisationen.

[24] Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88) s. 180

Att generellt föreskriva straffansvar för den som mot betalning tillhandahåller varor eller tjänster till en rasistisk organisation skulle naturligtvis föra för långt. En upplåtelse av lokal eller mark till en sådan organisation bör dock omfattas av straffansvaret, även om det sker till marknadsmässig hyra eller arrendeavgift. Med hänsyn till den betydelse för verksamhetens bedrivande som möjligheten att komma i besittning av en lokal eller mark ofta har får det regelmässigt anses straffvärt att upplåta lokal eller mark till en organisation som bedriver rasistisk förföljelseverksamhet. Straffansvaret bör därför också, på samma sätt som straffansvaret för olovlig kårverksamhet (och samröre med en terroristorganisation), omfatta upplåtelse av lokal eller mark. Begreppet upplåtelse bör här ha samma rättsliga innebörd som i andra sammanhang. Med upplåtelse avses att den som innehar lokal eller mark låter någon – i det här fallet den rasistiska organisationen – nyttja lokalen eller marken.

Försäljning eller gåva av lokal eller mark bör däremot inte i sig vara straffbart. Detta är enligt kommitténs mening en rimlig avgränsning av det straffbara området. Ifall också överlåtelser av mark och lokaler omfattades, skulle det riskera att leda till att det straffbara området blev alltför vidsträckt och kom att gälla också för transaktioner som inte naturligt är att betrakta som stöd i den mening som avses här. Vanlig överlåtelse av lokal eller mark, genom t.ex. försäljning eller gåva, bör alltså inte omfattas.

Slutligen bör straffansvaret omfatta att lämna annat liknande stöd till en rasistisk organisation. Det är inte lämpligt att i lagtexten ytterligare försöka konkretisera alla handlingar som omfattas av straffansvaret. Bestämmelsen skulle i sådant fall bli alltför kasuistisk och straffvärda handlingar skulle riskera att hamna utanför det straffbara området. Stöd åt en rasistisk organisation kan som sagt lämnas på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. Det bör också beaktas att rasistiska organisationer förändras över tid. Genom att det ska handla om annat ”liknande” stöd kommer straffansvaret endast att omfatta annat stöd som till sin art är jämförbart med det stöd som i övrigt omfattas. Gärningar som inte till sin art kan anses likna att ta befattning med vapen eller ammunition eller att lämna ekonomiskt bidrag eller upplåta lokal eller mark kommer alltså inte att omfattas av det straffbara området.

Med att lämna annat liknande stöd bör till att börja med förstås att ta befattning med sådan utrustning som liknar vapen och ammunition. Det kan t.ex. handla om befattning med explosiva varor som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Exempel på vad som annars kan omfattas lämnas i författningskommentaren. Den yttersta gränsen för bestämmelsens tillämpningsområde får avgöras i rättstillämpningen.

För att straffansvaret endast ska träffa sådant straffvärt stöd som upprätthåller och stärker en rasistisk organisation bör det – på motsvarande sätt som för deltagandebrottet – krävas att stödet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

I subjektivt hänseende bör det också här räcka att uppsåtet omfattar de faktiska omständigheterna, alltså att det rör sig om en viss typ av stöd och att befattningen, lämnandet eller upplåtelsen sker för eller till en rasistisk organisation. Det bör inte heller här krävas att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja organisationen i det enskilda fallet. Uppsåtet bör i stället omfatta de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att stödet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

De nya straffbestämmelserna ska placeras i 16 kap. brottsbalken och brotten benämnas organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism

I 16 kap. brottsbalken upptas brott mot allmän ordning. I kapitlet finns straffbestämmelser om bl.a. upplopp, uppvigling, barnpornografibrott och olaga våldsskildring. Där finns också straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp (8 §) och olaga diskriminering (9 §). Kapitlets 7 § är upphävd. Det primära skyddsintresset för de nya straffbestämmelserna är att skydda allmän ordning, även om andra skyddsintressen också gör sig gällande. Genom att den allmänna ordningen kan upprätthållas blir det även ett skydd för utsatta grupper mot rasistisk förföljelsebrottslighet. De nya straffbestämmelserna bör mot denna bakgrund lämpligen placeras i 16 kap. och där som en ny 7 §.

En brottsbeteckning bör utformas så att den är kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar. Kommittén anser att deltagande- och bildandebrotten bör benämnas organiserad rasism och det subsidiära brottet stöd åt organiserad rasism, vilket

för övrigt är de brottsbeteckningar som föreslogs av Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering i början av 1990-talet.

Försök till organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism ska vara straffbart

För att en kriminalisering av förstadier till brott ska vara befogad gäller också som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt.

Det saknas skäl att kriminalisera förberedelse och stämpling till de nya brotten. Däremot kan man föreställa sig straffvärda situationer av försök till brotten, som inte träffas av det i övrigt straffbara området. Det finns därför skäl att kriminalisera försök till organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism.

Det ska inte dömas till ansvar i ringa fall

Som framgår i avsnitt 10.1 är det vid all kriminalisering viktigt att straffansvaret endast träffar straffvärda gärningar. För att den nu föreslagna kriminaliseringen inte ska träffa mer oväsentliga gärningar bör det, på motsvarande sätt som i terrorismlagstiftningen, införas ett undantag för ringa fall. Ringa fall av organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism bör alltså undantas från straffansvar.

Det rör sig om en kriminalisering som träffar många olika slags gärningar och det krävs inte att de utförs med uppsåt att förföljelsebrottslighet ska begås. Det innebär att det är svårt att förutse vilka situationer som bör undantas från det straffbara området.

Undantaget för ringa fall bör mot den bakgrunden utformas så att det avser situationer där deltagandet, bildandet eller stödet har varit obetydligt eller då gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa. I författningskommentaren ges exempel på vad som kan utgöra ringa fall. Den närmare omfattningen av undantaget får på vanligt sätt avgöras i praxis.

Bestämmelsen om undantag för ringa fall bör placeras i en ny 16 kap. 7 b § brottsbalken.

Straffskalan för organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism ska vara fängelse i högst två år

Det föreslagna straffansvaret för organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism omfattar gärningar som medför en ökad risk för att rasistisk förföljelsebrottslighet begås. Brotten har därför ett förhållandevis högt straffvärde. Straffet för normalgraden av hets mot folkgrupp är fängelse i högst två år, vilket bedöms lämpligt även för de nya brotten. Straffskalan för båda brotten föreslås därför vara fängelse i högst två år.

Omständigheter som bör kunna vara av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är, när det gäller organiserad rasism, främst vilken typ av organisation det rör sig om, vilken roll som gärningsmannen har i organisationen, vilka uppgifter som har utförts och hur länge deltagandet har pågått. När det gäller stöd åt organiserad rasism är omständigheter av betydelse, utöver typen av organisation, i stället vilket stöd det har handlat om och i vilken omfattning stödet har skett.

Eftersom omständigheterna kan skilja sig mycket åt, kan också straffvärdet för brotten variera i avsevärd utsträckning. Hela straffskalan bör därför utnyttjas i möjligaste mån.

Det ska införas en särskild straffskala för grovt deltagande- och bildandebrott

Som konstaterats kan ett deltagande i en rasistisk organisations verksamhet ske på många olika sätt. Det bidrag till att stärka eller upprätthålla en organisation och dess förmåga att begå rasistisk förföljelsebrottslighet som ett deltagande innebär kan därför variera. Även mycket allvarliga fall kan förutses. Det bör därför införas en särskild straffskala för grovt deltagandebrott. Samma skäl gör sig gällande när det gäller bildandebrottet.

Genom att i lagtext ange kvalifikationsgrunder för ett grovt brott skapas förutsättningar för att försvårande omständigheter ska få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Uttryckliga kvalifikationsgrunder ger också ökad förutsebarhet och bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen, vilket leder till en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Det är därför motiverat att, liksom vid många andra grova brott, i lagtexten ange exempel på omständigheter som

särskilt ska beaktas vid bedömningen av om deltagande- eller bildandebrottet är grovt.

När det gäller deltagandet i verksamheten bör det vara en försvårande omständighet att gärningsmannen har haft ledande ställning i organisationen. Den som har en sådan ställning har större möjlighet att påverka vad som händer och planeras i organisationen och hur organisationen utvecklas. Det finns anledning att se särskilt allvarligt på ett sådant deltagande. Kvalifikationsgrunden bör beskrivas så att den omfattar personer som har ett bestämmande inflytande i verksamheten. Motsvarande uttryck finns i bestämmelsen om underlåtenhet att förhindra brott i 23 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. För att någon ska anses ha ett bestämmande inflytande i organisationen krävs i det sammanhanget att personen har makt att besluta om vad som görs inom ramen för organisationen eller en del av denna, dvs. att han eller hon har möjlighet att styra över vad andra personer i organisationen gör. Uttrycket bör ha samma betydelse här. Den nu behandlande kvalifikationsgrunden kan sägas ta sikte på en omständighet som gör att brottet måste anses särskilt farligt.

Vilken rasistisk organisation personen har deltagit i eller bildat är också en omständighet som bör kunna få betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt. En rasistisk organisation med vilja och förmåga att begå allvarlig förföljelsebrottslighet genom våldsutövning måste anses särskilt farlig. Att delta i en sådan organisation bör därmed anses vara försvårande. På motsvarande sätt bör ett bildandebrott typiskt sett anses grovt om den sammanslutning som bildas ska vara en sådan särskilt farlig organisation. Det bör därför anges att det, vid bedömningen av om brottet är grovt, särskilt ska beaktas om det annars har varit av särskilt farlig art. Även andra omständigheter än vilken rasistisk organisation det har varit fråga om bör kunna göra att brottet bedöms som grovt.

Kommittén har tidigare gjort bedömningen att det finns skäl att kriminalisera försök till organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Sådana skäl finns naturligtvis också när det gäller det grova brottet.

Bestämmelsen om en särskild straffskala för grovt brott bör placeras i en ny 16 kap. 7 a § brottsbalken och det grova brottet ges beteckningen grov organiserad rasism.

Det kan diskuteras vilken straffskala som ska gälla för det grova brottet, men kommittén har stannat vid att föreslå fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Bestämmelsernas förhållande till andra straffbestämmelser

Handlingar som innebär att någon deltar i, bildar eller lämnar stöd åt en rasistisk organisation kan samtidigt utgöra brott enligt andra bestämmelser i brottsbalken eller någon annan lag.

Frågor om konkurrens får i det enskilda fallet lösas med tillämpning av sedvanliga konkurrensregler. Detta innebär att frågan om en person ska dömas för ett eller flera brott uppkommer i samtliga de fall där en person inom ramen för sitt deltagande i, bildande av eller stöd åt en rasistisk organisation också har begått andra straffbara handlingar. I författningskommentaren lämnas exempel på hur man kan se på olika situationer.

Avslutande prövning av förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter m.m.

Kommittén kan avslutningsvis konstatera att en straffrättslig lagstiftning som utformas i enlighet med det anförda inte kan anses som annat än fullt godtagbar ur rättssäkerhetssynpunkt. Den tillgodoser de krav som legalitetsprincipen ställer. Inte heller de bevisproblem som kan förutses är mer omfattande än att straffbestämmelserna har förutsättningar att bli effektiva i den meningen att de kommer att kunna tillämpas. Det finns också skäl att anta att bestämmelserna skulle ha en preventiv effekt.

Det bör här noteras att eftersom kommittén enligt direktiven är förhindrad att föreslå ändring i grundlag, så är det inte aktuellt att föreslå att de nya brotten utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott. Detta innebär vissa konsekvenser för effektiviteten i lagstiftningen som behöver uppmärksammas i den vidare beredningen i Justitiedepartementet.

Straffansvaret för organiserad rasism är helt klart en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Mycket talar för att däremot straffansvaret för stöd åt organiserad rasism – eftersom det inte direkt riktar sig mot deltagande i föreningars verksamhet – i

princip inte är en sådan begränsning.[25] Den frågan är emellertid av underordnad betydelse här eftersom det, alldeles oavsett, ju enligt regeringsformen är tillåtet att begränsa föreningsfriheten för de organisationer som det föreslås förbjudet att stödja (förutsatt att det är proportionerligt osv.).

Kommittén har i avsnitt 10.2 gjort bedömningen att övervägande skäl talar för att det är nödvändigt att begränsa föreningsfriheten och införa ett förbud mot rasistiska organisationer i svensk rätt. Även en nödvändig begränsning måste utformas på ett sådant sätt att den utgör ett så litet ingrepp som möjligt i enskildas fri- och rättigheter. Det är viktigt att kriminaliseringens omfattning och tillämpningsområde avgränsas väl. Det krävs därför en avslutande bedömning av om den närmare utformningen av straffansvaret är förenlig med regeringsformens krav.

I sammanhanget ska också beaktas Europakonventionen. Artikel 11 i konventionen innebär en rätt till föreningsfrihet. Denna frihet får dock underkastas inskränkningar som är föreskrivna i lag under förutsättning att de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europadomstolen har gett uttryck för att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet.[26]

Kravet på proportionalitet innebär att en begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att denna ska tillgodose sitt ändamål. Enligt det synsätt som har vuxit fram i domstolspraxis ska proportionaliteten i den rättighetsbegränsande åtgärden prövas efter en bedömning i tre steg: åtgärdens ändamålsenlighet, nödvändighet och, slutligen, proportionalitet i strikt mening (jfr bl.a. rättsfallen ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 och RÅ 1999 ref. 76, som kan tjäna till vägledning också för den bedömning som ska göras här). Prövningen gäller om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till

[25] Jfr prop. 2019/20:36 s. 114 ff.
[26] Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 uppl., 2015 s. 525.

den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

Vid en avslutande bedömning av om den här föreslagna utformningen av straffansvaret är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen kan kommittén konstatera att ändamålet med lagstiftningen i sig är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den organiserade och brottsliga rasismen kan utvecklas till att bli ett allvarligt hot mot samhällsordningen. Vidare gör kommittén bedömningen att de förslag till kriminalisering som lämnas är tillräckligt tydligt avgränsade till såväl omfattning som tillämpningsområde. Kriminaliseringens utformning är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet och är nödvändig för att uppnå detta. Statsmakternas och samhällets intresse av att kunna bekämpa den organiserade rasismen genom en lagstiftning av detta slag står i rimlig proportion till den inverkan kriminaliseringen har på föreningsfriheten och övriga opinionsfriheter.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att den närmare utformning av straffansvaret för organiserad rasism som här föreslås är en nödvändig och därmed proportionerlig begränsning av föreningsfriheten, som är förenlig med såväl regeringsformen som Europakonventionen.

Till sist ska sägas att med en lagstiftning av detta slag blir det närmast ofrånkomligt att domstolar och rättstillämpande myndigheter i enskilda fall någon gång kan behöva ta ställning till grundlagsenligheten utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana ställningstaganden kan behöva göras i förhållande till inte bara föreningsfriheten utan också till övriga opinionsfriheter. Detta följer ofrånkomligen av den breda utformningen av fri- och rättighetsregleringen i regeringsformen. Att i någon mån överlämna frågor om grundlagsenlighet i uppkomna konkreta situationer till rättstillämpningen kan inte anses som olämpligt utan är tvärtom ett sätt att åstadkomma ett gott genomslag för regeringsformens skydd.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den föreslagna lagstiftningen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Ikraftträdande

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning i Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 2022. Kommittén föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Övergångsbestämmelser

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får det inte dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks.

Denna princip kommer till uttryck också i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

De nya straffbestämmelserna om organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism som kommittén föreslår ska alltså inte tillämpas på gärningar som har begåtts före ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs inte.

12 Konsekvensanalys

Bedömning: Den föreslagna lagstiftningen kan väntas leda till marginella kostnadsökningar för rättsväsendet, främst för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, men även för Säkerhetspolisen, de allmänna domstolarna och Kriminalvården. Kostnadsökningarna bedöms kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Lagstiftningen bedöms få förebyggande och avhållande effekt på de beteenden som straffbeläggs.

Lagstiftningen bedöms inte negativt påverka de civila samhällets organisationer som det finns anledning att slå vakt om.

Lagstiftningen bedöms förenlig med Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter.

Inledning

I 14–15 a §§ kommitté förordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vilka konsekvenser av en kommittés förslag som ska redovisas. Med beaktande av de förslag som kommittén lägger fram finns det anledning att redogöra för ekonomiska konsekvenser samt betydelsen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vad som i övrigt anges i nämnda bestämmelser är inte relevant för kommitténs förslag och kommer därmed inte att behandlas.

Härutöver anges i kommittédirektiven att förslagens konsekvenser för det civila samhällets organisationer ska belysas. Det ska även framgå om förslagen har betydelse för Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter.

Ekonomiska konsekvenser

Kommittén föreslår två nya straffbestämmelser om organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Vidare föreslås en särskild straffskala för grova fall av organiserad rasism. Vid misstankar om grov organiserad rasism kommer det under vissa förutsättningar att vara möjligt att använda hemliga tvångsmedel.

De nya straffbestämmelserna kommer närmast att utgöra en värdefull komplettering till den nuvarande straffrättsliga lagstiftningen på området. Bestämmelserna kommer att tillämpas relativt sällan.

Ett aktivt utnyttjande av de möjligheter som den nya kriminaliseringen ger kan väntas leda till marginella kostnadsökningar för rättsväsendet genom att det blir något fler utredningar och lagföringar. Det kan i första hand bli fråga om en ökning av kostnaderna för Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens brottsutredande verksamhet. Även för Säkerhetspolisen, de allmänna domstolarna och Kriminalvården kan ökade kostnader uppkomma, men i ännu mindre omfattning. Kostnadsökningarna bedöms kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet m.m.

En grundtanke bakom att straffbelägga ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på ett sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att kriminaliseringen ska ha en allmänpreventiv verkan. Även om det är svårt att härleda effekter av detta slag till en specifik lagändring, görs bedömningen att en ny lagstiftning som straffbelägger organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism får avhållande effekt på sådant handlande. Den nya lagstiftningen kan alltså antas få förebyggande och avhållande effekt på de beteenden som straffbeläggs.

En sådan effekt bedöms ha en viss positiv påverkan på barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Mot bakgrund av att kommitténs förslag – såsom de utformas – är tillämpliga bara i fråga om organisationer vilkas verksamhet är brottslig bedöms förslagen inte negativt påverka de civila samhällets organisationer som det finns anledning att slå vakt om. Tvärtom ligger

det i det civila samhällets intresse att den typen av organisationer motverkas.[1]

Kommittén delar bedömningen att svensk rätt redan i dag är förenlig med de åtaganden som kan anses följa av FN:s rasdiskrimineringskonvention. Den föreslagna lagstiftningen bedöms inte få någon omedelbar betydelse för de åtagandena. Även i övrigt har kommittén vid utformningen av förslagen förhållit sig till de konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter som finns på området och som Sverige har att följa. Den nya lagstiftningen bedöms förenlig med dessa.

[1] Jfr de övergripande målen för politiken för det civila samhället som regeringen angav i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55), bet. 2009/10:KrU7 och rskr. 2009/10:195. Jfr även Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35).

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap. Om brott mot allmän ordning

7 §

Den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för organiserad rasism till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som bildar vad som ska vara en sådan organisation.

Den som, i annat fall än som sägs i första stycket, för organisationen tar befattning med vapen eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen, för stöd åt organiserad rasism till fängelse i högst två år.

Med en rasistisk organisation avses i denna paragraf en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras.

Paragrafen och brottsbeteckningarna är nya. I paragrafen regleras straffansvar för organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Paragrafen innehåller också en definition av vad som avses med en rasistisk organisation. Det i grunden straffvärda är att – på sätt som föreskrivs i paragrafen – vara med och stödja sådan organiserad rasistisk förföljelse som sker genom kriminella handlingar. Överväganden finns i kap. 10.

Paragrafen innehåller en (tillåten) begränsning av föreningsfriheten med stöd av 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen.[1] De

[1] Jfr när det gäller bestämmelsen i andra stycket Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) s. 19 ff. Jfr även Organiserad rasism, EDU:s delbetänkande om åtgärder mot rasistiska organisationer (SOU 1991:75) s. 118 f. där det anges att föreningsfriheten inte kan anses omfatta rätt att ekonomiskt eller på annat sätt stödja en sammanslutning, som man inte är ansluten till.

situationer som faller under den kan aktualisera även andra grundlagsskyddade fri- och rättigheter, utöver åsikts- och yttrandefrihet-erna, framför allt mötesfriheten och demonstrationsfriheten, och paragrafen får inte tillämpas så att dessa friheter inskränks på ett otillåtet sätt.

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 i fråga 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. Det kan anmärkas att, när straffansvar för organiserad rasism eller stöd åt organiserad rasism görs gällande med anledning av vad som förekommit vid en demonstration, så kan det i vissa situationer vara nödvändigt att ta ställning till om utdömande av detta ansvar skulle slå på sådant sätt att det i realiteten också skulle komma att utgöra en icke godtagbar begränsning av åsiktsfriheten och demonstrationsfriheten. Det går inte att ge något generellt svar på hur den bedömningen närmare ska göras; avgörande blir omständigheterna i det enskilda fallet och styrkan i de hänsyn som ska beaktas.

I ordningslagen finns också bestämmelser om när tillstånd till en demonstration kan vägras. Tillståndsprövningen får ske utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall och med beaktande av den nya lagstiftningen. Se mer om försättningarna för att vägra tillstånd på grund av fara för ordning och säkerhet i avsnitt 7.3.

Som framgår i avsnitt 6.4 får straffrättsliga ingripanden på grund av innehållet i yttranden i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen endast ske om tryck- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger. Brotten organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism är inte tryck- och yttrandefrihetsbrott. Straffansvar är därmed inte aktuellt för sådant som görs i grundlagsskyddade medier. Skillnaden mellan straffansvar och straffrihet

är alltså i dessa fall beroende av om det aktuella mediet omfattas av grundlagsskyddet eller inte.[2]

Vid tillämpningen av paragrafen ska det genomgående beaktas att den innehåller en, om än tillåten, begränsning av en grundlagsskyddad rättighet. Det kan få betydelse i det enskilda fallet vid en gärning som formellt sett faller under straffansvaret men där hänsynen till föreningsfriheten gör sig starkt gällande.

Rasistisk organisation – definition

I tredje stycket finns den grundläggande förutsättningen för straffansvar enligt paragrafen genom den definition som ges av rasistisk organisation. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

En rasistisk organisation är enligt definitionen en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av gruppens etniska ursprung, hudfärg eller ras. En rasistisk organisation består alltså i paragrafens mening av personer som begår brott och som genom denna brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av dennas etniska ursprung, hudfärg eller ras. Enligt definitionen omfattas därmed inte alla sådana organisationer som med allmänt språkbruk kan kallas rasistiska utan bara de rasistiska sammanslutningar som förföljer genom brottslighet. Straffstadgandena begränsar inte friheten att ha eller uttrycka rasistiska åsikter i föreningsform utan tar sikte på organiserad rasistisk förföljelsebrottslighet.

Definitionen har sin bakgrund i beskrivningen av de sammanslutningar för vilka föreningsfriheten kan begränsas enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen, se mer i avsnitt 3.4.

Med sammanslutning avses såväl juridiska personer som lösare organisationsformer t.ex. grupperingar av olika slag. I kravet på ”sammanslutning” ligger att det ska vara fråga om personer som samverkar på ett organiserat sätt under en inte helt obetydlig tidsperiod.[3] Det är i regel fråga om personer som sluter sig samman med ett gemensamt

[2] Sådana konsekvenser är emellertid i linje med hur grundlagsskyddet i mediegrundlagarna är utformat. Det utgör heller inte något hinder mot en straffbestämmelse för fall som inte omfattas av grundlagsskyddet, jfr Ett förbud mot spridning av bilder i rättegångar (prop. 2019/20:88) s. 13.

[3] Rekvisitet sammanslutning finns (och har motsvarande betydelse) i bestämmelsen om underlåtenhet att förhindra brott i 23 kap. 6 § andra stycket och i 2 a § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen), som innehåller en definition av vad som i den lagen avses med en terroristorganisation. Jfr Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet (prop. 2015/16:113) s. 54 och 97 och prop. 2019/20:36 s. 26.

syfte och där sammanslutningen har viss beständighet. En rasistisk organisation kan i praktiken vara sammansatt på många olika sätt. Det kan handla om regelrätta föreningar, men också om exempelvis nätverk på webbplatser, förutsatt att nätverket är uttryck för en så stabil och varaktig samverkan att det kan anses utgöra en sammanslutning.

En viktig begränsning i definitionen av rasistisk organisation är att sammanslutningens verksamhet ska innebära förföljelse genom brottslighet. Enbart de åsikter som kommer till uttryck i sammanslutningen är inte tillräckliga, utan organisationens verksamhet i sig måste innebära förföljelse och denna förföljelse måste också utgöra brottslighet. Brottsligheten ska ha en tydlig anknytning till sammanslutningen som sådan; verksamheten ska gå ut på förföljelse. En anknytning av detta slag föreligger givetvis när själva syftet med sammanslutningen är att begå förföljelsebrottslighet. När sammanslutningen har ett annat syfte kan anknytningen bestå i att förföljelse genom brottslighet har tydligt stöd i dess verksamhet, antingen så att sammanslutningen på något sätt manifesterat att sådan förföljelsebrottslighet förespråkas eller att detta ändå måste anses klart ingå i dess natur. Avgörande är vilken verksamhet sammanslutningen reellt står för (eller förväntas stå för). Vid bedömningen kan sådana omständigheter som innehållet i eventuella stadgar beaktas, men också t.ex. material på organisationens webbplats samt ledande medlemmars aktiviteter och uttalanden för sammanslutningen i sociala medier eller på annat håll.

Organiserad rasism är ett brott mot allmän ordning. Som utgångspunkt kan emellertid i princip vilken sorts brottslighet som helst läggas till grund för ansvar enligt paragrafen, såvida den rasistiska förföljelsen görs genom brottsligheten. Det ligger samtidigt i sakens natur att många brott inte kan vara relevanta i sammanhanget. I praktiken lär det främst vara brott mot person eller egendomsbrott och t.ex. hets mot folkgrupp som är aktuella.

I ”förföljelse” genom brottslighet ligger vidare ett krav på att det ska vara fråga om kriminalitet som utövas med systematik, upprepning eller intensitet. Det måste handla om flera brottsliga gärningar, en brottslig verksamhet, varigenom de sammanslutna personerna förföljer den aktuella folkgruppen på grund av etniskt ursprung osv. Hur många gärningar som krävs för att det ska vara fråga om förföljelsebrottslighet får bedömas utifrån gärningarnas karaktär. Ju all-

varligare gärningarna är, desto färre kan krävas. En samlad bedömning ska göras av den brottslighet i vilken sammanslutningen är inblandad. Typexempel på förföljelsebrottslighet är systematiska brott mot den personliga integriteten – t.ex. misshandel eller olaga hot – eller mot annans egendom – t.ex. skadegörelse – med rasistiska motiv eller systematiskt utövad hets mot folkgrupp.

Något bestämt förföljelsesyfte krävs inte för att kriminaliteten ska anses utgöra förföljelsebrottslighet, så länge den objektivt sett framstår som påträngande eller besvärande för eller annars som ett angrepp på folkgruppen i fråga.[4]

Det är i och för sig inte nödvändigt att åklagaren i alla avseenden kan precisera vilka konkreta brott som är aktuella. Det som sagts om vad som krävs för att brottsligheten ska anses utgöra förföljelsebrottslighet innebär dock att omständigheterna beträffande åtminstone några av de aktuella brotten måste vara så klara att det är möjligt att med tillräcklig säkerhet dra slutsatsen att sammanslutningen genom brottsligheten ägnar sig åt förföljelse. Det kan knappast bli aktuellt att väcka åtal i fall där det inte är möjligt att mera precist ange de relevanta omständigheterna beträffande flera konkreta brottsliga gärningar som ingår i den aktuella förföljelsebrottsligheten.[5]

Den aktuella förföljelsen ska riktas mot en folkgrupp och ske på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras.

Begreppet folkgrupp omfattar såväl samtliga individer som tillhör en folkgrupp som en bestämd del av en folkgrupp, t.ex. människor i en folkgrupp från ett visst land.

Inte all förföljelse av en folkgrupp omfattas, utan förföljelsen av gruppen måste ha skett på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Med förföljelse på grund av ”etniskt ursprung” avses förföljelse av en folkgrupp som har ett relativt enhetligt kulturmönster. Till sådana folkgrupper räknas t.ex. samer, men också i många fall folkgrupper som kännetecknas av att de har samma nationstillhörighet. Hit hör även judar. Antisemitisk förföljelse är många gånger inriktad på den judiska folkgruppens etniska ursprung.

[4] Jfr vad som anges beträffande begreppet förföljelse i straffbestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § i Förbättrat skydd mot stalkning (prop. 2010/11:45) s. 72 och 77 f.
[5] Jfr Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88) s. 290.

I fråga om förföljelse på grund av ”ras” kan följande sägas. Som inledningsvis nämnt har den här behandlade definitionen sin bakgrund i beskrivningen av de sammanslutningar för vilka föreningsfriheten kan begränsas enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Den språkliga utformningen av begränsningsstadgandet ändrades år 2011, genom att ”ras” togs bort. I stället infördes ”annat liknande förhållande” som i första hand avses träffa (ogrundade) föreställningar om ras. Detta uttryck är dock oprecist och lämpar sig inte att användas i den straffrättsliga lagstiftningen mot bakgrund av legalitetsprincipens krav.[6] Ordet ras förekommer fortfarande i vissa straffrättsliga bestämmelser med nära koppling till förevarande reglering, bl.a. i hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 §. Enligt förarbetena avser ”ras” i dessa bestämmelser sådana grupper av människosläktet som tidigare brukade upptas i antropologiska s.k. rasindelningar som grundar sig på skillnader i ärftliga fysiska egenskaper som pigmentering och ansiktsform.[7] Eftersom det emellertid inte finns något vetenskapligt stöd för att på detta sätt dela in människor i raser, finns det ur biologisk synpunkt egentligen inte någon grund för en sådan uppdelning. Med ”ras” i lagtexten avses därmed (ogrundade) föreställningar om ras.

Ibland kan det vara svårt att avgränsa vad, eller vilka verksamheter, som ingår i en rasistisk organisation. Det kan vara fallet i fråga om organisationer inom vilka det bedrivs såväl förföljelsebrottslighet som annan verksamhet, t.ex. politisk verksamhet eller annan opinionsbildning. Är det fråga om klart fristående verksamheter, kan det finnas skäl att bedöma enbart den del av verksamheten som bedriver förföljelsebrottslighet som en rasistisk organisation. I sådana fall kan en politisk gren vara att betrakta som en separat sammanslutning som inte är att anse som en rasistisk organisation. Om däremot verksamheterna är integrerade i varandra, kan det vara motiverat att bedöma det hela som en rasistisk organisation. Vid bedömningen av avgränsningsfrågor av detta slag kan det behöva särskilt beaktas att straffstadgandet inte får tillämpas så att det utgör en otillåten begränsning av andra grundlagsskyddade fri- och rättigheter än föreningsfriheten, t.ex. åsiktsfriheten och mötesfriheten.

[6] Jfr Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner (prop. 2017/18:59) s. 33 f.
[7] Prop. 1970:87 angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m.m. s. 37 f.

Organiserad rasism – den straffbara handlingen

Den grundläggande förutsättningen för att straffansvar enligt paragrafen ska kunna aktualiseras följer av definitionen av rasistisk organisation. I första stycket anges vad som ytterligare krävs för straffansvar, nämligen att det är fråga om deltagande i den rasistiska organisationens verksamhet på sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Även bildande av vad som ska vara en rasistisk organisation omfattas. Överväganden finns i avsnitt 10.4.

Till att börja med ska det röra sig om deltagande i den rasistiska organisationens verksamhet.

Det straffbara deltagandet ska ta sig uttryck i någon form av aktivitet inom ramen för organisationens verksamhet. Bestämmelsen tar sikte på sådant deltagande som ingår som en naturlig och integrerad del i verksamheten.

I praktiken kan ett sådant deltagande ske på många olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det rör sig om. Det kan givetvis handla om en person som har ett bestämmande inflytande i organisationen. Även ett passivt men formligt medlemskap och erläggande av medlemsavgift uppfyller normalt kravet på deltagande. Det kan också vara fråga om någon utan formligt medlemskap som utför uppgifter inom ramen för organisationen, t.ex. delar ut flygblad eller är funktionär, fanbärare eller dörrvakt. Att ansluta sig till en rasistisk organisation genom att t.ex. ställa sig under dess ledning och utföra de uppgifter som man tilldelas innebär typiskt sett ett deltagande i verksamheten. Däremot kan t.ex. den som enbart anmäler sig för att få utskick eller annan information från organisationen inte gärna anses delta tillräckligt aktivt, inte heller den som läser organisationens hemsidor eller som bara mera allmänt uttalar sympati eller stöd för organisationen. Att enbart vara närvarande på en plats där organisationen befinner sig kan i princip inte anses som ett deltagande.

Det är inte nödvändigt att deltagandet tar sikte på just förföljelsebrottsligheten. Det behöver alltså inte handla om deltagande i den kriminalitet genom vilken förföljelsen görs. Det är själva deltagandet i den rasistiska organisationens verksamhet som kan medföra straffansvar. Straffansvar är aktuellt även för den som, utan att själv göra sig skyldig till förföljelsebrott eller t.ex. medhjälp till sådant brott, deltar i organisationens verksamhet. Det är med andra ord i detta

avseende tillräckligt att en person deltar i verksamheten inom ramen för en sammanslutning i vilken andra personer begår förföljelsebrottslighet.

Vidare krävs – för att straffansvar ska föreligga – att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Allt sådant som i och för sig kan anses som aktivt deltagande är inte straffbart. En begränsning ligger i det förhållandet att det måste röra sig om ett i någon mån kvalificerat deltagande, detta ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja den rasistiska organisationen.

Att främja den rasistiska organisationen innebär att någon genom sitt deltagande i organisationen skapar gynnsamma förutsättningar för den att växa eller verka. Att stärka organisationen innebär att någon genom sitt deltagande i den gör den mer effektiv eller slagkraftig. Att understödja organisationen innebär att någon genom sitt deltagande i den gynnar, stöder eller på något annat sätt underlättar för den.

Kravet att deltagandet ska vara ”ägnat att” främja, stärka eller understödja den rasistiska organisationen medför inte att åklagaren måste bevisa att ett sådant syfte med deltagandet finns eller att en viss effekt har uppstått, dvs. att organisationen genom deltagandet har främjats, stärkts eller understötts. Deltagandet ska däremot ha varit av det slaget att det typiskt eller generellt sett bidrar till organisationen på ett sådant sätt. Det handlar i praktiken närmast om att göra ett slags genomsnittlig bedömning av om handlandet kan anses innebära en risk för att den rasistiska organisationen främjas, stärks eller understöds.[8]

Av kravet på att deltagandet i verksamheten ska ha varit ägnat att främja, stärka eller understödja den rasistiska organisationen följer, som framgår, att allt aktivt deltagande i en organisation inte omfattas av det straffbara området. Vid bedömningen av om deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen ska inte bara den isolerade handlingen beaktas utan även det sammanhang i vilken den utförts.[9] Även om graden av aktivitet är låg i de fall där någon t.ex. uttrycker sin tillhörighet genom att bära organisationens symbol, går med i en av organisationen anordnad demonstration eller bidrar till mötesverksamheten, kan en sådan gärning beroende

[8] Motsvarande rekvisit finns i straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation i 2 b § rekryteringslagen. Jfr prop. 2019/20:36 s. 64.

[9] Viss journalistik verksamhet kan t.ex. falla utanför det straffbara området (jfr också prop. 2019/20:36 s. 66).

på sammanhanget ändå anses bidra till att främja, stärka eller understödja organisationen. En nyanserad bedömning ska dock göras i det enskilda fallet där samtliga omständigheter beaktas. För att kriminaliseringen inte ska gå för långt finns i 16 kap. 7 b § ett undantag för ringa fall.

Ofta sprider rasistiska organisationer information i tidskrifter och på webbplatser. Den som för organisationens räkning skriver i sådana medier kan beroende på omständigheterna anses delta i organisationens verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja denna. En annan sak är att det inte alltid är möjligt att ingripa med stöd av denna straffbestämmelse när yttrandet görs i ett av de medier som omfattas av mediegrundlagarna.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till de faktiska omständigheterna. Det krävs alltså uppsåt till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en rasistisk organisation och som innebär ett deltagande i verksamheten. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en avsikt att främja, stärka eller understödja organisationen i det enskilda fallet. Gärningsmannen ska däremot ha uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att deltagandet är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Av bestämmelsens andra mening framgår att även bildandet av vad som ska vara en sådan rasistisk organisation som definieras i paragrafens tredje stycke omfattas av kriminaliseringen. Det straffbara bildandet ska, liksom deltagandet, ta sig uttryck i någon form av aktivitet från gärningsmannens sida som innebär att en sammanslutning som ska utgöra en rasistisk organisation bildas. I begreppet bildande ligger att brottslig eller annan verksamhet i sammanslutningen ännu inte har inletts. I stället handlar det i regel om bildande av en sammanslutning som avser att inleda verksamhet som innebär rasistisk förföljelse genom brottslighet.

Även ett bildande kan ske på olika sätt och se olika ut beroende på vilken typ av organisation det handlar om. Det kan handla om någon som upprättar föreningsstadgar där förföljelsebrottslighet uttryckligt eller underförstått förespråkas eller som ansöker om s.k. momsregistrering för en förening av det slaget. Det kan också röra sig om någon som samlar likasinnade vid ett uppstartsmöte för en organisation som förespråkar förföljelsebrottslighet.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till de omständigheter som innebär bildande av sammanslutningen och som gör att sammanslutningen ska vara en rasistisk organisation. Att bilda en sammanslutning som inte ska vara en rasistisk organisation utan bara ägna sig åt t.ex. meningsutbyte är inte straffbart, även om sammanslutningen med tiden skulle ändra karaktär och börjar bedriva verksamhet som utgör rasistisk förföljelsebrottslighet. Däremot kan den som bildat sammanslutningen och sedan stannar kvar i denna och deltar i verksamheten när sammanslutningen blivit en rasistisk organisation dömas för deltagandebrott om förutsättningar i övrigt för detta föreligger.

Organiserad rasism – straffet

Straffet för organiserad rasism är fängelse i högst två år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är främst vilken typ av rasistisk organisation det rör sig om, vilken roll som gärningsmannen har i organisationen, vilka uppgifter som har utförts och hur länge deltagandet har pågått.

Eftersom deltagandet i verksamheten kan se olika ut beroende på omständigheterna, kan straffvärdet för gärningen variera i avsevärd utsträckning. Varaktigheten av deltagandet är en omständighet som kan ha betydelse för straffvärdet, men som normalt inte påverkar gradindelningen. Arten och omfattningen av deltagandet torde också, i den utsträckning dessa omständigheter inte gör att gärningen ska bedömas som grovt brott, kunna göra att straffvärdet är sådant att den övre delen av straffskalan ska användas.

Stöd åt organiserad rasism – den straffbara handlingen

Andra stycket innehåller en bestämmelse om straff för den som för en rasistisk organisation tar befattning med vapen eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd. Överväganden finns i avsnitt 10.4.

Straffbestämmelsen är uttryckligen subsidiär i förhållande till första stycket. Den ska alltså inte tillämpas om det finns förutsättningar att döma för organiserad rasism. Bestämmelsen i andra stycket tar i stället

sikte på sådant som inte innebär deltagande i en rasistisk organisations verksamhet eller bildande av en sådan organisation, men som ändå bidrar till att organisationen främjas, stärks eller understöds.

I första ledet straffbeläggs att ta befattning med vapen eller ammunition som kan komma till användning i organisationen. Straffvärd befattning med utrustning som liknar vapen och ammunition, kan omfattas av ”liknande stöd” i bestämmelsens sista led.

Att ta befattning med vapen eller ammunition kan ske genom dels fysiska åtgärder t.ex. tillhandahållande, transport, förvaring eller vidtagande av andra faktiska åtgärder med utrustningen, dels åtgärder som inte innebär någon fysisk befattning t.ex. anskaffande eller ordnande med transport eller förvaring av utrustningen.

Befattningen ska ske för en rasistisk organisation. Det innebär att gärningsmannen ska ta befattning med vapnen eller ammunitionen för organisationens räkning i allmän mening. Det kan handla om att för organisationen t.ex. transportera, förvara eller reparera vapen eller att köpa eller annars ordna fram vapen. För straffbarheten spelar det ingen roll vem som har förmedlat kontakten eller gett uppdraget att ta befattning med vapnen.

I praktiken torde den befattning som bestämmelsen träffar många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation. Det är dock inte någon förutsättning för straffansvar. Om befattningen inte sker mot ersättning, kan det tyda på att det i stället handlar om organiserad rasism enligt paragrafens första stycke.

I andra ledet straffbeläggs att lämna ekonomiskt bidrag till en rasistisk organisation. Det kan handla om en ren bidragsgivare, men det kan också röra sig om någon som köper in propagandamaterial, t.ex. tidskrifter, dekaler och symboler, på ett sätt som i själva verket blir ett klart och tydligt bidrag till organisationen.

I bestämmelsens tredje led straffbeläggs upplåtelse av lokal eller mark till en rasistisk organisation. En upplåtelse av lokal eller mark till en sådan organisation omfattas av straffansvaret, även om det sker till marknadsmässig hyra eller arrendeavgift. Med upplåtelse avses att den som innehar lokal eller mark låter någon – i det här fallet den rasistiska organisationen – nyttja lokalen eller marken.[10] Den upplåtelse som bestämmelsen träffar lär i praktiken många gånger ske mot ersättning eller någon annan form av kompensation, men detta

[10] Motsvarande rekvisit finns i straffbestämmelsen om samröre med en terroristorganisation i 2 b § rekryteringslagen. Jfr prop. 2019/20:36 s. 65.

är inte någon förutsättning för straffansvar. Det krävs inte att upplåtelsen sker för organisationens verksamhet, dvs. det behöver inte faktiskt bedrivas någon verksamhet för att en straffbar upplåtelse av lokal eller mark ska anses ha skett. Överlåtelse av lokal eller mark, genom t.ex. försäljning eller gåva, omfattas inte men kan under vissa omständigheter falla in under ”liknande stöd” i bestämmelsen.

I bestämmelsen straffbeläggs slutligen lämnande av annat liknande stöd. Det stöd som avses ska till sin art vara jämförbart med det stöd som i övrigt anges. Med att lämna annat liknande stöd kan till att börja med förstås befattning med sådan utrustning som liknar vapen och ammunition. Det kan t.ex. handla om sådana explosiva varor som omfattas av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Ytterligare vägledning till vad som kan vara liknande utrustning kan man få genom regeringens föreskrifter om vad som utgör krigsmateriel (se bilaga till förordningen [1992:1303] om krigsmateriel).

Som ytterligare exempel på annat liknande stöd kan nämnas främjande av organisationen genom olika former av rådgivning eller hjälp med ekonomin, om detta görs utan att betalning utgår eller om betalning utgår till ett belopp som påtagligt understiger vad som betecknas som sedvanligt. Det kan också vara fråga om gärningar som kommer organisationen till nytta på ett liknande sätt som när lokaler eller mark upplåts till denna. Det kan t.ex. handla om andra sätt att, utan att det innebär upplåtelse, ordna lokaler för den rasistiska organisationen t.ex. genom en benefik överlåtelse.

För att det ska vara ett straffbart stöd krävs också, på motsvarande sätt som för deltagandebrott enligt första stycket, att gärningen är ägnad att stärka, främja eller understödja den rasistiska organisationen. Rekvisitet ska förstås på samma sätt här. Åklagaren behöver alltså inte bevisa något visst syfte med stödet eller att en viss effekt uppstått, dvs. att organisationen genom stödet har främjats, stärkts eller understötts. Stödet ska däremot vara sådant att det typiskt eller generellt sett bidrar till organisationen på ett sådant sätt.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till de faktiska omständigheterna. Det krävs alltså uppsåt till att det rör sig om en viss typ av stöd och att befattningen, lämnandet eller upplåtelsen sker för eller till en rasistisk organisation, liksom till de omständigheter som gör att sammanslutningen är en rasistisk organisation som en sådan definieras i paragrafen. Det krävs inte att gärningsmannen har haft en

avsikt att främja, stärka eller understödja den rasistiska organisationen. Gärningsmannen ska däremot ha uppsåt till de omständigheter som, enligt en objektiv bedömning, gör att stödet är ägnat att främja, stärka eller understödja den rasistiska organisationen.

I fråga om t.ex. uthyrning av en lokal bör enligt allmänna principer som utgångspunkt förhållandena vid tidpunkten för uthyrningen vara avgörande för uppsåtsbedömningen. Man kan tänka sig situationer där den som innehar lokalen först senare blir varse att uthyrningen sker till en rasistisk organisation. Om innehavaren då fortsätter att upplåta lokalen, träffas detta i och för sig av straffansvaret. Vid bedömningen kan i ett sådant fall behöva beaktas om uthyraren, när han eller hon fick kännedom om att det var en rasistisk organisation, avtalsrättsligt gjorde vad som skäligen kan begäras för att få hyresförhållandet att upphöra. Om uthyraren har gjort vad som skäligen kan begäras, men det saknas avtalsrättslig möjlighet att säga upp avtalet, får straffrättsligt ansvar anses uteslutet enligt allmänna principer. Den närmare bedömningen av frågor av det slaget får dock på vanligt sätt lämnas åt rättstillämpningen att avgöra i konkret uppkomna situationer.

Stöd åt organiserad rasism – straffet

Straffet för stöd åt organiserad rasism är fängelse i högst två år. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av straffvärdet är främst vilken typ av rasistisk organisation det rör sig om och vilket stöd det har handlat om samt i vilken omfattning stödet har skett. Straffvärdet för gärningen kan variera i avsevärd utsträckning.

Förverkande

De allmänna bestämmelserna om förverkande i 36 kap. är tillämpliga beträffande såväl organiserad rasism som stöd åt organiserad rasism. Det innebär att egendom som har använts som hjälpmedel vid ett sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl (se 36 kap. 2 §).

Konkurrens

Frågan om en person, som i samband med att ha deltagit i, bildat eller lämnat stöd till en rasistisk organisation även har begått andra straffbara gärningar, ska dömas för ett eller flera brott får avgöras utifrån allmänna principer om brottslighetskonkurrens.

Konkurrensfrågor kan tänkas uppkomma i förhållande dels till de brott som kvalificerar sammanslutningen som en rasistisk organisation, t.ex. våldsbrott med rasistiska motiv och hets mot folkgrupp, dels till medverkan eller förberedelse till sådana brott. Gärningsmannen kan t.ex. delta i organisationens verksamhet genom att själv begå misshandel eller hets mot folkgrupp eller stödja organisationen genom medverkan till sådana brott.

Huvudregeln när det gäller vad som ibland kallas regelkonkurrens, dvs. situationer då en och samma handling träffas av flera straffbud, är kumulation. Båda straffbuden är tillämpliga och man dömer i konkurrens för båda brotten. Detta är en följd av att det, normalt sett (liksom i detta fall), rör sig om en medveten överreglering. Från huvudregeln finns dock undantag, främst i form av ett antal tumregler som har utvecklats i praxis, som syftar till att undvika omotiverade dubbelbestraffningar. Att båda straffbuden har samma eller liknande skyddsintressen, eller att det gemensamma tillämpningsområdet är stort och det ena straffbudet kan anses strängare p.g.a. straffskalan eller straffmätningspraxis, kan tala för att bara tillämpa det strängare straffbudet. När straffbuden har olika skyddsintressen, då brukar det anses att huvudregeln om kumulation gäller. En annan situation där det kan finnas skäl att bara tillämpa det ena straffbudet är om utförandet av det ena brottet är en omständighet som kan göra att det andra brottet bedöms som grovt.[11]

På grund av de likartade skyddsintressena torde i regel inte dömas i konkurrens för både organiserad rasism eller stöd åt organiserad rasism och hets mot folkgrupp (eller medverkan till hets mot folkgrupp) utan det finns skäl att tillämpa endast ett av straffbuden. När det inte ska dömas i konkurrens torde normalt organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism (liksom medverkan till dessa brott) konsumera hets mot folkgrupp. En bedömning måste dock göras

[11] Se Ulväng, Brottslighetskonkurrens, 2013, avsnitt 5.3 och 5.5 och Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., 2013 s. 482 ff. Jfr Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62) s. 110 f. med där gjorda hänvisningar, bl.a. till rättsfallen ”Cannabissmugglingsdomen” NJA 2012 s. 535 p. 10 och 11 och NJA 2001 s. 464.

utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med beaktande av bl.a. de olika straffbudens skyddsintressen.

Utgör det andra brottet i stället ett annat brottsbalksbrott, t.ex. misshandel eller olaga hot, eller förberedelse eller medverkan till ett sådant brott, torde det däremot, på grund av de olika skyddsintressena, normalt finnas skäl att döma i konkurrens för organiserad rasism eller stöd åt organiserad rasism och det andra brottet. Detsamma gäller om det andra brottet utgör brott mot någon specialstraffrättslig lag, t.ex. vapenlagen (1996:67).

Att t.ex. ett deltagande har innefattat annan brottslighet kan självfallet påverka straffvärdet av deltagandet, men det är viktigt att samma omständigheter inte beaktas flera gånger vid bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde. Om det handlar om flera fall av brott, kan detta dessutom vara en omständighet som gör att deltagandebrottet är att bedöma som grov organiserad rasism. Rör det sig om upprepade fall av hets mot folkgrupp, torde det i regel finnas skäl att endast döma för grov organiserad rasism. Däremot kan upprepade fall av t.ex. misshandel leda till att deltagandet bedöms som grovt men att det ändå är motiverat att döma i konkurrens för grov organiserad rasism och upprepade fall av misshandel eftersom straffbuden har olika skyddsintressen.

Det anförda får ses mera som en allmän diskussion om de konkurrensfrågor som kan uppkomma. I grund och botten är det svårt att i samband med lagstiftning lämna någon större vägledning i dessa avseenden. Konkurrensfrågor måste på vanligt sätt lämnas till rättstillämpningen att närmare avgöra, med beaktande av de vedertagna principerna på området och omständigheterna i det enskilda fallet.

7 a §

Om ett brott som avses i 7 § första stycket är grovt, döms för grov organiserad rasism till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Paragrafen och brottsbeteckningen är nya. Paragrafen behandlar grov organiserad rasism. Den ger en särskild, strängare straffskala för ett sådant brott enligt 7 § första stycket som är grovt och anger vilka

omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Det ska alltid göras en allsidig bedömning av frågan om den organiserade rasismen är att anse som grov. Till ledning för tillämpningen anges i lagtexten bara vad som särskilt ska beaktas, dvs. omständigheter som ska väga tungt vid bedömningen. Lagens exemplifiering innebär varken att det är nödvändigt att bedöma brottet som grovt om någon av dessa omständigheter föreligger eller att det är uteslutet att göra det i andra fall.[12] Det grova brottet är inriktat på sådant deltagande eller bildande som av olika skäl kan anses som särskilt farligt.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen. För att någon ska anses ha ett bestämmande inflytande i organisationen krävs att personen har makt att besluta om vad som görs inom ramen för organisationen eller en del av denna, dvs. att han eller hon har möjlighet att styra över vad andra personer i organisationen gör. Till denna krets hör dels den som har ett inflytande över organisationens verksamhet i kraft av sin formella ställning, dels den som utan att ha en formell position i organisationen i praktiken utövar ledningen över hela eller delar av verksamheten.[13] Bedömningen av om en person har ett bestämmande inflytande görs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Den som har ett bestämmande inflytande bidrar typiskt sett till den rasistiska organisationen på ett sådant sätt att det ska särskilt beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

Härutöver ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Denna allmänna kvalifikationsgrund ger utrymme att beakta i vilket sammanhang gärningen företas.

Genom uttrycket att gärningen ”annars” har varit av särskilt farlig art betonas att gärningens farlighet är central vid gradindelningen.

---

[12] Se rättsfallet ”Bagagestölderna” NJA 2016 s. 1143.

[13] Motsvarande rekvisit finns i bestämmelsen om underlåtenhet att förhindra brott i 23 kap. 6 § andra stycket. Jfr prop. 2015/16:113 s. 96 f.

Kvalifikationsgrunderna ska inte tillämpas mekaniskt. Den omständighet som angetts i bestämmelsen – dvs. att gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen – utgör exempel på sådant som typiskt sett innebär att organiserad rasism är särskilt farlig. Genom bestämmelsens utformning framhävs vikten av att det görs en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det kan finnas personer, som utan att de har ett bestämmande inflytande i organisationen, ändå har roller som är särskilt viktiga för att denna ska fungera och vilkas deltagande på ett påtagligt sätt har bidragit till organisationens förmåga att begå förföljelsebrottslighet. En annan omständighet som typiskt sett måste anses göra ett deltagandebrott grovt är om deltagandet har skett inom ramen för en särskilt farlig rasistisk organisation med vilja och förmåga att begå allvarlig förföljelsebrottslighet genom våldsutövning. På motsvarande sätt bör ett bildandebrott typiskt sett anses grovt om den sammanslutning som bildas ska vara en särskilt farlig rasistisk organisation av detta slag.

Frågan om brottet ska bedömas som grovt ska avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. De omständigheter som medför att gärningen är att bedöma som grov måste på vanligt sätt omfattas av uppsåt.

Straffskalan för grovt brott får vissa konsekvenser för möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas vid en förundersökning avseende ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader (se 27 kap. 19 § tredje stycket 1 rättegångsbalken).

7 b §

Ansvar enligt 7 § ska inte dömas ut om deltagandet, bildandet eller stödet har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att ringa fall av gärningar enligt 16 kap. 7 § inte ska föranleda straffansvar. Överväganden finns i avsnitt 10.4.

Bestämmelsen anger att ringa fall av organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism inte ska leda till ansvar. Detta undantag från det straffbara området omfattar fall där deltagandet, bildandet eller stödet har varit av obetydligt slag, liksom situationer där gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.[14]

Bestämmelsen innebär att i sammanhanget inte så viktiga gärningar där straffansvar inte är motiverat undantas från det straffbara området. Undantaget ger möjlighet att undvika mindre rimliga eller för långtgående resultat när 7 § tillämpas. I bestämmelsen anges ett exempel på sådana omständigheter som kan göra att gärningen kan bedömas som ringa, nämligen att deltagandet, bildandet eller stödet har varit obetydligt. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska alltid göras.

Ett exempel på ett deltagande av obetydligt slag kan vara en person som, kanske mest av oförstånd, utför en del uppgifter inom ramen för organisationen, förutsatt att deltagandet i sig inte har varit av alltför farligt slag. Att gärningen i endast obetydlig utsträckning kan anses ha varit ägnad att främja, stärka eller understödja den rasistiska organisationen är också en omständighet som gör att gärningen kan bedömas som ringa. Det kan handla om att vid några tillfällen delta i sammanslutningens verksamhet genom att klottra organisationens symbol, klistra upp dess dekaler eller bara gå med i organisationens manifestation. En annan sak är att den som t.ex. klottrar naturligtvis kan dömas för skadegörelse om förutsättningar för detta föreligger. Ett exempel på stöd av obetydligt slag kan vara att lämna mindre bidrag. Det kan också handla om en enstaka upplåtelse av en mindre viktig lokal. Man kan tänka sig situationer där ett bildande är av obetydligt slag, även om det sällan lär aktualiseras. Det kan handla om att vara med i periferin vid ett bildande och i samband med det utföra en uppgift av något slag, t.ex. kopiera dokument.

Det rör sig alltså här om gärningar som faller under det annars straffbara området, men som ändå ska bedömas som ringa och därför inte leda till ansvar. Den närmare omfattningen av undantaget får bestämmas i praxis.

[14] Motsvarande undantag finns när det gäller samröre med en terroristorganisation i 7 § första stycket rekryteringslagen. Jfr prop. 2019/20:36 s. 70.

17 §

För förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra myteri döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för *försök till organiserad rasism, stöd åt organiserad rasism och grov organiserad rasism samt för* försök till sådant barnpornografibrott som avses i 10 a § första stycket och försök eller förberedelse till grovt barnpornografibrott.

Paragrafen reglerar straffansvar vid osjälvständiga brottsformer i 16 kap. och ändras på så sätt att även försök till organiserad rasism, stöd åt organiserad rasism och grov organiserad rasism straffbeläggs. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Ansvar för försök förutsätter enligt 23 kap. 1 § att utförandet av brottet har påbörjats, men inte fullbordats och att det har förelegat fara för fullbordan eller att faran har varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Det praktiska tillämpningsområdet för dessa försöksbrott lär vara begränsat.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder lagändringarna i kraft den 1 juli 2022. Några särskilda övergångsbestämmelser ges inte. Övervägandena finns i kap. 11.

De nya straffbestämmelserna om organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism i 16 kap. 7 § tillämpas bara på gärningar som begås efter ikraftträdandet (jfr 5 § lagen [1964:163] om införande av brottsbalken). Bestämmelsen hindrar däremot inte att brottslig verksamhet och förföljelse som har förekommit före ikraftträdandet beaktas vid bedömningen av om den organisation som gärningsmannen t.ex. deltagit i är en rasistisk organisation.

Reservationer

Reservation av ledamöterna Martin Kinnunen (SD) och Per Söderlund (SD)

Kommittén har haft i uppdrag att, inom befintlig grundlag, överväga och utreda ett förbud mot rasistiska organisationer. Kommittén har övervägt argument både för och emot ett förbud. Ett uppenbart argument för ett sådant förbud som kommittén redogjort för är behovet av att skydda utsatta grupper mot hot, våld och förföljelse. Sverigedemokraterna delar kommitténs uppfattning att det finns ett behov av att skydda utsatta grupper.

I motsats till majoriteten finner vi emellertid att skälen emot ett förbud väger tyngre än skälen för ett förbud. Detta är en uppfattning som även framförts av ett stort antal av de experter som biträtt kommittén. Sverigedemokraterna anser att den grundlagsstadgande föreningsfriheten gör sig starkt gällande och bör kunna bli föremål för undantag endast under synnerliga omständigheter. Därtill medför definitionsproblematiken kring vad en rasistisk organisation är att rättsordningen inte bara har svårt att avgöra vad som faktiskt ska anses som en rasistisk organisation utan också att lagen, om den blir till verklighet, lätt kan missbrukas av en mindre nogräknad makthavare.

I stället för att fästa avseende på de åsikter som utgör grunden för förföljelse, hat och hot menar vi att en bättre metod hade varit att stärka skyddet för utsatta grupper genom att utveckla och skärpa lagstiftningen rörande de handlingar som är ägnade att åsamka dessa grupper skada.

En tänkbar väg framåt vore att utreda ett generellt förbud mot våldsbejakande organisationer inom ramen för 2020 års grundlagskommitté. I en sådan rättslig figur hade rättskraften inte träffat den grundläggande rätten till åsiktsfrihet utan i stället träffat eventuellt

våldsbejakande inslag i extremistiska organisationer oaktat ideologisk grund i övrigt.

Reservation av ledamoten Linda Westerlund Snecker (V)

Vänsterpartiet anser att utvecklingen och normaliseringen av rasism, nazism och fascism som sker i Sverige och i Europa är djupt oroande. Rasism utgör ett allvarligt hot mot demokratin och oss alla. Den innebär bl.a. en begränsning i det offentliga rummet för alla som är föremål för rasisternas hat och våld, men i förlängningen även av rätten att existera. Att sprida uttryck för rasism och rasistisk ideologi är ett allvarligt brott och i svensk rätt finns en omfattande kriminalisering som avser olika former av rasistiska och antidemokratiska gärningar, vilket innebär att såväl organiserade som oorganiserade människor som genom att exempelvis uttrycka missaktning, bära symboler eller medverka till rasistiskt motiverade våldsbrott kan lagföras för sina handlingar. Enligt nuvarande lagstiftning är inte rasistiska organisationer eller partier förbjudna och det är inte straffbelagt att vara medlem i en sådan organisation.

Vänsterpartiet vill inte förbjuda rasistiska organisationer utan anser att rasism bekämpas på andra sätt än att förbjuda en eller flera organisationer. Den svenska lagstiftningen tar sikte på vad någon gör, inte vad eller vem hen är. Det är en principiellt viktig ordning som Vänsterpartiet står bakom. Att förbjuda vissa organisationer inskränker den grundläggande rättstraditionen och grundlagen. Befintlig lagstiftning måste tillämpas mer effektivt än vad som sker i dag och hets- och hatbrottslagstiftningen behövs stärkas på vissa punkter.

Vi ska inte kriminalisera människor för deras tankar eller vilka organisationer de tillhör, utan fokus måste ligga på att förhindra och bestraffa de brottsliga handlingar som enskilda, själva eller tillsammans med andra, begår. Vi behöver bekämpa grogrunden för rasism med progressiv politik.

Vänsterpartiet anser att något författningsförslag inte ska lämnas. Dels genom argumentationen i det föregående men även på grund av att ett förbud kräver svåra avvägningar. Antingen genom en ny straffbestämmelse och ett nytt slags brott eller genom en ny upplösningslagstiftning. Ett förbud ger för stora avkall på regeringsformens bestämmelser om åsiktsfrihet. Vänsterpartiet anser att föreningsfriheten bör lämnas orörd och den innehållsneutrala lagstiftningen ska kvarstå.

Enligt den svenska tolkningen av FN:s rasdiskrimineringskonvention innebär den inte en absolut skyldighet att lagstifta utan att varje stat har rätt att själva bestämma vilka metoder som ska användas för att uppfylla konventionens syfte. Vänsterpartiet anser därför att en politik som minskar möjligheten för rasismen att växa i Sverige är ett betydligt bättre verktyg än att förbjuda rasistiska organisationer.

Ett förbud mot rasistiska organisationer har utretts i Sverige sedan år 1933. Vad förbudets syfte har varit har varierat. I kommitténs direktiv år 1933 definierades kommunister, socialister, anarkister och syndikalister som statsfientliga och något som skulle förbjudas. I Diskrimineringsutredningen år 1978 var fokuset inriktat mot föreningsfriheten. År 1987 i Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet var ett organisationsförbud på tapeten. År 1991 föreslog Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering ett nytt brott; organiserad rasism. Frågan har med andra ord utretts och avvägts under ett stort antal år, men uppenbarligen har argumentationen och kritiken emot ett förbud mot organiserad rasism vägt tyngre än ett förbud.

Det finns en överhängande risk att ett förbud mot rasistiska eller dylika organisationer inte kommer att bli särskilt effektivt eller till och med kontraproduktivt. Det kommer att finnas svårigheter med gränsdragningen mellan vilka organisationer som är ”tillräckligt mycket” rasistiska. Vissa organisationer kommer att få fortsätta att finnas, vilket riskerar att en viss grad av rasism legitimeras. Utredningen visar t.ex. att ett förbud inom ramen för grundlagen sannolikt inte skulle omfatta förföljelse på grund av religiös tillhörighet/trosbekännelse eller förföljelse av en annan grupp av personer än en folkgrupp. Om en organisation eller ett parti som av de flesta uppfattas som rasistiskt inte träffas av förbudet, betyder det att organisationen eller partiet i fråga är ofarligt och inte antidemokratiskt?

Ett förbud skulle också kunna uppmuntra organisationer till underjordisk verksamhet och göra det svårare att kontrollera deras verksamhet.

Det ska även särskilt beaktas att kommitténs experter genomgående varit skeptiska till ett lagstadgat förbud.

Det finns i dag inte någon allmängiltig definition av vad en organisation är. Det är ett brett begrepp som kan ges olika innebörd både inom juridiken och i vetenskaplig disciplin. Det finns inte heller

någon generell organisationsrättslig lagstiftning. Det saknas även en definition av vad det innebär att delta i en organisation. Det är samma problematik som gjorde sig gällande under lagstiftningsarbetet om samröre och deltagande i en terroristorganisation. Regeringen presenterade i februari 2019 en lagrådsremiss med förslag på ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Vidare föreslogs ett särskilt straffansvar för den som, utan att delta i en terroristorganisation, har samröre med en sådan organisation. Flera tunga remissinstanser kritiserade förslaget för att strida mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Lagrådet gjorde sedan en liknande bedömning och avstyrkte den då aktuella lagrådsremissen. Regeringen omarbetade det ursprungliga förslaget i syfte att det inte ska strida mot föreningsfriheten. Förslaget antogs av riksdagen. Dock gör sig stora delar av den kritik Vänsterpartiet hade mot det ursprungliga förslaget fortfarande gällande. Bl.a. riskerar den föreslagna definitionen av vilken organisation som ska kunna bedömas som en terroristorganisation att bli för vid. Dessutom har Vänsterpartiet vid flera tillfällen påtalat att den befintliga terrorismlagstiftningen är ett lappverk som lagts fram av regeringen på osäkra juridiska grunder. Denna kritik gör sig gällande även i frågan om ett eventuellt förbud mot rasistiska organisationer.

Reservation av ledamoten Erik Wassén (L)

Min liberala utgångspunkt är att det inte råder någon som helst tvekan om att nazistisk och rasistisk hets och förföljelse inte bara är förfärlig utan också oacceptabel. Laglydiga medborgare ska kunna utöva sina medborgerliga rättigheter utan att utsättas för våld, eller hot om våld, av nazistiska och rasistiska organisationer. I ett öppet samhälle ska judar orädda kunna samlas till gudstjänst i synagogan, homosexuella ostört kunna hålla seminarier i Almedalen och människor oavsett etnicitet ska kunna vandra på stan utan att få glåpord kastade efter sig.

Men min uppfattning är också den att i en demokrati måste yttrandefriheten och med den knutna friheter, såsom t.ex. demonstrationsfrihet och föreningsfrihet, innefatta skydd för det som kränker, det som chockerar och är obegripligt för den stora andelen medborgare. Det som tillåts yttras i den offentliga debatten kan inte bara vara det som majoriteten accepterar.

Tonläget i Sverige har hårdnat. Extremismen synes växa. Sådant som var otänkbart att säga för några år sedan är numera vardagsmat på t.ex. Twitter. De nazistiska och rasistiska grupperingarna i Sverige är onekligen högljudda och utgör ett konkret hot mot de enskilda individer och grupper som de ser som sina fiender. Men det är viktigt att konstatera att de i dag inte utgör något hot mot samhällsskicket som sådant, vilket framgår bl.a. av betänkandets kapitel 4 och avsnitt 10.2.

Regeringsformen tillåter en inskränkning av föreningsfriheten beträffande sammanslutningar vilkas verksamhet ”innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande” (2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen). Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är ”nödvändigt” (2 kap. 21 § regeringsformen).

Om en grundläggande medborgerlig frihet – såsom föreningsfriheten – ska inskränkas måste det finnas så starka skäl att det enligt regeringsformen kan anses vara ”nödvändigt”. Om den inskränks utan tillräckliga, men emotionellt välgrundade, skäl vid ett tillfälle knäsätter det en princip för oönskade inskränkningar i medborgerliga friheter vid senare tillfällen. Om man så vill ett sluttande plan.

Frågan om kriminalisering av organisationer eller deltagande i organisationer med en extrem politisk ideologi har varit föremål för politisk debatt vid många tillfällen under Sveriges demokratiska historia. Under andra världskriget infördes lagstiftning som gav utrymme för kriminalisering av såväl nazistiska som kommunistiska partier. Denna lagstiftning kom dock aldrig till användning. Även om en förbudslagstiftning av detta slag inte är principiellt oförenlig med grundläggande demokratiska principer kan man således konstatera att man inte ens under den extrema situation som rådde under andra världskriget såg skäl att förverkliga sådana förbud. Bevisbördan för den som anser det nödvändigt att införa förbud måste vara mycket hög. Hur avskyvärda de nazistiska och rasistiska grupperna än är, så anser jag inte att förbudsanhängarna har redovisat övertygande argument för att den svenska demokratin är till den grad hotad att en förbudslagstiftning är nödvändig.

Kommittén redovisar relativt utförligt, under rubriken ”Skälen emot ett förbud mot rasistiska organisationer” i betänkandets avsnitt 10.2, de argument som finns emot att införa ett förbud (oavsett om det utformas som en straffrättslig lagstiftning eller upplösningslagstiftning). Jag hänvisar med instämmande till denna del av betänkandet och vill understryka att jag har uppfattat att kommitténs experter från de rättsvårdande myndigheterna och akademien inte har uttryckt stöd för någon av de förbudslagstiftningar som kommittén föreslår eller har övervägt.

Om vi som försvarar demokratin inte känner oss rimligt övertygade om att man kommer åt nazister genom inskränkningar i den liberala demokratins grundvalar finns all anledning att vara försiktig med sådana förändringar. Jag har därför under utredningsarbetet stannat för slutsatsen att det inte finns tillräckliga skäl att vare sig införa en straffbestämmelse om organiserad rasism eller en upplösningslagstiftning.

Det ska dock framhållas att detta inte innebär att staten lämnar ”walkover”. Förföljelse av människor på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller liknande kan aldrig accepteras. Sådana handlingar är i dag kriminaliserade men måste mötas hårdare och mer beslutsamt av bl.a. de rättsvårdande myndigheterna – snarare än att införa nya svårtillämpade brott där gränserna för det straffrättsliga ansvaret i stort överlåts åt domstolarna. Polisens och kommunernas arbete mot alla former av våldsbejakande och våldsutövande extremism behöver

utvecklas. Lagstiftningen om hets mot folkgrupp finns och ska användas. Säkerhetspolisen kan, med stöd av sitt ansvar för författningsskyddet, punktbevaka extremister som genom trakasserier, hot och våld angriper demokratiska strukturer. Det måste också vara möjligt att villkora våldsutövande gruppers demonstrationstillstånd till en tid och plats som gör att vardagen inte lamslås för ortens invånare. På så sätt kan skyddet för hotade minoriteter, gudstjänstlokaler och mötesplatser stärkas.

Jag tror alltså inte att det är möjligt att få bort rasism genom att bestraffa deltagande i en rasistisk organisations verksamhet eller att upplösa sådana organisationer, hur motbjudande det än är med rasism. Man kan inte försvara medborgerliga fri- och rättigheter genom att inskränka dem.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamöterna Hans Ekström (S), Maria Strömkvist (S), Ida Karkiainen (S) och Jon Karlfeldt (MP)

Kommittén föreslår att ett särskilt straffansvar ska införas för deltagande i en rasistisk organisation, vilket vi ställer oss bakom. Vi menar dock att enbart ett sådant straffansvar är otillräckligt och att det bör kompletteras med en möjlighet att förbjuda själva de rasistiska organisationerna. Ett förbud mot organisationer vilkas verksamhet innebär förföljelse av vissa folkgrupper har stöd i regeringsformen.

Ett sådant förbud skulle tvinga organisationerna att upphöra med sin verksamhet och därmed inte bara rikta in sig på enskilda individers deltagande i organisationen. Det torde ge större långsiktiga effekter, en mer ändamålsenlig lagstiftning och en tydligare signal från samhällets sida. Flera länder tillämpar denna typ av upplösningslagstiftning, bl.a. Finland och Tyskland.

Vi anser att det är viktigt att samhället visar sitt avståndstagande mot rasistiska organisationer som sådana. De rasistiska organisationerna utgör ett särskilt hot mot samhället och demokratin, eftersom de i sitt själva syfte strävar efter att undergräva eller avskaffa demokratin och andras fri- och rättigheter. Detta, menar vi, kan inte ett demokratiskt samhälle tolerera.

Det finns farhågor att lagstiftningen kommer att bli svår att tillämpa på grund av de strikta ramar regeringsformen sätter. Därför anser vi att det behövs en tydlig politisk viljeyttring genom kombinationen av en straffbestämmelse och en upplösningslagstiftning.

Det är viktigt att vi följer tillämpningen av den lagstiftning kommittén föreslår och tar i beaktande vad experterna gett uttryck för. Om de nya straffbestämmelserna inte visar sig få avsedd effekt bör

frågan om en upplösningslagstiftning prövas på nytt. Det kan då också behöva övervägas om avvägningen i regeringsformen mellan föreningsfriheten och rätten till skydd från rasistisk förföljelse är rätt gjord.

Särskilt yttrande av ledamöterna Marta Obminska (M), Louise Meijer (M) och Ingemar Kihlström (KD)

Inledning

För Moderaterna och Kristdemokraterna är det prioriterat att göra Sverige tryggare. Vi ser dessvärre hur extremister av olika slag skapar otrygghet och göder misstro i samhället. Det är avgörande att tydligt stå upp mot antisemitism och andra former av extremism.

Moderaterna och Kristdemokraterna står bakom kommitténs förslag att kriminalisera deltagande i en rasistisk organisations verksamhet. Genom att begränsa förbudet till sammanslutningar av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung m.m. åstadkoms en ändamålsenlig avgränsning av det kriminaliserade området.

Parallellt med vår kommittés arbete pågår ett arbete i 2020 års grundlagskommitté. Denna kommitté har nyligen i ett delbetänkande lagt fram ett förslag som innebär utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Vi har – vid flera tillfällen – påtalat för regeringen att grundlagskommittén borde ha fått i uppdrag att lämna förslag på hur föreningsfriheten ska kunna begränsas också i fråga om sammanslutningar som ägnar sig åt våldsbejakande extremism – alldeles oavsett ideologiska motiv.

Resultatet av pågående lagstiftningsarbete kommer sannolikt bli att deltagande i terror- och vit makt-organisationer kommer att kriminaliseras, vilket är bra. Att delta i våldsbejakande vänsterextrema organisationer eller i ett kriminellt gäng kommer dock att fortsätta vara straffritt. Det är fel och vi beklagar att regeringen inte velat ta det helhetsgrepp som är nödvändigt.

Sverige bör införa ett förbud mot deltagande i en rasistisk organisations verksamhet

Samhällets avståndstagande från rasism behöver komma till uttryck tydligare än i dag. Rasistiska organisationers förföljelsebrottslighet ska inte tolereras i Sverige. Moderaterna och Kristdemokraterna anser, liksom kommittén, att ett förbud mot deltagande i en rasistisk organisations verksamhet bör införas genom ny straffrättslig lag-

stiftning. Genom att begränsa förbudet till sammanslutningar av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung m.m. åstadkoms en ändamålsenlig avgränsning av det kriminaliserade området.

Upplösning av en rasistisk organisation eventuellt i framtiden

Kommittén har även behandlat ett förslag till lag om upplösning av rasistisk organisation, men valt att inte föreslå en sådan. Det finns goda skäl att utgå från att ett förbud mot deltagande i en rasistisk organisations verksamhet, genom en ny straffrättslig lagstiftning, kommer att ge tillräcklig och avsedd effekt. En straff- respektive upplösningsbestämmelse fyller dessutom liknande funktioner: ett förbud mot deltagande i en rasistisk organisations verksamhet kommer i förlängningen att försvåra för rasistiska organisationer att bedriva verksamhet – varför en möjlighet till upplösning framstår som överflödig. Det finns dessutom principiella skäl som talar för att införa ett förbjud som riktas mot en persons aktiva gärningar snarare än enbart existensen av en viss organisation. Vi är dock inte främmande för att i framtiden utvärdera och vid behov komplettera lagstiftningen.

Deltagande i kriminella gäng

Vi har, som angetts, vid ett flertal tillfällen påtalat att frågan om en kriminalisering av att delta i ett kriminellt gäng borde ha förts in i grundlagskommitténs arbete. Den grova gängbrottslighetens utveckling under senare år kräver nya mönsterbrytande åtgärder. Med hänsyn till den samhällsfara som de kriminella gängen i Sverige representerar finns därför starka skäl att även överväga en kriminalisering av att delta i ett kriminellt gäng. Det skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna nya verktyg samt öka möjligheterna att lagföra och döma gängmedlemmar till fängelsestraff. Liknande lagstiftning finns i flera andra europeiska länder.

För att möjliggöra en sådan kriminalisering krävs dock sannolikt att föreningsfriheten begränsas, vilket enligt vår mening skulle vara fullt rimligt. Föreningsfrihetens syfte har aldrig varit att skydda kriminellas rätt att organisera sig.

Grundlagskommittén borde därför ha fått direktiv att lämna förslag vad gäller deltagande i kriminella gäng och liknande sammanslutningar som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet. Regeringens ovilja att hörsamma våra krav innebär att en sådan lagstiftning sannolikt kommer att fördröjas åtminstone sex år och inte kunna läggas fram förrän under mandatperioden 2026–2030.

Enligt vår mening hade det varit lämpligt att hantera frågan om kriminalisering av att delta i ett kriminellt gäng i samma grundlagsprocess som behandlar frågan om begränsningar av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism. Frågorna ligger sakligt och rättsligt nära varandra – det handlar om grov organiserad brottslighet som på olika sätt har systemhotande effekter. Som framgår av betänkandet finns vidare förebilder för en bredare reglering bl.a. i andra nordiska länder. Exempelvis har Finland straffbelagt deltagande av mera generellt slag i kriminella organisationer som begår vissa typer av brott. Exempel på agerande som bestraffas som deltagande är värvning, utbildning, finansiering, juridisk rådgivning och annat aktivt främjande av organisationens kriminella syften.

Sverige bör införa ett förbud mot deltagande i alla typer av våldsbejakande organisationer oavsett ideologiska motiv

Denna kommittés uppdrag har begränsats till att endast ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation och ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana ska övervägas. Det handlar alltså om en reglering i vanlig lag i enlighet med den befintliga undantagsbestämmelsen i 2 kap. 24 § regeringsformen, som bl.a. ger möjlighet att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Moderaterna och Kristdemokraterna välkomnar en sådan lagreglering rörande rasistiska organisationer. Samtidigt beklagar vi att det inte tas ett helhetsgrepp kring samtliga våldsbejakande organisationer.

Enligt vår mening borde 2020 års grundlagskommitté ha fått i uppdrag att lämna förslag på hur föreningsfriheten ska kunna begränsas också i fråga om sammanslutningar som ägnar sig åt våldsbejakande extremism oavsett ideologiska motiv. Enligt Säkerhetspolisen har antalet personer i de våldsbejakande extremistiska mil-

jöerna i Sverige på bara några år ökat från hundratals till tusentals. Det handlar inte bara om våldsbejakande islamism och nynazism utan även om den autonoma vänstern som alltså inte kommer att träffas av något förbud likt de som nu tas fram för högerextrema grupper.

Det är beklagligt att regeringen valt att inte ge 2020 års grundlagskommitté ett sådant bredare uppdrag, trots att vi påtalat detta behov under en längre tid, bl.a. i samband med att direktiven färdigställdes.

Förlorad möjlighet att ta ett helhetsgrepp

Det faktum att grundlagskommittén på grund av direktiven förhindrats att ta ett helhetsgrepp om vilka undantag som bör vara möjliga att göra från föreningsfriheten får flera negativa följder. De undantagsmöjligheter som nu kommer att finnas i grundlagsbestämmelsen – och den lagstiftning som kommer till stånd med stöd av dessa undantag – blir ofullständiga och inte helt logiska som helhet.

Vi får en grundlagsreglering som medger begränsningar i fråga om viss systemhotande brottslighet, men inte annan likartat samhällsfarlig brottslighet, och som tillåter inskränkningar i fråga om vissa extremistiska och våldsbejakande sammanslutningar, men inte andra. Detta är olyckligt sett till såväl grundlagsbestämmelsens principiella systematik som de praktiska begränsningar som blir följden i fråga om statens möjligheter att på bredden ta itu med organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism som på olika vis utgör ett allvarligt hot mot vår demokrati och rättsstat.

Särskilt yttrande av ledamoten Jonny Cato (C)

Alla människors lika värde är grunden för Centerpartiets politik och det är för oss självklart att staten måste värna alla människors grundläggande fri- och rättigheter. Vår utgångspunkt är också att den svenska demokratin ständigt måste försvaras och kontinuerligt utvecklas och anpassas. Vi kan därför inte acceptera rasistiska organisationers förföljelse som genom sin närvaro på såväl gator och torg, som i digitala miljöer, inskränker andras fri- och rättigheter och hotar vår demokrati. Det är viktigt att samhället tar avstånd från rasismen för att tydliggöra de normer och värderingar som vårt samhälle är byggt på. Centerpartiet ställer sig därför bakom kommitténs förslag om att införa ett särskilt straffansvar för deltagande i rasistisk organisation.

Vi anser emellertid att det föreslagna straffansvaret bör vara en del av en helhetslösning som även innefattar en upplösningslagstiftning. En sådan lösning skulle bidra till att uppfylla syftet med förbudet i de fall där straffansvar för enskilda inte kan dömas ut. Det är också rimligt att, när det är straffbart att bedriva organiserad rasism, organisationer som bedriver den typen av verksamhet kan upplösas. En sådan helhetslösning uppfyller på ett konsekvent och tydligt sätt syftet med ett förbud mot rasistiska organisationer.

Under kommitténs utredning har det framkommit en viss osäkerhet kring vissa aspekter av tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen. Av erfarenheter från andra länder, bl.a. Finland och Tyskland, vet vi att det är möjligt att tillämpa och upprätthålla ett förbud mot rasistiska organisationer. I den svenska konstitutionella kontexten ser vi dock vissa begränsningar. Av denna anledning anser vi att det är väldigt viktigt med uppföljning och utvärdering av lagstiftningens tillämpning, effekt och effektivitet för att bl.a., om det blir nödvändigt, ta ställning till ett eventuellt behov av grundlagsöversyn.

Kommittédirektiv 2019:39

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 afrofobiska 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 bottennivån. 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 innehaft 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 samverkan 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 radikalnationalistiska 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 afrofobiska, 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 skrämselkapital 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 skottdådet 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 överväganden 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 samtidens 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 rashat 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 straffrättslig 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 alltjämt 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 kårverksamhet 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 kårverksamhet).

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 riktas 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

Förslagens 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)

Kommittédirektiv 2020:134

Tilläggsdirektiv till Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer (Ju 2019:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 kommittédirektiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att bl.a. överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation och ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana (dir. 2019:39). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 28 februari 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2021.

(Justitiedepartementet)

Utkast till upplösningslagstiftning

Förslag till lag om upplösning av rasistisk organisation

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Allmän domstol får på talan av Justitiekanslern besluta att en rasistisk organisation ska upplösas genom likvidation enligt denna lag.

Ett beslut om upplösning får meddelas endast om det är oundgängligen påkallat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Med en rasistisk organisation avses i denna lag en ideell eller ekonomisk förening som sammansluter personer som i föreningen genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av gruppens etniska ursprung, hudfärg eller ras.

2 § I samband med ett beslut om upplösning enligt 1 § ska rätten förordna en eller flera likvidatorer.

Rättens beslut om upplösning och om förordnande av likvidator gäller omedelbart.

Besluten ska, när fråga är om en ekonomisk förening, registreras i det föreningsregister som Bolagsverket för. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att besluten, när fråga är om en ideell förening, ska kungöras.

3 § I fråga om likvidation av en ideell eller ekonomisk förening enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 17 kap. 18, 26, 29–32, 35, 37 och 38 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, om inte något annat sägs i denna lag.

I stället för att skifta resterande tillgångar enligt 17 kap. 35 § lagen om ekonomiska föreningar ska likvidatorn besluta att tillgångarna ska tillfalla staten, om det inte är uppenbart oskäligt.

Föreningen är upplöst när likvidatorn har lagt fram sin slutredovisning. Likvidatorn ska, när fråga är om en ekonomisk förening, genast anmäla detta för registrering i föreningsregistret. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att detta, när fråga är om en ideell förening, genast ska kungöras.

4 § Likvidatorn har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt, om inte ersättning kan betalas på annat sätt.

En ansökan om ersättning görs hos den domstol som har förordnat likvidatorn.

5 § En talan om upplösning väcks i tingsrätten i den ort där den ideella eller ekonomiska föreningen har sin hemvist.

Om det inte finns någon behörig domstol enligt första stycket, är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

6 § Vid handläggningen i domstol av ett ärende om upplösning gäller rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten i tillämpliga delar, om inte något annat sägs i denna lag.

Om den som har kallats till en förhandling uteblir, hindrar det inte att den fråga som förhandlingen gäller prövas och avgörs.

Rättens avgörande sker genom beslut.

7 § Vid en huvudförhandling ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Hovrätten ska vid en huvudförhandling bestå av tre lagfarna domare och två nämndemän.

8 § Den som efter det att en rasistisk organisation har upplösts enligt 3 § tredje stycket fortsätter organisationens verksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan lag, ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

9 § Rättens beslut får överklagas. Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande till hovrätten av ett beslut om upplösning enligt 1 §.

10 § En medlem eller en innehavare av förlagsandelar som är missnöjd med ett beslut enligt 3 § andra stycket får väcka talan mot staten inom tre månader efter det att föreningen upplöstes enligt 3 § tredje stycket.

Talan väcks vid den domstol som beslutade om upplösning enligt 1 §.

Denna lag träder i kraft den XX.

Författningskommentar – förslaget till lag om upplösning av rasistisk organisation

1 §

Allmän domstol får på talan av Justitiekanslern besluta att en rasistisk organisation ska upplösas genom likvidation enligt denna lag.

Ett beslut om upplösning får meddelas endast om det är oundgängligen påkallat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Med en rasistisk organisation avses i denna lag en ideell eller ekonomisk förening som sammansluter personer som i föreningen genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av gruppens etniska ursprung, hudfärg eller ras.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om när allmän domstol får besluta att en rasistisk organisation ska upplösas genom likvidation. Paragrafen innehåller en definition av vad som i lagen avses med en rasistisk organisation. Av paragrafen framgår också vem som får väcka talan om upplösning.

I *tredje stycket* definieras vad som i lagen avses med en rasistisk organisation.

En rasistisk organisation är enligt definitionen en ideell eller ekonomisk förening som sammansluter personer som i föreningen genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av gruppens etniska ursprung, hudfärg eller ras.

I fråga om innebörden av ”rasistisk organisation” hänvisas till författningskommentaren till 16 kap. 7 § brottsbalken och beskrivningen av motsvarande definition i det förslaget, se avsnitt 13.1.

För att det ska röra sig om en rasistisk organisation i förevarande lags mening gäller som en ytterligare förutsättning att sammanslutningen är en ideell eller ekonomisk förening. Av allmänna principer följer att föreningen måste vara sådan att den kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Det måste alltså handla om en ideell eller ekonomisk förening som samtidigt är en juridisk person.

När det gäller en ideell förening krävs därmed att ett antal personer kommit överens om att samverka för en gemensam målsättning och att överenskommelsen formaliserats i stadgar. Det får vidare för en ideell förening anses vara ett krav att den har någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen. När det gäller en ekonomisk förening förutsätts i stället att den har registrerats i

det föreningsregister som Bolagsverket för, jfr 2 kap. 4 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (föreningslagen).

Ibland kan verksamheten i en rasistisk organisation vara uppdelad i flera verksamheter med nära koppling till varandra. Varje sådan verksamhet måste vara en rasistisk organisation enligt definitionen för att ett upplösningsbeslut ska kunna meddelas mot den. En annan sak är att det många gånger är rimligt att talan mot flera sådana juridiska personer prövas samtidigt (i samma ärende).

Andra sammanslutningar än ideella och ekonomiska föreningar kan inte upplösas enligt denna lag. Lagen är alltså inte tillämplig på t.ex. ett enkelt bolag eller ett aktiebolag. Inte heller är lagen tillämplig på s.k. sociala organisationer, dvs. sammanslutningar som använder sig av föreningsliknande former men som inte uppfyller de rättsliga kraven för en ideell förening. Bristande partsbehörighet kan leda till att talan avvisas på grund av rättegångshinder, jfr 11 kap. 2 § rättegångsbalken.

Av *första stycket* framgår att frågan om upplösning prövas av allmän domstol och att detta kan ske endast på talan av Justitiekanslern.

En begränsning i möjligheten att besluta om upplösning ges i *andra stycket*.

Utöver att det ska stå klart att det är fråga om en rasistisk organisation enligt definitionen i tredje stycket krävs att ett upplösningsbeslut är oundgängligen påkallat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Beslutet ska med andra ord vara nödvändigt för att förebygga brott och andra liknande störningar eller hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. Rätten ska därvid beakta om organisationens fortsatta verksamhet är så farlig för samhällsordningen och säkerheten att det påkallar ett beslut om upplösning. I princip krävs att organisationens förföljelsebrottslighet är omfattande och av särskilt samhällsfarlig karaktär och att det inte längre finns någon annan utväg för att skydda de aktuella intressena.

2 §

I samband med ett beslut om upplösning enligt 1 § ska rätten förordna en eller flera likvidatorer.

Rättens beslut om upplösning och om förordnande av likvidator gäller omedelbart.

Besluten ska, när fråga är om en ekonomisk förening, registreras i det föreningsregister som Bolagsverket för. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att besluten, när fråga är om en ideell förening, ska kungöras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att rätten i samband med att den beslutar om upplösning ska förordna en eller flera likvidatorer och om när besluten börjar gälla. Den anger också hur besluten ska komma till allmän kännedom.

Av *första stycket* framgår att rätten när den beslutar om upplösning ska förordna en eller flera likvidatorer. Det kan vara tillräckligt med en likvidator, men föreningens karaktär kan vara sådan att det är motiverat med fler likvidatorer. Vid den bedömningen bör betydande hänsyn tas till uppfattningen hos dem som tillfrågas om uppdraget. Det säger sig självt att det ställs stora krav på erfarenhet och lämplighet för uppdraget.

Enligt *andra stycket* gäller rättens beslut om upplösning och om förordnande av likvidator omedelbart. Besluten får överklagas enligt 9 §. Trots ett sådant överklagande gäller emellertid besluten. Det innebär att den utsedda likvidatorn omedelbart träder i funktion, alltså även om besluten är föremål för överklagande.

När det är fråga om upplösning av en ekonomisk förening ska besluten om upplösning och om förordnande av likvidator enligt *tredje stycket* registreras i föreningsregistret. Vidare bemyndigas genom paragrafen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att besluten, när fråga är om en ideell förening, i stället ska kungöras.

3 §

I fråga om likvidation av en ideell eller ekonomisk förening enligt denna lag gäller i tillämpliga delar 17 kap. 18, 26, 29–32, 35, 37 och 38 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, om inte något annat sägs i denna lag.

I stället för att skifta resterande tillgångar enligt 17 kap. 35 § lagen om ekonomiska föreningar ska likvidatorn besluta att tillgångarna ska tillfalla staten, om det inte är uppenbart oskäligt.

Föreningen är upplöst när likvidatorn har lagt fram sin slutredovisning. Likvidatorn ska, när fråga är om en ekonomisk förening, genast anmäla detta för registrering i föreningsregistret. Regeringen eller den myndighet som reger-

ingen bestämmer får meddela föreskrifter om att detta, när fråga är om en ideell förening, genast ska kungöras.

Paragrafen innehåller en hänvisning till vissa bestämmelser i föreningslagen och en bestämmelse om att likvidatorn, i stället för att skifta resterande tillgångar enligt den lagen, ska besluta att tillgångarna ska tillfalla staten, om det inte är uppenbart oskäligt. Den reglerar också när den rasistiska organisationen ska anses upplöst och hur detta ska komma till allmän kännedom.

Genom hänvisningen i *första stycket* gäller som utgångspunkt 17 kap. 18, 26, 29–32, 35, 37 och 38 §§ föreningslagen i fråga om likvidation. Bestämmelserna i föreningslagen ska alltså tillämpas inte bara på likvidation av en ekonomisk förening utan också på likvidation av en ideell förening, med beaktande av de ideella föreningarnas natur och de särskilda hänsyn som gör sig gällande.

Hänvisningen till föreningslagens bestämmelser innebär bl.a. att likvidatorn går in i styrelsens och den verkställande direktörens ställe och har i uppdrag att genomföra likvidationen (17 kap. 26 §) samt att likvidatorn genast efter tillträdet ska ansöka om kallelse på organisationens okända borgenärer enligt lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer (17 kap. 30 §). Likvidatorn ska så snart som möjligt och i den utsträckning som det behövs för likvidationen omvandla föreningens egendom till pengar, genom försäljning på offentlig auktion eller på något annat lämpligt sätt, och betala organisationens skulder. Likvidatorn får fortsätta föreningens verksamhet bara i den utsträckning som behövs för en ändamålsenlig avveckling eller för att de anställda ska få skälig tid att skaffa nya anställningar (17 kap. 31 §). Om föreningen är på obestånd, ska likvidatorn ansöka om att den försätts i konkurs (17 kap. 32 §).

Genom hänvisningen i första stycket gäller 17 kap. 35 § föreningslagen om skifte i tillämpliga delar. Om det, när den anmälningstid som framgår av kallelsen på okända borgenärer löpt ut och alla kända skulder betalats, råder tvist om en skuld eller om en skuld inte förfallit till betalning eller av någon annan orsak inte kan betalas, ska likvidatorn sätta av pengar till betalning av skulden. Av *andra stycket* framgår att likvidatorn därefter vid likvidation enligt förevarande lag ska besluta att tillgångarna ska tillfalla staten, i stället för att som vid annan likvidation skifta resterande tillgångar till medlemmarna och eventuella innehavare av förlagsandelar. Som enda undantag gäller att

tillgångarna inte ska tillfalla staten om detta är uppenbart oskäligt. Att det ska vara uppenbart att det är oskäligt att en tillgång tillfaller staten innebär att så inte blir fallet bara i rena undantagsfall. Egendomen får då i stället på lämpligt sätt tillfalla en föreningsmedlem eller någon annan; föreningen är upplöst. Vid oskälighetsbedömningen kan likvidatorn ta hänsyn till om tillgångarna vid ett skifte enligt 17 kap. 35 § skulle ha tillfallit någon som ålagts skadeståndsskyldighet i anledning av brott begånget inom ramen för organisationen, jfr 36 kap. 1 a § brottsbalken.

Att en medlem eller innehavare av förlagsandelar som är missnöjd med likvidatorns beslut kan väcka talan mot staten framgår av 10 §.

I *tredje stycket* anges att den rasistiska organisationen är upplöst när likvidatorn har lagt fram sin slutredovisning. När fråga är om en ekonomisk förening läggs slutredovisningen fram på stämman, se 17 kap. 38 §. Bestämmelsen gäller genom hänvisningen i första stycket i tillämpliga delar även för en ideell förening. Om det inte finns någon stämma, får likvidatorn lägga fram slutredovisningen på annat lämpligt sätt. Av tredje stycket följer också att likvidatorn, när fråga är om en ekonomisk förening, genast ska anmäla att slutredovisning lagts fram och att organisationen är upplöst för registrering i föreningsregistret. Vidare bemyndigas i tredje stycket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att detta, när fråga är om en ideell förening, i stället genast ska kungöras.

4 §

Likvidatorn har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt, om inte ersättning kan betalas på annat sätt.

En ansökan om ersättning görs hos den domstol som har förordnat likvidatorn.

Paragrafen anger att en likvidator har rätt till skälig ersättning av allmänna medel, om ersättning inte kan betalas av föreningen. En ansökan om ersättning ska prövas av den domstol som förordnat likvidatorn (som ett ärende enligt lagen [1996:242] om domstolsärenden). Vid bedömningen av vad som är skälig ersättning ska uppdragets speciella karaktär beaktas.

5 §

En talan om upplösning väcks i tingsrätten i den ort där den ideella eller ekonomiska föreningen har sin hemvist.

Om det inte finns någon behörig domstol enligt första stycket, är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

I paragrafen regleras vilken domstol som är behörig att handlägga en talan om upplösning.

Huvudregeln är, enligt *första stycket*, att tingsrätten i den ort där föreningen har sin hemvist är behörig domstol. Vid tolkning av hemvistbegreppet kan vägledning sökas i 10 kap. rättegångsbalken. För föreningar gäller därmed normalt som hemvist den ort där styrelsen har sitt säte eller, om det inte är bestämt något säte för styrelsen eller inte finns någon styrelse, där förvaltningen sker (10 kap. 1 § tredje stycket). För ekonomiska föreningar är som regel den ort i Sverige hemvist där styrelsen har sitt säte enligt föreningens stadgar. Även när det gäller en ideell förening torde det avgörande vara var dess styrelse har sitt säte. Kan sätet inte fastställas, torde den ort där verksamheten huvudsakligen bedrivs vara avgörande.[1]

I *andra stycket* anges ett s.k. reservforum. Om det inte finns någon behörig domstol enligt första stycket, är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

6 §

Vid handläggningen i domstol av ett ärende om upplösning gäller rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål där förlikning om saken inte är tillåten i tillämpliga delar, om inte något annat sägs i denna lag.

Om den som har kallats till en förhandling uteblir, hindrar det inte att den fråga som förhandlingen gäller prövas och avgörs.

Rättens avgörande sker genom beslut.

I paragrafen regleras vilka processrättsliga bestämmelser som ska tillämpas i ärenden om upplösning enligt lagen.

Enligt *första stycket* gäller rättegångsbalkens bestämmelser om indispositiva tvistemål vid domstolarnas handläggning av ärenden om upplösning, om inte något annat sägs i lagen. Rättegångsbalken

[1] Jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m. (1 oktober 2020, Version 89 JUNO), kommentaren till 10 kap. 1 §.

innehåller bl.a. bestämmelser om rättegångskostnader, bevisning och överklagande, som alltså gäller i tillämpliga delar. Hänvisningen till bestämmelserna om de indispositiva tvistemålen innebär bl.a. att tredskodomsföreläggande inte kan komma i fråga.

Genom hänvisningen i 3 § gäller 17 kap. 18 § föreningslagen i fråga om föreläggande och delgivning. Det innebär att rätten ska förelägga föreningen och de medlemmar, innehavare av förlagsandelar och borgenärer som vill yttra sig i ärendet att lämna ett skriftigt yttrande inom viss tid. Föreläggandet ska, som huvudregel, delges föreningen och det ska också kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.[2]

I övrigt medför hänvisningen i första stycket bl.a. att förberedelse ska äga rum (42 kap. 6 §) och att ärendet normalt avgörs efter huvudförhandling (42 kap. 18 §). Förberedelsen torde i de flesta fall kunna ske genom skriftväxling eller annan handläggning, men det kan inte uteslutas att det i vissa fall är lämpligt med ett sammanträde.

Rättegångsbalkens regler ska inte tillämpas om något annat följer av lagen. Frågan om tingsrättens och hovrättens domförhet vid huvudförhandling regleras i 7 §. Vidare gäller enligt *andra stycket* att utevaro av den som är part eller som annars har kallats till sammanträde inte hindrar att den fråga som ska prövas där avgörs.

Att domstolens avgörande sker genom beslut framgår av *tredje stycket*.

7 §

Vid en huvudförhandling ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Hovrätten ska vid en huvudförhandling bestå av tre lagfarna domare och två nämndemän.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tingsrättens och hovrättens domförhet vid huvudförhandling i ärenden om upplösning enligt lagen.

Hänvisningen till rättegångsbalkens bestämmelser om (indispositiva) tvistemål i 6 § innebär att tingsrätten vid handläggningen i regel ska bestå av en lagfaren domare (1 kap. 3 §). Vid en huvudförhand-

[2] Föreläggandet ska delges föreningen, om det kan göras på något annat sätt än enligt 38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932). I dessa bestämmelser regleras stämningsmannadelgivning (genom att handlingen lämnas i eller i anslutning till delgivningsmottagarens hemvist) och kungörelsedelgivning.

ling ska den dock, enligt *första stycket*, bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

På motsvarande sätt innebär hänvisningen till rättegångsbalken att hovrätten är domför med tre lagfarna domare (2 kap. 4 §). Vid en huvudförhandling ska den dock, enligt *andra stycket*, bestå av tre lagfarna domare och två nämndemän.

8 §

Den som efter det att en rasistisk organisation har upplösts enligt 3 § tredje stycket fortsätter organisationens verksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan lag, ska ansvar enligt denna lag inte dömas ut.

I paragrafen regleras straffansvar för den som, efter det att en rasistisk organisation har upplösts enligt lagen, fortsätter organisationens verksamhet.

Den straffbara handlingen i *första stycket* består i att, sedan den rasistiska organisationen har upplösts enligt 3 § tredje stycket och således efter det att likvidatorn har lagt fram sin slutredovisning (med därpå följande registrering eller kungörelse), fortsätta den egentligen upplösta organisationens verksamhet. Att fortsätta verksamheten kan handla om att, trots upplösningen, arrangera möten eller aktioner i föreningens namn. Det måste handla om en fortsättning av föreningens rasistiska verksamhet. Straffbestämmelsen omfattar alltså inte sådant som endast kan sägas utgöra stöd åt den upplösta organisationen, t.ex. opinionsbildning som syftar till att denna ska få verka. Inte heller träffar den rasistisk verksamhet i vad som är en annan sammanslutning. En sådan ny sammanslutning får upplösas genom ett nytt förfarande enligt lagen, om det finns förutsättningar för detta.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till de faktiska omständigheterna. Det krävs alltså uppsåt till att den rasistiska organisationen har upplösts och till de omständigheter som innebär att gärningsmannen genom sitt handlande fortsätter verksamheten.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Vid bedömningen av straffvärdet ska samtliga omständigheter beaktas. Omständigheter som är av betydelse vid bedömningen är bl.a. vilken typ av rasistisk organisation det rör sig om, gärningsmannens roll i den fortsatta verksamheten och i vilken omfattning verksamheten har fortsatt.

Andra stycket innehåller en s.k. subsidiaritetsregel som innebär att paragrafen inte ska tillämpas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken eller i annan lag.

9 §

Rättens beslut får överklagas. Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande till hovrätten av ett beslut om upplösning enligt 1 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av rättens beslut.

För samtliga domstolsbeslut gäller enligt paragrafen att de får överklagas. Närmare bestämmelser om överklagande av beslut finns (genom hänvisningen i 6 §) i 49, 52, 54 och 56 kap. rättegångsbalken. För att hovrätten ska pröva tingsrättens beslut krävs därmed, som huvudregel, prövningstillstånd (49 kap. 12 §). I paragrafen anges dock att sådant tillstånd inte krävs vid överklagande av ett beslut om upplösning enligt 1 §.

10 §

En medlem eller en innehavare av förlagsandelar som är missnöjd med ett beslut enligt 3 § andra stycket får väcka talan mot staten inom tre månader efter det att föreningen upplöstes enligt 3 § tredje stycket.

Talan väcks vid den domstol som beslutade om upplösning enligt 1 §.

I paragrafen regleras möjligheten att väcka talan mot staten för en medlem eller förlagsandelsinnehavare som är missnöjd med en likvidators beslut att föreningens resterande tillgångar ska tillfalla staten. Den missnöjde kan på så sätt få en domstolsprövning av om tillgångarna ska gå till staten eller om detta är uppenbart oskäligt. Enligt paragrafen gäller en tidsfrist för en sådan talan. Talan ska väckas inom tre månader efter det att föreningen upplöstes enligt 3 § tredje stycket. Väcks talan senare ska den avvisas. Behörig domstol är den som beslutade om upplösning av föreningen.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskrafts-invandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röst-mottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktions-nedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlags-bestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terrorist-organisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelands-medborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotin-produkter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0079-8 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB