

Organiserad rasism

*EDU:s delbetänkande om åtgärder
mot rasistiska organisationer*

Delbetänkande av utredningen för åtgärder
mot etnisk diskriminering

SOU

1991:75

the 1990s, the number of people with a mental health problem has increased by 50% (Mental Health Foundation, 2000). The prevalence of mental health problems has increased in the general population, and the incidence of mental health problems has increased in the prison population.

There is a growing awareness of the need to address the mental health needs of prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners.

The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners.

The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners.

The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners.

The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners.

The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners. The Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners, and the Prison Service has a duty to provide mental health services for prisoners.



Statens offentliga utredningar
1991:75
Arbetsmarknadsdepartementet

Organiserad rasism

Delbetänkande av utredningen för åtgärder mot etnisk
diskriminering
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10862-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Lis Löw

Regeringen bemyndigade den 31 maj 1990 det statsråd som har att föredra ärenden om etnisk diskriminering att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bedöma vilka alternativ som finns för att genom lagstiftning på lämpligaste och effektivaste sätt utöka skyddet mot organisationer som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering, överväga möjligheter till lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet samt se över lagen mot etnisk diskriminering. Den 11 juni 1990 förordnades undertecknad att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet EDU.

Som experter i utredningen har medverkat avdelningsdirektören Hedi Bel Habib, departementsrådet Lena Berke, hovrättsassessorn Lii Orlov Lempert, departementssekreteraren Charlotte von Redlich och föredraganden i arbetsmarknadsutskottet Gunilla Upmark. Hovrättsassessorn Nanna Töcksberg har varit sekreterare. I sekretariatets arbete har även assistenterna Anita Börjesson och Doris Olsson deltagit.

Utredningsarbetet vad gäller rasistiska organisationer är nu slutfört. Jag har bedömt det lämpligt att redovisa uppdraget i denna del i delbetänkandet *Organiserad rasism*, som härmed överlämnas. Delbetänkandet föreligger även i engelsk översättning.

Stockholm i september 1991

Hans Stark

/Nanna Töcksberg

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Summary in English</i>	19
<i>Författningsförslag</i>	29
1 <i>Uppdraget</i>	33
2 <i>FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering</i>	35
2.1 Rasdiskrimineringskommittén	36
2.2 Konventionens krav på åtgärder mot rasistiska organisationer	37
2.3 Sveriges tolkning av konventionen	42
2.4 Kritiken mot Sverige	43
3 <i>Gällande rätt</i>	49
3.1 Regeringsformens skydd mot diskriminering	49
3.2 Straffbestämmelser	50
3.3 Närmare om brottet hets mot folkgrupp	51
3.4 Yttrande- och föreningsfrihet	52
3.5 Närmare om föreningsfrihet och föreningslagstiftning	54
3.6 Offentlighetsregler	55

4	<i>Tidigare överväganden och förslag</i>	59
4.1	Lagstiftning i samband med tillträdet till FN-konventionen	59
4.2	Diskrimineringsutredningen	61
4.3	Regeringens proposition 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.	62
4.4	Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet	64
4.5	Regeringens proposition 1989/90:86 om åtgärder mot etnisk diskriminering	65
4.6	Förslag om närradion	67
5	<i>Utländska förhållanden</i>	69
5.1	Danmark	70
5.2	Norge	74
5.3	Finland	77
5.4	Tyskland	81
5.5	Kanada	83
5.6	Nederländerna	84
5.7	Australien	86
5.8	Belgien	87
5.9	Frankrike	88
5.10	Storbritannien	91
5.11	Österrike	92
5.12	USA	94
5.13	EG och Europarådet	95
6	<i>Överväganden</i>	97
6.1	Hur bör konventionen tolkas?	100
6.2	Utredningens utgångspunkter	108

7	<i>Förslag</i>	117
7.1	Ändring i regeringsformen och införande i brottsbalken och i tryckfrihetsförordningen av brotten organiserad rasism och stöd därtill	117
7.2	Tvångsmedel	127
7.3	Rasism som särskild straffskärpningsgrund	130
8	<i>Specialmotivering</i>	133
8.1	Ändrad lydelse av 2 kap. 14 § 2 st RF	133
8.2	Ny 16 kap. 7 § BrB	135
8.3	Tillägg till 7 kap. 4 § TF	138
8.4	Ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål	139
8.5	Ändring i 29 kap 2 § BrB	140

Sammanfattning

Uppdraget

Enligt direktiven skall utredningen mot bakgrund av den kritik som riktats mot Sverige för bristande uppfyllelse av FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering utreda behov och utformning av lagstiftning mot rasistiska organisationer och mot etnisk diskriminering inom arbetslivet samt se över lagen mot etnisk diskriminering.

Uppdraget när det gäller rasistiska organisationer har varit att bedöma vilka alternativ som kan finnas för att - med bibehållen respekt för föreningsfriheten - genom lagstiftning på lämpligaste och effektivaste sätt utöka skyddet mot organisationer som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering.

Bakgrund

FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering

FN-konventionens övergripande mål är faktisk jämlikhet mellan människor utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. Sverige ratificerade konventionen år 1971.

En särskilt tillsatt kommitté bevakar att konventionen efterlevs. Ledamöter av kommittén har vid upprepade tillfällen kritiserat Sverige för att inte uppfylla konventionsåtagandena vad gäller förbud mot rasistiska organisationer och kriminalisering av deltagande och stöd till sådana organisationer.

Enligt konventionens grundläggande artikel, artikel 2, är staterna skyldiga att förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering i alla dess former och uttryck. Enligt artikel 4 b skall staterna, i syfte att avskaffa rasdiskriminering och med beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och av de rättigheter som nämns i konventionens artikel 5, bl.a. olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda, som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i dylika organisationer eller dylik verksamhet som en brottslig gärning, straffbar enligt lag. I artikel 5 förbinder sig staterna att avskaffa all rasdiskriminering vad gäller åtnjutande av bl.a. åsikts-, yttrande-, församlings- och föreningsfrihet.

Sveriges hittillsvarande inställning har varit att den svenska lagstiftningen, främst genom brottsbalksbestämmelsen om hets mot folkgrupp och

motsvarande bestämmelse i tryckfrihetsförordningen, innebär ett faktiskt förbud mot rasistiska organisationer genom att deras verksamhet hindras och att Sverige härigenom uppfyller sina åtaganden enligt konventionen. Sverige har i likhet med många andra stater anfört att konventionen måste tolkas så att den inte innebär förpliktelse att kränka föreningsfriheten. Sverige har inte heller ansett att de inhemska förhållandena motiverat en mer ingripande lagstiftning.

Den svenska lagstiftningen har emellertid visat sig oförenlig med det synsätt som några ledamöter av rasdiskrimineringskommittén vid upprepade tillfällen givit uttryck för.

Gällande rätt

Åsikts- och yttrandefrihet samt föreningsfrihet är rättigheter som i princip tillförsäkras alla i den svenska grundlagen. Lagstiftning som inskränker dessa rättigheter förekommer ytterst sparsamt. Det saknas t.ex. förbud mot rasistiska organisationer. Däremot finns annan lagstiftning mot etnisk diskriminering.

I regeringsformen finns grundläggande bestämmelser om skydd mot etnisk diskriminering från det allmännas sida.

En rad straffrättsliga bestämmelser kan användas mot yttringar av rasism. I brottsbalken stadgas straff för olaga diskriminering för den som i bl.a. näringsverksamhet diskriminerar annan på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse (16 kap. 9 §) samt för hets mot folkgrupp för den som i uttalande eller annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av någon sådan omständighet (16 kap. 8 §).

Hets mot folkgrupp är även straffbart i tryckfrihetsrättslig ordning om uttalandet görs i tryckt skrift.

Brottsbalken innehåller en rad bestämmelser, som utan att speciellt avse beteenden av rasistisk karaktär kan användas även mot sådana övergrepp och kränkningar. Hit hör t.ex. brotten mot liv och hälsa och ärekränkingsbrotten. Vidare finns bestämmelser i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen om uppvigling, enligt vilka den straffas som i meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till bl.a. brottslig gärning. Den som i stället uppmanar en viss person att begå brott kan vara straffbar för medverkan till brottet.

Åtgärder mot rasistiska organisationer måste vägas mot de inskränkningar av t.ex. föreningsfriheten som kan bli följden. Regeringsformens rättighetskatalog tillförsäkrar var och en bl.a. föreningsfrihet. Denna får enligt regeringsformen inskränkas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp med viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Sverige saknar generell föreningslagstiftning. En ideell förening tillerkänns rättskapacitet så snart den antagit stadgar och utsett en styrelse.

Tidigare överväganden och förslag

Inför Sveriges tillträde till rasdiskrimineringskonventionen gjordes en genomgång av vilka lagändringar som krävdes för att den svenska lagstiftningen skulle stå i överensstämmelse med de krav som konventionen ställde. Det ansågs emellertid att förhållandena i Sverige inte motiverade införande av ett förbud mot rasistiska organisationer.

Rasdiskrimineringskonventionen fick betydelse för utformningen av fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen. Föredragande statsrådet ansåg att man borde undvika att utforma grundlagen så att det kunde hävdas att den lade hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av konventionen, varför möjligheten till av föreningsfriheten infördes.

Frågan om åtgärder mot rasistiska organisationer har därefter behandlats i ett flertal sammanhang.

Diskrimineringsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande år 1984 att ett regelrätt förbud skulle införas. Förslaget kom emellertid inte att genomföras. År 1986 stiftades lagen mot etnisk diskriminering, varigenom diskrimineringsombudsmannaämbetet inrättades. Tillämpningsområdet för bestämmelsen om hets mot folkgrupp utvidgades senast år 1989.

År 1987 tillsattes kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet. Kommissionen förordade 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. Deltagande i sådana sammanslutningar föreslogs bli kriminaliserat. Något färdigt lagförslag av denna innebörd lade kommissionen emellertid inte fram. Remissopinionen var blandad. I regeringens proposition 1989/90 om åtgärder mot etnisk diskriminering uttalades starka betänkligheter mot en sådan av föreningsfriheten som ett förbud mot rasistiska organisationer skulle innebära.

Utländska förhållanden

I avsnittet lämnas en kortfattad redogörelse för lagstiftningen och för utbredningen av den organiserade rasismen i ett antal länder med likartad syn som Sverige både på rasdiskriminering och föreningsfrihet. Danmark,

Norge, Finland, Kanada, Nederländerna och Tyskland hör till de länder som i likhet med Sverige anslutit sig till rasdiskrimineringskonventionen utan reservation. Australien, Belgien, Frankrike, Storbritannien och Österrike har däremot avgivit förklaring att de inte anser sig förpliktade att lagstifta på ett sätt som inskränker föreningsfriheten. USA har skrivit under men inte ratificerat konventionen.

Överväganden

Utredningen anser inte att den kritik som riktats mot Sverige i sig ger anledning att införa ett regelrätt förbud mot rasistiska organisationer och kriminalisera deltagande i sådana organisationer. Däremot ger den anledning att granska om den hittillsvarande svenska tolkningen av konventionen verkligen har fog för sig.

Utredningen redogör i avsnittet för sitt försök att tolka konventionstexten och kommer till slutsatsen att denna rimligen bör läsas så att konventionsstaterna är skyldiga att ha en inhemsk lagstiftning som gör det praktiskt sett omöjligt för rasistiska organisationer att verka och förbjudet för enskilda att delta i rasistisk verksamhet, men att denna skyldighet inte nödvändigtvis måste uppfyllas genom ett regelrätt förbud mot förekomsten av rasistiska organisationer som sådana. Utredningen finner att den svenska lagstiftningen i och för sig uppfyller konventionens krav.

Utredningen menar emellertid att det finns andra anledningar att stärka skyddet mot rasistiska organisationer. Det är viktigt att visa att Sverige tar internationell kritik på allvar och vill sträva efter att bedriva arbetet mot rasismen på ett så effektivt sätt om möjligt. Det finns vidare tecken på att den organiserade rasismen kan vara på frammarsch. Sverige behövs i lång-

sammare takt följa samma utveckling som övriga västeuropeiska länder, där nazistiska och andra högerextremistiska idéer på senare år fått ett förvånansvärt fotfäste och där rasistiskt våld i vissa fall fått en ytterst oroande utbredning. I Sverige har statistiskt sett någon form av attentat riktats mot en flyktingförläggning var tredje vecka under de tre senaste åren. Belägg saknas för att organiserade rasister legat bakom dåden. Det har emellertid i vissa andra fall kunnat konstateras samband mellan en viss sammanlutning och utförda brott. Lagstiftningen bör utformas så att en utveckling åt det håll som kunnat konstateras i vår omvärld effektivt kan hejdas.

Ytterligare lagstiftning bör inte riktas mot sammanslutningar som söker verka enbart genom propaganda. Mot dessa är bestämmelsen om hets mot folkgrupp ett verksamt medel. I den mån rasistisk och främlingsfientlig propaganda inte träffas av den bestämmelsen är det i den fria debatten som sådana idéer på ett grundläggande sätt kan bemötas och förkastas av den allmänna opinionen.

Det är i stället mot sammanslutningar, som strävar efter att med våld eller liknande brottslighet mot person eller egendom förverkliga sina rasistiska syften, som det kan vara motiverat med ytterligare lagstiftning. Det är sådana sammanslutningar som lätt kan utvecklas till en verklig fara för både utsatta grupper och för det demokratiska samhället. Mot den typen av rasistiska organisationer framstår det som så angeläget med ett starkt skydd att möjligheten i regeringsformen till inskränkning av föreningsfriheten enligt utredningens uppfattning bör utnyttjas.

Utredningen vill emellertid inte ens beträffande denna särskilt farliga typ av rasistiska organisationer föreslå ett förbud riktat mot sammanslutningarna som sådana. Anledningen är främst att en sådan lagstiftning troligtvis inte skulle bli effektiv. Stora svårigheter kan förutses med att över huvud taget identifiera och precisera en sammanlutning tillräckligt för

att ett förbud skall kunna riktas mot den, liksom med att upprätthålla ett en gång meddelat förbud.

Utredningen anser däremot att kriminalisering av den enskildes befattning med särskilt farliga sammanslutningar är en framkomlig väg att utöka skyddet.

Utredningen anser också att brott som begåtts av rasistiska motiv och brott med andra rasistiska inslag bör bestraffas särskilt strängt.

Förslag

Utredningen föreslår att föreningsfriheten skall kunna inskränkas vid förföljelse även mot annan grupp av personer än folkgrupp, dvs. mot t.ex. invandrare eller flyktingar. Utredningen föreslår vidare att regeringsformens möjlighet till inskränkning av föreningsfriheten skall omfatta även förföljelse på grund av nationellt ursprung eller trosbekännelse.

En ny brottsbalksbestämmelse föreslås om organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Den som deltar i eller lämnar stöd åt en sammanslutning som ägnar sig åt rasistisk förföljelse genom att ligga bakom eller uppmåna till vissa särskilt allvarliga typer av brott föreslås kunna straffas med böter eller fängelse i upp till två år. Detsamma skall gälla den som bildar en sammanslutning som är avsedd att ägna sig åt sådan förföljelse. Beträffande det fall att bildande eller deltagande sker eller stöd lämnas i form av meddelande i tryckt skrift föreslås att ansvar skall kunna utkrävas i tryckfrihetsrättslig ordning. Ett tillägg till TF:s brottskatalog av denna innebörd föreslås.

Förslaget om organiserad rasism innebär att vad som skall prövas är inte sammanslutningens rasistiska inställning i och för sig. Det är i stället

avgörande om sammanslutningen kan sägas ha ägnat sig åt förföljelse genom att ha deltagit i eller uppmanat till vissa typer av rasistiska brott, nämligen sådana med inslag av våld, hot eller tvång. Det saknar betydelse vilken organisatorisk form sammanslutningen har. I begreppet förföljelse ligger att det skall vara fråga om brottslig verksamhet med viss upprepning eller intensitet.

Lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål föreslås gälla också vid förundersökning angående organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism.

Utredningen föreslår vidare att rasistiska motiv till eller rasistiska inslag i brott skall utgöra en allmän straffskärpningsgrund. En sådan lagstiftning skulle enligt utredningen utgöra ett lämpligt komplement till det nuvarande skyddet mot sådana organisationer som inte tillhör de farligaste men som genom sin verksamhet ändå inspirerar anhängarna till trakasserier och liknande.

Summary in English

The task

According to the terms of reference, the Commission shall, in the light of the criticisms directed at Sweden for inadequate implementation of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination investigate the need for and drafting of legislation against racist organizations and ethnic discrimination in working life and shall review the Act to Counter Ethnic Discrimination.

As far as racist organizations are concerned, the task has been to assess which alternatives may be available for, while retaining respect for the freedom of association, increasing protection through legislation in the most appropriate and effective way against organizations which promote and incite racial discrimination through their activities.

Background

The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

The overall aim of the UN Convention is genuine equality among all human beings without any distinction as to race, colour or national or ethnic origin. Sweden ratified the Convention in 1971.

A specially established Committee monitors the implementation of the Convention. Members of this Committee have criticized Sweden on repeated occasions for not fulfilling the undertakings of the Convention, as far as the prohibition of racist organizations is concerned, making participation in and giving support to such organizations a criminal offence.

According to the fundamental article of the Convention, article 2, States are bound to prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination in all its forms and manifestations. According to article 4 (b) States shall with the end of eradicating racial discrimination and with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of the Convention, inter alia declare illegal and prohibit organizations and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination and shall recognize participation in such organizations or activities as an offence punishable by law. In article 5, the States undertake to eliminate racial discrimination in all its forms, regarding the enjoyment of inter alia the right to freedom of thought, conscience and religion, the freedom of opinion and expression and the freedom of peaceful assembly and association.

Sweden's view until now has been that Swedish legislation, principally through the provisions in the Penal Code on agitation against ethnic group, contains a de facto prohibition against racist organizations, in that their activity is prevented and that in this way Sweden satisfies the requirements of the Convention. Like many other countries, Sweden has reasoned that the Convention must be interpreted in such a way that it does not involve an obligation to impair freedom of association. Neither has Sweden

considered that conditions in the country were such as to justify a more far-reaching legislation.

The Swedish legislation has, however, been shown to be incompatible with the view which some members of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination have expressed on repeated occasions.

Legislation currently in force

The freedom of opinion and expression and the freedom of association are guaranteed to all in the Swedish Constitution. Legislation restricting these rights is extremely rare. There is, for example, no prohibition against racist organizations. Other legislation exists, however, against ethnic discrimination.

There are basic provisions in the Instrument of Government, on protection against ethnic discrimination by public authority.

A number of penal provisions can be used against manifestations of racism. In the Penal Code, provisions are made for punishment for unlawful discrimination for any person who in the conduct of business *inter alia* discriminates against someone on the ground of his race, skin colour, national or ethnic origin or religious creed (Chapter 16 §9) and for agitation against ethnic group for any person who in a statement or other communication which is spread among the public threatens or expresses contempt for an ethnic group or other such group of persons with allusion to such circumstance (Chapter 16 §8). Agitation against ethnic group is also punishable according to the legislation on the freedom of the press if the statement is made in printed matter.

The Penal Code contains a number of provisions which, while not specifically being directed at behaviour of a racist nature, can be used against such excesses and violations. Crimes against life and health and crimes of defamation fall under this heading, for example. Furthermore, provisions exist in the Penal Code and in the Freedom of the Press Act on incitement, according to which a person is liable to punishment who in a message to the public, urges or otherwise attempts to entice people to commit a criminal act, *inter alia*. The person who instead induces a particular individual to commit a crime can be punished for complicity.

A balance has to be struck between measures directed against racist organizations and the restrictions in, for example, the freedom of association, which can result from these measures. The fundamental rights and freedoms listed in the Instrument of Government guarantee each and everyone *inter alia* freedom of association. According to the Instrument of Government, restrictions on freedom may only be made concerning organizations whose activities are of a military nature or the like, or which involve the persecution of an ethnic group of a particular race, skin colour or ethnic origin.

Sweden possesses no general legislation on associations. The legal capacity of a voluntary society is recognized as soon as it has adopted rules and appointed a committee.

Previous deliberations and proposals

Before Sweden's accession to the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, a review was made of the changes to the law which would be required so that Swedish legislation would be

compatible with the requirements of the Convention. It was considered, however, that conditions in Sweden did not justify the introduction of a prohibition against racist organizations.

The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination was of significance for the drafting of the provisions on the the protection of fundamental rights and freedoms in the Instrument of Government. The Minister responsible for presenting the constitutional proposals considered that one should avoid drafting the Constitution in such a way that it could be argued that it put obstacles in the way of a complete satisfaction of the requirements the Convention and, for this reason, the possibility for restrictions in the freedom of association was included. Questions concerning measures against racist organizations have after this been considered in a number of contexts.

The Commission on Discrimination proposed in its final report in 1984 that an outright prohibition should be introduced. The proposal was not adopted, however. In 1986, the Act to Counter Ethnic Discrimination Act was adopted, according to which the Office of the Ethnic Discrimination Ombudsman was established. The scope of application of the provisions on agitation against ethnic group was expanded.

In 1987, a Commission against Racism and Xenophobia was appointed. The Commission recommended a prohibition against organizations, engaged in persecuting persons or groups of persons of a particular race, skin colour or ethnic origin. It was proposed that participation in such organizations should be made a criminal offence. The Commission did not, however, present any legislative proposals to that effect. The reactions from the referral bodies were mixed. In the Government Bill 1989/90 on Measures to counter Ethnic Discrimination, strong reservations were

expressed against such a restriction in the freedom of association which a prohibition against racist organizations would involve.

The situation in other countries

In this section, a short account is given of legislation and the extent of organized racism in a number of countries with a similar view to Sweden on racial discrimination and the freedom of association. Denmark, Norway, Finland, Canada, the Netherlands and Germany are among the countries which like Sweden have acceded to the Convention on the Elimination of Racial Discrimination without making any reservations. Australia, France, the United Kingdom and Austria have on the other hand made interpretative statements that they do not regard themselves as being bound to introduce legislation which would curtail the freedom of association. The USA has signed the Convention but not ratified it.

Deliberations

The Commission does not consider that the criticisms directed at Sweden are a reason per se for introducing an outright prohibition of racist organizations and for making it a criminal offence to participate in such organizations. It does, however, give cause to examine whether the interpretation of the Convention, made by Sweden up till now, is justified.

The Commission reports in this section on its attempt to interpret the text of the Convention and has drawn the conclusion that a reasonable reading of it is that the States Parties are obliged in their domestic legislation to

make it to all extents and purposes impossible for racist organizations to operate and to forbid the individual from participating in racist activities, but that this obligation need not necessarily be fulfilled by means of an outright prohibition against racist organizations as such. The Commission considers that as it now stands the Swedish legislation per se satisfies the requirements of the Convention.

The Commission is of the opinion, however, that there are other reasons for strengthening the protection against racist organizations. It is important to demonstrate that Sweden takes international criticism seriously and strives to carry on work against racism as effectively as possible. There are furthermore signs that organized racism can be gaining ground. Sweden is considered to be following the same development at a slower pace as the other Western European countries where nazist and other ideas from the extreme right have in recent years won a surprising foothold and where racist violence has in some cases acquired extremely disturbing dimensions. In Sweden, statistically some form of attack on refugee residential centres has been made every third week during the past three years. There is no proof that organized racists have been behind the incidents. In some other cases, a connexion has, however, been established between a particular association and offences committed. Legislation should be drafted so that a development in the direction which can be seen in the world around us can be effectively checked.

Additional legislation should not be directed against associations, which attempt to operate only by means of propaganda. Against such organizations, the provision on agitation against ethnic group is effective. To the extent that racist and xenophobic propaganda is not covered by this provision, such ideas can be countered in a thoroughgoing way in a free debate and rejected by public opinion.

It is rather against associations which attempt to realize their racist ideas through violence or similar criminality against persons or property that further legislation can be justified. It is such associations which can easily develop into a real danger for both the groups subjected to their attentions and for the democratic society. Against this type of racist organization, a strong protection appears to be so desirable that the possibility provided for in the Instrument of Government for restrictions in the freedom of association should be made use of.

The Commission does not wish, however, not even concerning these especially dangerous types of racist organizations, to propose a prohibition directed against the associations as such. The reason is primarily that such legislation would probably not be effective. Considerable difficulties can be foreseen in being able even to identify an association with sufficient precision to be able to prohibit it, as well as maintaining a ban once it had been made.

The Commission is of the opinion, however, that criminalization of the individual's participation in especially dangerous associations is a feasible way of increasing protection.

The Commission further considers that offences which are committed from racist motives or with a racist component should be punished especially severely.

Proposals

The Commission proposes that freedom of association should be able to be restricted in cases of persecution of other groups of people besides ethnic groups, i.e. against immigrants or refugees. The Commission further

proposes that the possibilities contained in the Instrument of Government on restriction of the freedom of association shall also cover persecution on the grounds of national origin or religious creed.

A new provision in the Penal Code is proposed on Organized Racism and Giving Support to Organized Racism. It is proposed that those participating in or giving support to an organization, which engages in racist persecution through instigating or inciting particular especially serious types of offence shall be liable to fines or imprisonment for at most two years. The same provisions shall apply to any person forming an association which is intended to engage in such persecution. Concerning those cases where the formation of the association or participation takes place or support is given in the form of communications in printed matter, it is proposed that these actions shall be made subject to penalty according to the provisions of the legislation on the freedom of the press. It is proposed that an addition be made to the offences covered by the Freedom of the Press Act to this effect.

The proposal on organized racism means that it is not the racist attitude of the association as such which shall be tried. What is instead decisive is whether the organization can be said to have engaged in persecution through participating in or inciting particular types of racist crimes, namely those containing elements of violence, threats or coercion. The organizational form that the association has is without importance. By the concept of persecution is meant criminal activities with some degree of repetition or intensity.

The Commission further proposes that racist motives for or racist components in a crime shall constitute a general ground for the increase in the severity of a punishment. Such legislative provisions would in the opinion of the Commission form an appropriate complement to the existing

protection against those organizations which are not among the most dangerous but which through their activities still inspire their supporters to harassment and similar behaviour.

Författningsförslag

Förslag till ändring i 2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp *eller annan sådan grupp av personer* på grund av ras, hudfärg, *nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse*.

Förslag till 16 kap. 7 § brottsbalken

Om någon deltar i sammanslutning, som genom att medverka i eller uppmåna 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.

Förslag till 7 kap. 4 § punkt 16 tryckfrihetsförordningen

16. *organiserad rasism* eller *stöd åt organiserad rasism*, varigenom någon deltar i eller lämnar stöd till sammanslutning, som genom att medverka i, uppmana till eller på annat sätt främja 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.

Förslag till ändring i 1 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

1 §. Vad i denna lag stadgas skall äga tillämpning vid förundersökning angående

brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 16 kap. 7 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk, eller

försök, förberedelse eller stämpling till brott som ovan nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

Förslag till 29 kap. 2 § punkt 7 brottsbalken

eller

7. om brottet begåtts av rasistiska motiv eller eljest innehållit rasistiska inslag.

1 Uppdraget

Enligt direktiven (Dir. 1990:37) skall utredningen mot bakgrund av den kritik som riktats mot Sverige för bristande uppfyllelse av FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering utreda behov och utformning av lagstiftning mot rasistiska organisationer och mot etnisk diskriminering i arbetslivet samt se över lagen mot etnisk diskriminering.

I detta delbetänkande behandlas frågan om rasistiska organisationer. Uppdraget är i denna del att bedöma vilka alternativ som kan finnas för att - med bibehållen respekt för föreningsfriheten - genom lagstiftning på lämpligaste och effektivaste sätt utöka skyddet mot organisationer som i sin verksamhet främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Utredningen har enligt direktiven haft att

- studera vilka regelsystem som förekommer i andra länder samt reglernas effektivitet,
- överväga lämpligheten och utformningen av lagstiftning i en form som inte innebär ett direkt förbud mot den faktiska förekomsten av organisationer utan riktar sig mot individens beteende,
- överväga om nuvarande lagstiftning kan skärpas så att också bildandet, deltagandet och stödjandet av rasistisk verksamhet kriminaliseras samt

- överväga andra lagstiftningsalternativ, däribland i sista hand - om andra alternativ bedöms otillräckliga - ett organisationsförbud.

2 FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering

FN-konventionen för avskaffande av alla former av rasdiskriminering antogs av generalförsamlingen år 1965 och trädde i kraft år 1969. Den har nu tillträtts av 129 stater, däribland Sverige, som ratificerade den år 1971 (SÖ 1971:40), och övriga nordiska länder. Bland de länder som saknas finns USA.

Konventionens övergripande mål är faktisk jämlikhet mellan människor utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. Trosbekännelse finns inte med som diskrimineringsgrund. Så till vida är det i svensk rätt använda begreppet etnisk diskriminering mer omfattande. Konventionen ålägger staterna att göra slut på rasdiskriminering i alla dess former och uttryck, således även från enskilda personers och sammanslutningars sida. Konventionen omfattar det offentliga livet (public life).

Staterna åläggs i konventionen dels att fördöma rasdiskriminering, dels att föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering och dels att genom positiva åtgärder främja jämlikhet mellan människor oberoende av ras m.m.

2.1 Rasdiskrimineringskommittén

En särskilt tillsatt kommitté med personligt valda ledamöter bevakar att konventionen efterlevs. Konventionsstaterna har att rapportera om utveckling och åtgärder på det aktuella området till kommittén, som på grundval av dessa rapporter årligen avger yttrande till generalförsamlingen. Rapporterna diskuteras i tredje utskottet.

Kommittén har inte tillagts någon jurisdiktion över konventionsstaterna eller någon generell slutlig tolkningsrätt över konventionens regler. Den anses dock ha behörighet att tyda konventionstexten i de avseenden som är nödvändiga för kommitténs verksamhet, t.ex. vad gäller omfattningen av staternas rapporteringsskyldighet. Vid tre tillfällen hittills har kommittén publicerat redogörelser för sitt arbete och sin egen uppfattning om hur konventionen bör tolkas och tillämpas. År 1978 gavs en allmän översikt över utvecklingen under kommitténs första åtta år. De båda övriga redogörelserna gavs ut år 1983 och innehöll granskningar av tillämpningen av artiklarna 4 resp. 7. Beträffande artikel 5 finns vidare en ingående analys av en tidigare framstående ledamot av kommittén publicerad. I övrigt blir kommittéledamöternas bedömningar kända i samband med att yttrandena till generalförsamlingen publiceras.

Kommittén kan efter särskilt medgivande från en konventionsstat ta emot och behandla klagomål från enskilda som anser sig ha kränkts med avseende på någon rättighet i konventionen. Sverige är ett av de för närvarande fjorton länder som medgivit kommittén kompetens att pröva sådana klagomål. Fram till år 1990 har endast ett klagomål behandlats av kommittén.

Kommittén kan vidare ta emot anmälan från en konventionsstat mot en annan för att inte uppfylla förplikelserna enligt konventionen. Om

uppgörelse mellan staterna inte nås efter viss förlikningsprocedur inför kommittén, kan denna på begäran hänskjuta tvisten till internationella domstolen. Ännu har någon anmälan av detta slag inte gjorts.

2.2 Konventionens krav på åtgärder mot rasistiska organisationer

Sverige har kritiserats av ledamöter i kommittén för att inte i alla avseenden uppfylla konventionens krav, bl.a. för att rasistiska organisationer inte är föremål för ett direkt förbud i svensk lag.

Det är främst följande artiklar i konventionen som berör frågan om skyddet mot rasistiska organisationer (understrykningar gjorda här).

Konventionstexten återfinns i sin helhet i SOU 1989:14.

Artikel 2

1. Konventionsstaterna fördömer rasdiskriminering och förbinder sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik syftande till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelse mellan alla raser, i vilket syfte

(a) envar konventionsstat förbinder sig att icke inlåta sig på handlingar eller bruk som innebär rasdiskriminering mot personer, grupper av personer eller institutioner och att tillse att alla offentliga myndigheter och institutioner, såväl nationella som lokala, handlar i enlighet med denna förpliktelse,

(b) envar konventionsstat förbinder sig att icke verka för, försvara eller stödja rasdiskriminering från personers eller organisationers sida,

(c) envar konventionsstat skall vidtaga effektiva åtgärder för att granska regeringsmaktens samt övrig nationell eller lokal myndighetsutövning och för att ändra, upphäva eller ogiltigförklara alla lagar och bestämmelser som ger upphov till rasdiskriminering eller har till verkan att redan förekommande rasdiskriminering vidmakthålles,

(d) envar konventionsstat skall förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida,

(e) envar konventionsstat förbinder sig att, där så är lämpligt, uppmuntra organisationer och rörelser, som representerar flera raser och syftar till integrering, att främja användandet av andra medel att avskaffa skiljemurar mellan raser och att motarbeta allt sådant som kan få till följd ökad splittring mellan raser.

2. Konventionsstaterna skall, när omständigheterna föranleder därtill, vidtaga särskilda och konkreta åtgärder på sociala, ekonomiska, kulturella och andra områden för att åstadkomma tillfredsställande utveckling och skydd för vissa rasgrupper eller därtill hörande enskilda personer i syfte att tillförsäkra dem fullt och likaberättigat åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Dessa åtgärder får i intet fall leda till att olikvärdiga eller skilda rättigheter upprätthålles för olika rasgrupper sedan syftet med åtgärderna uppnåtts.

Artikel 4

Konventionsstaterna fördömer all propaganda och alla organisationer, som grundar sig på uppfattningar eller teorier att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och dis-

kriminering i någon form, och förbinder sig att vidtaga omedelbara och konkreta åtgärder syftande till att avskaffa allt främjande eller utövande av sådan diskriminering. I detta syfte skall konventionsstaterna, med vederbörligt beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och av de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5 av denna konvention, bland annat:

(a) som brottslig handling, straffbar enligt lag, förklara allt spridande av på rasöverlägsenhet eller rashat grundade idéer, uppmaning till rasdiskriminering, varje våldshandling eller uppmaning till sådan handling mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och även lämnandet av stöd i någon form åt rasför-följelse, inklusive finansiering därav.

(b) olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda, som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i dylika organisationer eller dylik verksamhet som en brottslig gärning, straffbar enligt lag.

(c) icke tillåta offentliga myndigheter eller offentliga institutioner, vare sig nationella eller lokala, att främja eller uppmana till rasdiskriminering.

Artikel 5

Till uppfyllande av de grundläggande förpliktelserna i artikel 2 av denna konvention förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt i vad avser åtnjutandet av följande rättigheter:

(a) rätten till lika behandling inför domstolar och andra rättskipande organ,

(b) rätten till personlig säkerhet och till skydd från staten mot att bli utsatt för våld eller kroppsskada av någon myndighetsperson eller av någon individ, grupp eller institution,

(c) politiska rättigheter, i synnerhet rätten att delta i val - att rösta och vara valbar - på grundval av allmän och lika rösträtt, att taga del i landets styrelse och allmänna angelägenheter på alla plan och att på lika villkor ha tillträde till offentlig tjänst,

(d) andra medborgerliga rättigheter, i synnerhet:

(i) rätten att fritt röra sig och bosätta sig inom statens gränser,

(ii) rätten att lämna vilket som helst land, också det egna, och att återvända till det egna landet,

(iii) rätten till nationalitet,

(iv) rätten till äktenskap och val av make,

(v) rätten att äga egendom ensam eller tillsammans med annan,

(vi) rätten att arva,

(vii) rätten till tanke-, samvets- och religionsfrihet,

(viii) rätten till åsikts- och yttrandefrihet,

(ix) rätten till församlings- och föreningsfrihet i fredligt syfte,

(e) ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, i synnerhet:

(i) rätten till arbete, till fritt val av anställning, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till skydd mot arbetslöshet, till lika lön för lika arbete, till rättvis och gynnsam lön för arbete,

(ii) rätten att bilda och ansluta sig till fackförening,

(iii) rätten till bostad,

(iv) rätten till allmän hälsovård, sjukvård, social trygghet och allmänna tjänster,

(v) rätten till undervisning och utbildning,

(vi) rätten att delta på lika villkor i kulturell verksamhet,

(f) rätten att få tillträde till varje för allmänheten avsedd plats eller serviceinrättning, såsom kommunikationsmedel, hotell, restauranger, kaféer, teatrar och parker.

Innebörden av konventionsstaternas åtaganden enligt dessa artiklar har blivit föremål för delade meningar vad gäller staternas skyldighet att lagstifta. Artikel 2 fastslår att lagstiftning endast behöver tillgripas om andra åtgärder inte är tillräckliga för att avskaffa rasdiskriminering. Artikel 4 ålägger staterna en till synes ovillkorlig skyldighet att lagstifta bl.a. mot rasistiska organisationer, vilket dock skall ske med vederbörligt beaktande av bl.a. de rättigheter som anges i artikel 5. För det fall kravet på lagstiftning enligt artikel 4 uppfattas som ovillkorligt kan det komma i konflikt med kravet på respekt för yttrande- och föreningsfriheten i artikel 5.

Konflikten mellan förbudsföreskriften i artikel 4 och yttrande- och föreningsfriheten förutsågs redan i samband med behandlingen av FN:s rasdiskrimineringsdeklaration, vars nionde artikel föreskriver åtgärder av samma slag som åläggs staterna i konventionen. De nordiska länderna avgav en röstförklaring, där de uttalade att det enligt deras lagstiftning inte var straffbart att uttrycka åsikter och att en lagändring i syfte att möjliggöra åtal mot organisationer för att de framförde åsikter skulle ses som ett allvarligt steg bakåt. De uttalade vidare att den antagna texten var en principförklaring och inte bindande regler.

Vid den senare behandlingen av konventionstexten i tredje utskottet insköts på nordiskt initiativ i artikel 4 hänvisningen till rättigheterna i artikel 5 för att komma tillrätta med konflikten mellan förbud och åsiktsfrihet. På franskt förslag tillades i samma syfte hänvisningen till den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Konventionstexten har därefter av många stater tolkats så att artikel 4 inte innebär en ovillkorlig skyldighet att vidtaga åtgärder som inte står i full överensstämmelse med konstitutionella garantier för bl.a. yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna. Trots att endast en liten minoritet av stater har reserverat sig mot artikel 4 är det många som inte har antagit lagstiftning i enlighet med artikelns ordalydelse.

2.3 Sveriges tolkning av konventionen

Vid Sveriges granskning av konventionstexten inför ratificeringen utgick såväl utredningen som departementschefen från att räckvidden av förpliktelsen att lagstifta enligt artikel 4 begränsades av uttrycket "den lagstiftning som omständigheterna påkallar" i artikel 2 och att förpliktelsens omfattning således avgjordes av de faktiska förhållandena i vederbörande stat (SOU 1968:68 s. 27 och prop 1970:87 s. 60 ff).

Den officiella svenska tolkningen av artikel 4 är fortfarande att bestämmelsen inte innebär ett absolut tvång att lagstifta utan att varje stat har rätt att själv bestämma vilka metoder som skall användas för att uppfylla konventionens syfte. Den uttryckliga hänvisningen till rättigheterna i artikel 5 ger enligt hittillsvarande svensk uppfattning utrymme för att inte införa lagstiftning som skulle kränka t.ex. föreningsfriheten. Sverige anser sig uppfylla konventionens krav genom bl.a. bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

2.4 Kritiken mot Sverige

Den svenska uppfattningen har emellertid visat sig vara oförenlig med den tolkning som vissa ledamöter av rasdiskrimineringskommittén konsekvent givit uttryck för sedan år 1972. Enligt dem innebär artikel 4 ett ovillkorligt åtagande att förbjuda rasistiska organisationer. Artikel 4 är att se som en specialregel i förhållande till artikel 2. Staterna skall i sin inhemska lagstiftning både kriminalisera rasistiska handlingar och förbjuda rasistiska organisationer. Detta skall ske även i förebyggande syfte och således också om någon rasdiskriminering inte förekommer i landet. Enligt dessa kommittéledamöters uppfattning är en begränsning av fri- och rättigheter i vissa fall oundviklig och acceptabel och de godtar således inte hänvisning till yttrande- och föreningsfrihet som en anledning att underlåta lagstiftning.

Några ledamöter av rasdiskrimineringskommittén har upprepade gånger från år 1979 och framåt uttalat kritik mot Sverige för att inte ha uppfyllt sitt konventionsåtagande enligt artikel 4. År 1980 införde kommittén i sina riktlinjer för staternas rapportering krav på att de skulle informera om vilka åtgärder som vidtagits för att förverkliga artikel 4.

År 1981 uttalade ledamöter i kommittén oro över att gällande lagstiftning i Sverige inte till fullo överensstämde med artikel 4, särskilt dess moment b. De ansåg att bestämmelser som bestraffar rashetsande propaganda inte var tillräckligt, eftersom rasistiska organisationer inte var förbjudna i Sverige. Vidare uttrycktes en förhoppning om att den svenska regeringen skulle vidtaga åtgärder för att anpassa lagstiftningen till föreskrifterna i artikel 4 (FN dok A/36/18, p 344).

År 1983 påminde ledamöter av kommittén om att Sverige enligt konventionen var tvunget att olagligförklara och förbjuda organisationer och aktiviteter, som uppmuntrade till rasdiskriminering. Man konstaterade

också att diskrimineringsutredningen hade påvisat att rasistiska manifestationer fortfarande förekom i Sverige och begärde mot den bakgrunden att den svenska regeringen skulle juridiskt motivera varför Sverige inte ansåg sig förpliktat att införa sådana lagregler som kommittén upprepade gånger begärt (FN dok A/38/18, p 435). Samma år ställde sig kommittén som sådan bakom en rapport om hur artikel 4 uppfylldes, som författats av kommittéledamoten Ingles inför den andra världskonferensen mot rasism och rasdiskriminering (FN dok A/CONF 119/10, 1983). I rapporten sägs under rubriken "Sammanfattning och rekommendationer" bl.a. följande. Staterna är enligt artikel 4 skyldiga att lagstifta även om rasdiskriminering och rasistiska organisationer inte förekommer, eftersom artikeln också har ett förebyggande syfte. Respekt för yttrande- och föreningsfrihet är inget hållbart argument mot lagstiftning. Dessa rättigheter är inte absoluta. Tvärtom får de enligt den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna aldrig utövas i strid mot syftena och principerna i FN-stadgan, dvs. bl.a. alla människors lika värde och rätt till lika skydd mot varje åtskillnad. Vidare framhålls att den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter uttryckligen tillåter inskränkningar av yttrande- och mötesfriheten för att skydda andra grundläggande fri- och rättigheter. Det ologiska i att inskränkningar av yttrandefriheten genom exempelvis förtalsbestämmelser anses acceptabla i de länder som säger sig inte kunna godta inskränkningar av t.ex. föreningsfriheten påpekas. Eftersom rasdiskriminering utgör ett klart brott mot internationell rätt, bör inskränkningar av grundläggande rättigheter vara väl motiverade. I rapporten uttalas vidare att kommittén anser att straffbeläggning av främjande eller uppmaning till rasdiskriminering inte är tillräckligt utan att organisationer som ägnar sig åt sådan verksamhet också måste förklaras olagliga samt att det dessutom krävs straffbestämmelser för deltagande i

organisationerna. Slutligen sägs att kommittén förväntar sig att staterna uppfyller åtagandena enligt artikel 4 inom rimlig tid.

År 1987 fastslog ledamöter av kommittén att rasistiska organisationer, t.ex. sådana nynazistiska som omnämnts i den svenska rapporten, måste förbjudas. Sveriges tolkning att artikel 4 inte innebär ett ovillkorligt krav på lagstiftning avvisades uttryckligen.

I den svenska rapport som behandlades av kommittén år 1989 redovisades bl.a. utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Rapporten hade på uppdrag av kommittén särskilt studerats av den argentinske ledamoten. Han förklarade sig nöjd med den vidtagna ändringen, vilken han ansåg reducerade möjligheten för rasistiska organisationer att verka. Han förklarade vidare att Sverige var "mycket nära" att uppfylla konventionens artikel 4. Den västtyske ledamoten anförde i samband med granskningen av den svenska rapporten att man måste hitta en balans mellan föreningsfriheten och förbud mot rasistiska organisationer, men att konventionens krav inte var fullt uppfyllda så länge möjlighet att stoppa rasistiska organisationer saknades. Den sovjetiske ledamoten framförde däremot som sin uppfattning att konventionsstaterna är skyldiga att lagstifta och att föreningsfriheten måste inskränkas i skälig utsträckning. Vidare efterhördes vid granskningen om frågan om förbud visavi förenings- och åsiktsfriheten debatterats i den svenska riksdagen.

Vid granskningen av Sveriges tionde rapport i mars 1991 påpekades att föreningsfriheten i Sverige förefaller värdesättas mer än åsikts- och yttrandefriheten. En ledamot uttalade att tillsättandet av EDU innebar en mycket positiv utveckling. Det förhållandet att utredningsdirektiven klart uttalar att ett formligt organisationsförbud skall övervägas först som en sista utväg berördes inte av kommittéledamöterna.

Kritiken mot Sverige har således till huvudsaklig del framförts av enskilda ledamöter av rasdiskrimineringskommittén. Kollektiva uttalanden från kommittén förekommer över huvud taget ytterst sparsamt och då i form av allmänna rekommendationer att föreläggas generalförsamlingen. Sådana rekommendationer har emellertid bl.a. gällt just otillräcklig lagstiftning mot rasistiska organisationer. Å andra sidan hör Sverige till de länder som anses ha lojalast sökt följa konventionen och som också framhållits av kommittén som ett föregångsland. Så avslutades t.ex. utfrågningen i augusti 1989 av Sveriges representant i anledning av den av Sverige avlämnade rapporten med att en ledamot på hela kommitténs vägnar förklarade, att Sverige borde vara stolt över sin respekt för de mänskliga rättigheterna och att rapporten mötte de högsta krav. De kompletterande frågorna, sades det, hade ställts på grund av Sveriges höga standard på området, dvs. ju bättre rapport, desto fler frågor. I FN:s presskommuniké om granskningen konstaterades att kommittén ansett att Sverige låg i topp när det gällde att uppfylla konventionens krav. Även vid rapporteringstillfället år 1991 framfördes högt beröm för Sveriges sätt att bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Inom utrikesdepartementet uppfattas också den kritik som framförts mot Sverige som mindre besvärande, eftersom den inte stöder sig på en internationellt vedertagen tolkning av konventionen och inte heller framförts av ett internationellt organ med någon form av jurisdiktion på området. Uppfattningen inom utrikesförvaltningen är att Sverige har stöd i konventionstexten för sin tolkning och att det därför inte är svårt att tillbakavisa den kritik som förekommit. Sveriges rykte internationellt som ett föregångsland på området bedöms inte vara hotat. Å andra sidan anses det angeläget att Sverige visar sig lyhört för internationell kritik. Den rådande uppfattningen är också att det hade varit önskvärt att Sverige i

likhet med vissa andra länder reserverat sig mot artikel 4 i samband med ratificeringen. Att i efterhand korrigera detta bedöms emellertid som uteslutet.

3 Gällande rätt

Åsikts- och yttrandefrihet samt föreningsfrihet är rättigheter som i princip tillförsäkras alla i den svenska grundlagen. Lagstiftning som inskränker dessa rättigheter förekommer ytterst sparsamt. Det saknas t.ex. förbud mot rasistiska organisationer. Det finns inte heller andra lagbestämmelser som riktar sig direkt mot detta slags organisationer som sådana. Däremot finns annan lagstiftning mot etnisk diskriminering.

3.1 Regeringsformens skydd mot diskriminering

De grundläggande bestämmelserna om skydd mot etnisk diskriminering finns i regeringsformen. I 1 kap. 2 § fastslås att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet, liksom att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kulturliv bör främjas. I 2 kap. 15 § sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Vidare stadgas i 2 kap. 20 § första stycket 7 att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot att missgynnas på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung.

3.2 Straffbestämmelser

Utöver dessa grundläggande bestämmelser finns ett flertal straffrättsliga regler i brottsbalken, som självfallet kan användas även när brottsligheten ingår som ett led i organiserad verksamhet.

Den som i näringsverksamhet, vid anordnandet av allmän sammankomst eller offentlig tillställning diskriminerar annan på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse kan dömas för olaga diskriminering (16 kap. 9 §). Bestämmelsen gäller också den som är anställd i offentlig tjänst eller innehar allmänt uppdrag.

Vidare kan den som i uttalande eller annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse dömas för hets mot folkgrupp (16 kap. 8 §). Om gärningen begås i tryckt skrift finns en motsvarande bestämmelse om hets mot folkgrupp i tryckfrihetsförordningen (7 kap. 4 § 11). Även bestämmelserna i brottsbalken (16 kap. 5 §) och tryckfrihetsförordningen (7 kap. 4 § 10) om uppvigling kan tillämpas som skydd mot rasistiska aktioner. Enligt dessa lagrum straffas den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till bl.a. brottslig gärning. Uppmaning som inte riktar sig till allmänheten utan till viss eller vissa personer kan enligt regler i 23 kap. 4 § brottsbalken föranleda ansvar för medverkan till brott.

Brottsbalken innehåller även regler, som utan att speciellt avse beteenden av rasistisk karaktär, kan användas för att skydda enskilda mot sådana övergrepp och kränkningar. Även dessa regler kan naturligtvis användas på gärningsmän, medhjälpare och anstiftare i vanlig ordning

också när brottsligheten ingår i en organiserad verksamhet. Brotten mot liv och hälsa i 3 kap., såsom mord, dråp och misshandel, kan tas som exempel. Bestämmelserna i 4 kap. om olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott och ofredande, liksom bestämmelserna i 12 kap. om skadegörelse och i 20 kap. om myndighetsmissbruk kan också komma i fråga. Ärekränkningensbrotten i 5 kap. är andra exempel. Den som smädar annan med kränkande tillmäle eller annat skymfligt beteende med anspelning på t.ex. ras eller etniskt ursprung kan dömas för förolämpning (5 kap. 3 §). Ett sådant förolämpningsbrott kan numera föranleda allmänt åtal.

3.3 Närmare om brottet hets mot folkgrupp

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken är central i den svenska lagstiftningen mot rasism. Den har utformats i avsikt att i praktiken förhindra rasistiska organisationers verksamhet.

Den brottsliga gärningen består i att någon i uttalande eller annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. Det är enligt bestämmelsen straffbart såväl att göra ett uttalande som att sprida vad man hört av någon annan. Stadgandet omfattar inte endast muntlig och skriftlig framställning utan även t.ex. framställning i bild som inte kan anses som skrift samt åtbörder.

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp tillkom år 1948. Den har senare skärpts vid tre tillfällen. I samband med att Sverige tillträdde konventionen mot rasdiskriminering borttogs kravet på att hotet eller förtälet skulle ha skett offentligt för att straffbarhet skulle inträda. I stället räckte det med att

yttrandet utan att direkt ha riktats till allmänheten ändå spritts till denna, exempelvis genom upprepade uttalanden i privata samtal. Det krävdes emellertid att gärningsmannens uppsåt omfattade spridning bland en obestämd krets. Straff skulle således inte uppträda om hans uppsåt varit inriktat på exempelvis medlemmar i en organisation även om medlemskretsen varit vidsträckt.

År 1982 utvidgades bestämmelsen till att omfatta även andra kollektiv av personer än "folkgrupp".

Den 1 januari 1989 trädde den senaste ändringen av bestämmelsen i kraft. Det är numera tillräckligt för straffbarhet att ett hot eller ett uttalande av aktuellt slag över huvud taget sprids. Avsikten är att det skall vara otillåtet att annat än inom den helt privata sfären sprida yttranden som uttrycker hot eller missaktning mot en folkgrupp. Skärpningen tillkom med den uttryckliga motiveringen att det var ett starkt samhälleligt önskemål att försvåra även den interna verksamheten i rasistiska organisationer. Också spridning inom en förening eller annan avgränsad grupp av personer är efter ändringen straffbelagd.

3.4 Yttrande- och föreningsfrihet

Åtgärder mot rasistisk propaganda och rasistiska organisationer måste vägas mot de inskränkningar av bl.a. yttrande- och föreningsfriheten som kan bli följden. Det finns därför anledning att studera gällande rätt även på detta område.

Regeringsformen (RF) har alltsedan den antogs år 1974 innehållit bestämmelser till skydd för grundläggande fri- och rättigheter som yttrande-, informations- och föreningsfrihet. Frågan om rättighetsskyddets ut-

formning och begränsning har emellertid varit föremål för förnyade överväganden vid flera senare tillfällen.

I 2 kap. 1 § RF stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Paragrafen avser svenska medborgares skydd mot det allmänna, men enligt 20 § andra stycket åtnjuter utlänningar samma positiva opinionsfriheter, om annat inte särskilt föreskrivits i lag.

2 kap. 12 § RF ger möjlighet att inskränka rättigheterna genom lag. En begränsning får emellertid endast göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och den får aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten får enligt 2 kap. 13 § RF begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott. Dessutom får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Det stadgas vidare att begränsningar av yttrandefriheten endast får ske om särskilt viktiga skäl föranleder det och att därvid särskilt skall beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 14 § begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

3.5 Närmare om föreningsfrihet och föreningslagstiftning

Föreningsfriheten omfattar inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (SOU 1975:75 s. 194, prop. 1975/76:209 s. 144). Däremot ingår i föreningsfriheten inte någon rätt för en sammanslutning att bli erkänd som ett självständigt rättssubjekt.

Föreningsfriheten gäller för alla sammanslutningar utan gradering med hänsyn till deras syften eller form. Det krävs inte att sammanslutningen utgör en juridisk person. Såväl bolag och föreningar som andra privaträttsliga sammanslutningar avses. Även på annat sätt organiserade sammanslutningar, såsom byalag och aktionsgrupper, innefattas. Ett visst mått av organisation och beständighet bör dock föreligga för att det inte endast skall vara fråga om en sammankomst, som faller in under mötesfriheten (SOU 1975:75 s. 316).

Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är som sagt starkt begränsade enligt 2 kap. 14 § andra stycket RF. Brottsbalksbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § är det hittills enda exemplet i svensk rätt på kriminalisering av bildande eller deltagande i en sammanslutning.

Formkrav och liknande rättsliga regleringar av olika typer av sammanslutningar anses inte utgöra inskränkningar av föreningsfriheten. Hit hör regler som har till funktion att ange de rättsliga ramarna för dem som vill begagna en juridisk konstruktion som innebär särskilda fördelar i form av ansvarsbegränsning, minoritetsskydd osv. Hit hör också regler för t.ex. bank- och försäkringsrörelse samt regler som innehåller krav på tillstånd för viss näringsverksamhet som bedrivs i aktiebolags- eller föreningsform. I förarbetena till 1976 års reform av RF yttrade justitieministern angående

bestämmelsen om föreningsfrihet: "Än mindre kan den här föreslagna bestämmelsen tolkas så att verksamhet som är brottslig om den bedrivs av en enskild person skulle vara friad mot ingrepp om den i stället bedrivs i föreningsform. Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning." (prop. 1975/76:209 s. 112).

Sverige saknar en generell lagstiftning om föreningar. För olika typer av sammanslutningar med ekonomiska syften finns formregler om bildande, ledning, deltagarnas inflytande och ansvarsfrihet m.m. samlade i lagen om ekonomiska föreningar, aktiebolagslagen resp. lagen om handelsbolag och enkla bolag. En ideell förening tillerkänns emellertid rättskapacitet så snart den antagit stadgar och erhållit en styrelse. Någon registrering erfordras inte.

3.6 Offentlighetsrättsliga regler

Enligt regeringsformen skall domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (1:9). All offentlig makt skall vidare utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden.

Kommunallagen (1977:179, KL) innehåller bestämmelser som syftar till att garantera att kommunmedlemmarna behandlas lika och att ärenden handläggs i demokratiska former. Just likabehandlingsprincipen är grundläggande, och kommunalbesvär kan anföras mot kommunala beslut som

vilar på orättvis grund (7 kap. 1 § KL). Enligt förslaget till ny kommunallag är brott mot likställigheten direkt lagstridigt.

Viss meningsriktning får på det hela taget inte särbehandlas av kommunen utan objektiva skäl. En kommun, som tillåtit utläggning av namnlistor för bl.a. Amnesty International i ett kommunalt bibliotek, har av regeringsrätten ansetts förhindrad att avslå en begäran om att få lägga ut namnlistor för aktionen "Med folket för Konungen", eftersom detta varit oförenligt med likställighetsprincipen (R 1974 ref 17). Regeringsrätten skrev bl.a. att "skyldighet (kan) inte anses föreligga för kommunen att upplåta bibliotekets lokaler för verksamhet av nämnda slag. Om så sker följer emellertid av allmänna kommunalrättsliga principer att framställningar om tillstånd till sådan verksamhet skall bedömas efter objektiva grunder. Avslag kan således inte motiveras med hänvisning till att sökanden företräder en åsiktsriktning som ej anses förtjäna stöd, utan för avslag erfordras skäl av annat slag, exempelvis att den verksamhet för vilken tillåtelse begärs strider mot goda seder eller verkar störande på ordningen". När det gäller kommunal upplåtelse av samlingslokaler, har det i rättstillämpningen formulerats ett krav på att sådana lokaler opartiskt, i skälig omfattning och på lika villkor skall hållas tillgängliga för föreningslivet på orten eller eljest för tillställningar av allmän betydelse (R 1966 ref 49). Enligt ett regeringsrättsavgörande (R 1958 E 76) fick en kommun inte behandla en viss religiös organisation annorlunda än andra på orten verksamma religiösa organisationer när det gällde upplåtelse av skollokaler.

Tillämpning av s.k. 0-taxa faller inom ramen för det kommunala självstyret. Enligt JK:s remissyttrande år 1984 över diskrimineringsutredningens slutbetänkande föreligger inget tvång för kommunerna att lämna förmåner åt rasistiska föreningar vid lokalupplåtelser, åtminstone inte om

kommunens taxebestämmelser ger utrymme för bedömning i varje enskilt fall av om taxan skall tillämpas.

Det förefaller således som om kommunerna har en viss rätt att särbehandla rasistiska organisationer. Vid lokalupplåtelse gäller detta åtminstone om den verksamhet som skall äga rum i lokalerna kan anses strida mot goda seder eller störa den allmänna ordningen. Det förefaller inte klart om det enligt det kommunalrättsliga regelsystemet räcker att organisationens verksamhet mer allmänt anses anstötlig. Det kan emellertid hävdas att RF:s grundläggande föreskrifter för det allmännas verksamhet allmänt ger utrymme för särbehandling av rasistiska organisationer.

Kommunerna har, utöver sin allmänna kompetens inom den s.k. fria sektorn, tillagts särskilda befogenheter genom speciallagar på vissa områden. Bl.a. har kommunerna genom lagen (1969:596) om kommunalt partistöd givits rätt att lämna ekonomiskt bidrag till politiska partier, som är representerade i kommunfullmäktige. Enligt lagen måste bidraget fördelas lika bland de representerade partierna efter det antal platser som varje parti innehar. Förtroendeuppdagsutredningen (C 1988:01) arbetar sedan år 1988 bl.a. med en ny utformning av det kommunala partistödet. Vid sidan om det mandatbundna stödet har det nämligen i praktiken kommit att utgå stöd i andra former, exempelvis till partiernas ungdomsorganisationer och genom lokalsubventioner, vilket medfört behov av att se över lagstiftningen.

Genom lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer har kommuner och landsting vidare givits rätt att lämna sådant ekonomiskt stöd. Enligt lagen får stödet också omfatta politisk verksamhet. I propositionen (1988/90:23) uttalade föredragande statsrådet att lagförslaget endast utgjorde en kodifiering av gällande rätt och att detta betydde bl.a. att en organisation för att få stöd måste vara uppbyggd och fungera enligt

vedertagna demokratiska principer. Någon sådan förutsättning för stöd infördes därför inte i lagtexten trots att flera remissinstanser efterlyst det och trots att motsvarande bestämmelse om statligt stöd utformats anorlunda.

När det gäller statsbidrag kan nämnas lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och förordningen (1988:374) om statligt stöd till ungdomsorganisationer. Den senare innehåller som villkor för stöd att organisationen skall vara självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratiska idéer. Däremot finns ingen spärr i lagtexten vad gäller stödet till politiska partier mot att stöd kommer även partier med rasistiska syften till del.

I presstödsförordningen (1990:524) ges regler om statligt stöd till pressen med angivande av exempelvis vilken spridning och periodicitet som krävs för att stöd skall utgå. I 5 kap. 3 § sägs att presstödsnämnden, som beslutar om utbetalning av stödet, inte får "ta hänsyn till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor".

Bestämmelserna om registrering av politiska partier har ingen betydelse utöver att skydda ett registrerat parti mot att valsedlar med dess namn missbrukas.

4 Tidigare överväganden och förslag

4.1 Lagstiftning i samband med tillträdet till FN-konventionen

Inför Sveriges tillträde till FN:s rasdiskrimineringskonvention gjordes en genomgång av vilka lagändringar som krävdes för att den svenska lagstiftningen skulle stå i överensstämmelse med de krav konventionen ställde. Uppgiften anförtroddes utredningen angående förbud mot rasdiskriminering. Utredningen konstaterade att möjligheter att förbjuda organisationer, som främjade rasdiskriminering, saknades i svensk rätt. Utredningen fann emellertid att förhållandena i Sverige inte motiverade kriminalisering redan av bildande eller deltagande i sådana sammanslutningar (SOU 1968:68 s. 62).

I det lagstiftningsärende som föregick Sveriges ratificering av rasdiskrimineringskonventionen föreslogs inte heller något organisationsförbud. Föredragande statsrådet pekade på att främjande av eller uppvigling till straffbar rasdiskriminering kunde beivras med stöd av brottsbalkens regler om medverkan och dess bestämmelse om uppvigling. Den effekt man ville nå med ett uttryckligt förbud kunde man i viss utsträckning vinna genom de förslag om bl.a. utvidgat ansvar för hets mot folkgrupp som samtidigt lades fram (prop. 1970:87 s. 64). Inte heller under riksdagsbehandlingen framfördes krav på förbudslagstiftning (ILU 1970:41).

Rasdiskrimineringskonventionen fick betydelse också för utformningen av fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen (RF). Det ena av de två fall där det är tillåtet att i vanlig lag begränsa föreningsfriheten gäller nämligen sådana sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § andra stycket RF). Detta undantag från grundlagsskyddet för föreningsfriheten motiverades med hänvisning till FN-konventionen. Det kan noteras att JK i grundlagsstiftningsärendet hade satt i fråga om det var nödvändigt att göra ett undantag för rasistiska föreningar. Eftersom lagstiftningen om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering ändå tvingade föreningar med rasistiska program till passivitet kunde, ansåg JK, konventionens krav i allt väsentligt ändå anses uppfyllt (prop. 1975/76:209 s. 235). Föredragande statsrådet ansåg emellertid att man borde undvika att utforma grundlagen så att det kunde hävdas att denna lade hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av Sveriges konventionsåtaganden (prop. s. 113). Uttalandet berördes inte vid riksdagsbehandlingen.

Frågan om åtgärder mot rasistiska organisationer har därefter behandlats i ett flertal sammanhang. Ökad invandring och skärpt uppmärksamhet på rasism och främlingsfientlighet samt en önskan att tydligare uppfylla konventionens krav har föranlett flera utredningar att framlägga förslag bl.a. om förbud mot rasistiska organisationer. I det följande ges en kortfattad översikt över de överväganden och förslag som redovisats.

4.2 Diskrimineringsutredningen

År 1978 tillsatte regeringen en särskild utredare (A 1978:06) med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m.fl. (diskrimineringsutredningen, DU).

I sina överväganden och förslag redovisade utredningen sin syn på orsaker till etniska konflikter och i vad mån sådana konflikter kan förhindras eller motarbetas. Vidare lämnade utredningen ett antal lagstiftningsförslag.

I sitt betänkande Om hets mot folkgrupp (SOU 1981:38) förordade utredningen att tillämpningsområdet för brottsbalksbestämmelsen om hets mot folkgrupp skulle utvidgas. Den föreslagna lagändringen genomfördes år 1982. Utredningen fann i betänkandet vidare att något behov av förbud mot rasistiska organisationer inte förelåg (s. 76).

I sitt slutbetänkande I rätt riktning (SOU 1984:55) redovisade utredningen emellertid en ändrad inställning i frågan om förbud mot rasistiska organisationer och föreslog att ett sådant skulle införas. Huvudskälet för ett förbud var enligt DU Sveriges konventionsåtagande. De allt kraftigare anmärkningar som framförts i FN-kommittén kunde, menade utredningen, ha effekt på Sveriges allmänna trovärdighet i internationella sammanhang. Utredningen pekade också på att föreningar, som genom närradiosändningar upprepade gånger gjort sig skyldiga till hets mot folkgrupp, inte hade kunnat fräntas sin rätt att sända i närradion. Som föreningar hade vidare även rasistiska organisationer tillgång till förmåner, exempelvis i samband med kommunala lokalupplåtelser. Även detta ansåg utredningen tala för ett förbud (s. 189).

År 1986 behandlade regering och riksdag invandrar- och minoritetspolitiken på grundval av DU:s betänkande (prop. 1985/86:98, Sfu 1985/86:20,

rskr. 301). Lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering tillkom, varigenom diskrimineringsombudsmannaämbetet och nämnden mot etnisk diskriminering inrättades. Ombudsmannens uppgift enligt lagen är att genom såväl individuella som generella åtgärder motverka diskriminering på etnisk grund, särskilt inom arbetslivet. Bl.a. rådgivning i enskilda ärenden, opinionsbildning och övervakning av om ytterligare lagstiftning behövs hör till ombudsmannens uppgifter. År 1986 beslöts vidare om höjning av straffmaximum för brottet olaga diskriminering från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. I skadeståndslagen infördes möjlighet till ersättning för psykiskt lidande för den som blivit utsatt för brottet.

4.3 Regeringens proposition 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Regeringen tog i prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. ställning bl.a. till DU:s förslag om förbud mot rasistiska organisationer. Det föredragande statsrådet förklarade sig inte vara beredd att föreslå ett förbud och angav följande motivering. Det förekom visserligen emellanåt rasistiska aktiviteter i mer eller mindre organiserad form och utvecklingen borde följas noga. Däremot fanns det knappast några mer betydande sammanslutningar med rasförföljelse på programmet. Rättsväsendets möjligheter att ingripa mot dem som söker sprida ett rasistiskt budskap skulle förbättras avsevärt redan genom den samtidigt föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för reglerna om hets mot folkgrupp. I praktiken torde denna lagändring tvinga aktuella organisationer till total passivitet. Något egentligt behov av ett förbud förelåg därigenom inte. Härutöver fanns det emellertid särskilda skäl som enligt statsrådet

talade mot att ett förbud infördes. Själva förbudet skulle ge organisationerna en ökad uppmärksamhet. Ingripandena mot dem kunde av grupperna upplevas som spännande och ge allmänheten en överdriven föreställning om deras betydelse. Ett formellt förbud skulle vidare kunna uppmuntra organisationerna till underjordisk verksamhet, vilket i sin tur skulle leda till att verksamheten blev farligare och svårare att kontrollera. Erfarenheter från andra länder visade också att en förbudsreglering är föga verkningsfull. Till detta kom, fortfarande enligt departementschefen, de principiella aspekterna mot en lagstiftning som omedelbart siktade mot en begränsning av föreningsfriheten.

I propositionen tillbakavisades också DU:s argument när det gällde närradioverksamhet och offentligt stöd åt rasistiska organisationer. Det påpekades att det efter ändringar i närradiolagen fanns möjligheter att återkalla sändningstillståndet för den som gjort sig skyldig till bl.a. hets mot folkgrupp. Vidare ansåg departementschefen med stöd av JK:s remissvar att utredningen missbedömt möjligheterna att underlåta att ge rasistiska organisationer kommunala förmåner vid exempelvis lokalupplåtelser.

Propositionen tog däremot upp förslaget till ändring av offentlighetsrekvisitet i brottet hets mot folkgrupp. Lagändringen genomfördes efter en ganska omfattande debatt i riksdagen.

Det kan nämnas att lagrådet i sitt yttrande över den föreslagna lagstiftningen förordade att Sverige skulle ompröva sin avvisande hållning till ett organisationsförbud. Enligt lagrådets mening fanns goda skäl för den tolkning av rasdiskrimineringskonventionen som legat till grund för rasdiskrimineringskommitténs kritik (prop. 1986/87:151 s. 308).

4.4 Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet

År 1987 tillsatte regeringen en kommission mot rasism och främlingsfientlighet (A 1987:05). Kommissionen, som var parlamentariskt sammansatt, gavs i uppdrag att pröva vilka ytterligare åtgärder som borde vidtas för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet samt stimulera till åtgärder med denna inriktning.

I slutrapporterna Mångfald mot enfald (SOU 1989:13 och 14) redovisade kommissionen erfarenheterna av sitt arbete och sina förslag rörande lagstiftning och rättsfrågor.

Kommissionens uppfattning var att aktiviteten från extremistiska organisationer med rasistiska inslag i sin verksamhet var i tilltagande. Man ansåg sig dock inte ha belägg för en i sig ökande rasism.

Kommissionens förslag rörande lagstiftning och rättsfrågor återfinns i del II av slutbetänkandet. I fråga om skydd mot organiserad rasistisk verksamhet förordade kommissionen 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. Deltagande i sådana sammanslutningars verksamhet föreslogs vidare bli kriminaliserat. Något färdigt lagförslag av denna innebörd lade kommissionen emellertid inte fram.

Den borgerliga minoriteten av kommissionen reserverade sig mot förslaget om förbud. Den menade att inskränkningen av föreningsfriheten vore olycklig och att Sverige uppfyller sina konventionsåtaganden även utan förbud. Eftersom rasism bäst bekämpas med fri och öppen debatt, anförde den, vore det olyckligt att tvinga rasistiska organisationer under jorden med risk för att skapa spänning, martyrskap och uppmärksamhet. Vidare skulle ett förbud enligt minoriteten sannolikt inte få avsedd verkan. Exempel på effektiv utländsk lagstiftning saknades, menade man.

Vidare föreslog kommissionen att stämpling till normalfallet av miss-handel, grovt olaga tvång, olaga hot, ofredande, grov stöld och skadegörelse skulle straffbeläggas. Kommissionen framförde också att möjligheterna till grupptalan och rätt till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp borde utredas.

Kommissionens rapporter remissbehandlades. Bland de remissinstanser som kommenterade förslaget om förbud mot rasistiska organisationer var en knapp majoritet positiv till förslaget. Sammanfattningsvis kan sägas att många instanser med juridisk fackkunskap tillstyrkte förslaget med hänvisning till att Sverige ratificerat rasdiskrimineringskonventionen, medan många organisationer med folkrörelseanknytning avstyrkte med hänvisning till förenings- och yttrandefriheten. I många fall förenades en i princip positiv inställning med uppfattningen att en förbudslagstiftning i praktiken skulle vara svårtillämpad och ineffektiv.

4.5 Regeringens proposition 1989/90:86 om åtgärder mot etnisk diskriminering

I regeringens prop. 1989/90:86 om åtgärder mot etnisk diskriminering uttalade det föredragande statsrådet starka betänkligheter mot en sådan inskränkning av föreningsfriheten som grundläggande demokratisk rättighet som skulle bli följden av ett förbud mot rasistiska organisationer.

En förbudslagstiftning borde därför enligt statsrådet inte införas utan ett bredare stöd än det remissinstanserna givit kommissionens förslag. I stället förordades att andra lagstiftningsalternativ i syfte att förstärka skyddet mot rasistiska organisationer skulle utredas.

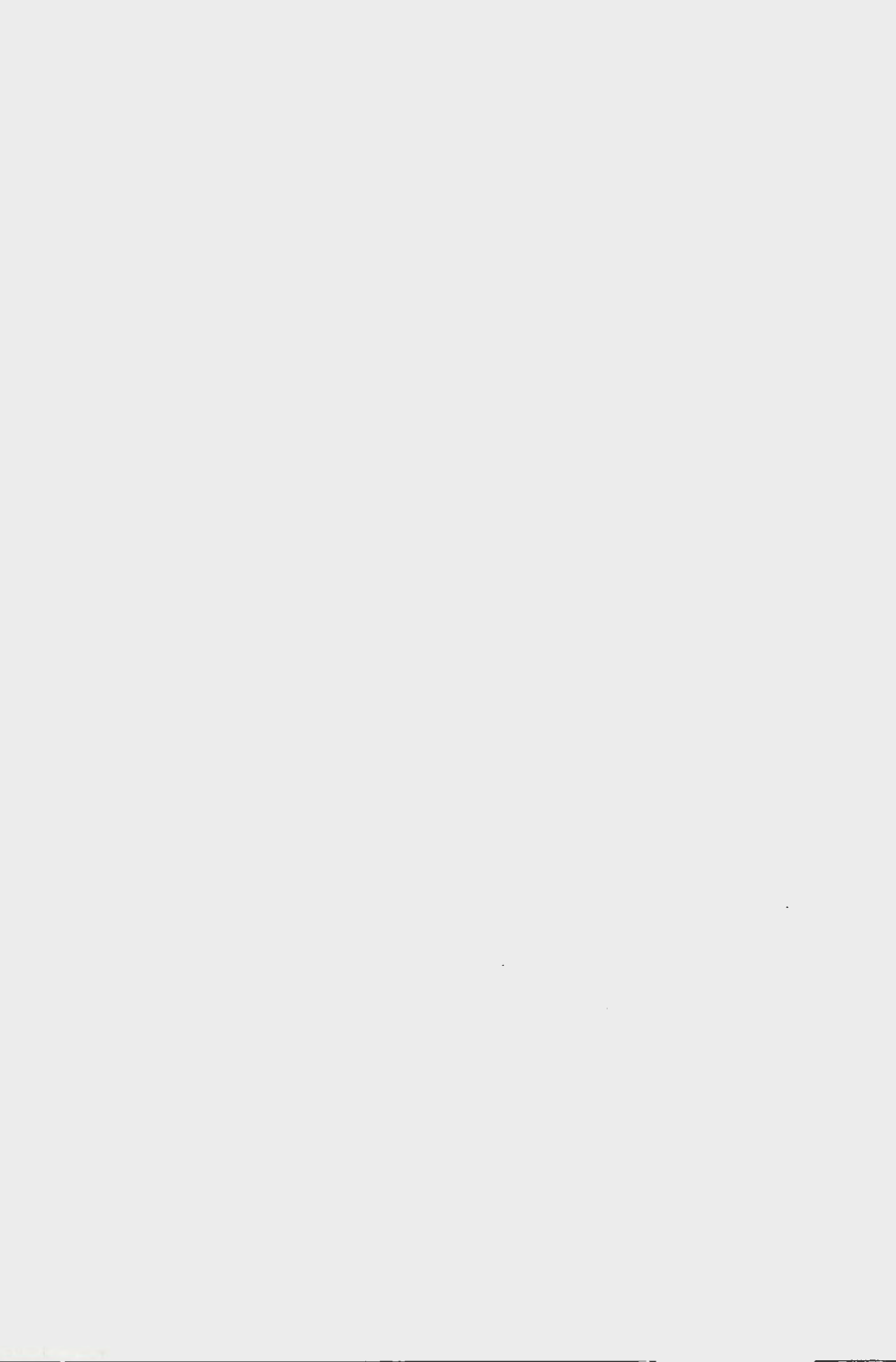
Statsrådet sade sig inte heller vara beredd att genomföra kommissionens förslag till ändringar i brottsbalken eller rörande grupptalan och skadestånd.

Vid riksdagsbehandlingen framkom att Moderata samlingspartiet, Centerpartiet och Folkpartiet motsatte sig ett förbud mot rasistiska organisationer med hänvisning till föreningsfriheten. Moderaterna ansåg att nuvarande regler ger det skydd som de etniska minoriteterna i Sverige har rätt att kräva och att en öppen information om gällande regler, t.ex. i fråga om bidragsgivning, vore en väl så effektiv åtgärd mot rasism som ytterligare särregler mot diskriminering. Centerpartiet förklarade att man måste vara uppmärksam på och beredd att vidta åtgärder mot olika slag av rasism och främlingsfientlighet. Sådana åtgärder borde i första hand vara upplysning och opinionsbildning. En tänkbar möjlighet vore att ytterligare skärpa straffen för brott mot olika former av rasdiskriminerande yttringar. Stor restriktivitet borde iaktas med inskränkningar av föreningsfriheten. För det fall ett förbud mot rasistiska organisationer skulle komma i fråga, borde samtidigt en lagstiftning om ideella föreningar införas med bl.a. en tydlig definition av vad en organisation är. Folkpartiet förklarade sig inte vilja invända mot förslaget att ytterligare utreda frågan om hur skyddet mot rasistiska organisationer skall förbättras och framförde att bl.a. frågan om rasistisk våldsbrottslighet ökat borde studeras. Man uttalade emellertid stark skepsis mot tanken på kriminalisering av bildandet av rasistiska organisationer, liksom av olika former av deltagande i sådan verksamhet. I huvudsak samma invändningar som riktats mot ett förbud av organisationerna kunde, menade man, riktas även mot en sådan lagstiftning. Folkpartiet efterlyste emellertid kraftfullare åtgärder mot rasistisk propaganda i närradion och förespråkade indragning av sändningstillstånd under fem i stället för ett år efter fällande dom.

Vänsterpartiet, Miljöpartiet de gröna samt ett par socialdemokratiska riksdagsmän ansåg att ett förbud mot rasistiska organisationer borde införas, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden. Vänsterpartiet och Miljöpartiet förespråkade vidare möjlighet till grupptalan och skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp.

4.6 Förslag om närradion

I betänkandet Lokalt ledd närradio (SOU 1990:70) har föreslagits åtgärder för att öka beredskapen mot rasistiska tendenser i mediet. Närradionämnden föreslås få ett aktivt tillsynsansvar vad gäller misstänkta rasistiska inslag och ett åläggande att anmäla misstanke om brott mot yttrandefriheten i form av brottet hets mot folkgrupp till JK. Vid brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller därutöver föreslås att tillståndet att sända närradio skall kunna återkallas interimistiskt redan när JK väckt åtal. För bl.a. det fall att en sammanslutnings programutgivare fällts för hets mot folkgrupp föreslås att hinder mot nytt sändningstillstånd skall kunna föreligga under upp till fem år.



5 Utländska förhållanden

Bland de länder som antagit FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering finns, som framgått ovan, i huvudsak två olika uppfattningar i fråga om konventionsstaternas skyldighet att lagstifta mot rasistiska organisationer. Den ena uppfattningen är att en sådan skyldighet är ovillkorlig, vilket innebär att staterna skall införa ett organisationsförbud och straffbestämmelser oberoende av om rasdiskriminering förekommer eller inte. Enligt den andra uppfattningen bör man i första hand se till den praktiska effekten av vidtagna åtgärder och inte tillgripa lagstiftning förrän landra åtgärder visar sig otillräckliga. Det är få länder som kan sägas uppfylla konventionens krav i artikel 4 b enligt dess bokstav. Enligt f.d. generaldirektören Kjell Öberg, tidigare ledamot av rasdiskrimineringskommittén, är det endast ett par av de tidigare Östblocksländerna som enligt kommitténs synsätt har en helt tillfredsställande lagstiftning.

Föreningsfriheten upptas i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 20), i FN-konventionen från år 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 22) och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 11). Både FN-konventionen och Europakonventionen säger ungefär likalydande att inskränkningar av föreningsfriheten endast får göras genom lag och endast i den mån de i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning och brott, skyddande av

hälsa eller moral eller av annans fri- och rättigheter. Konventionstexterna förbjuder således inte en sådan begränsning av föreningsfriheten som behövs för att skydda mot åtskillnad på grund av etnisk tillhörighet. Lika skydd för alla mot varje åtskillnad på grund av bl.a. ras, hudfärg, språk och religion och mot varje framkallande av sådan åtskillnad är nämligen en av de grundläggande rättigheterna enligt FN-deklarationen.

Danmark, Norge, Finland, Kanada, Nederländerna och Tyskland hör, i likhet med Sverige, till de länder som inte avgivit någon reservation eller deklaration avseende artikel 4 i samband med anslutning till konventionen.

5.1 Danmark

Fri-och rättighetskatalogen i den danska grundloven av år 1953 går i stort sett tillbaka till 1849 års grundlov. I grdl. 78 § sägs att "borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed". Grundlagsregeln innebär alltså ett förbud mot statlig förhandsprövning av föreningsbildning, oavsett syftet. Den anger emellertid också att föreningsfriheten inte omfattar att bilda föreningar i otillåtet syfte. Som otillåtna föreningar räknas alla vilkas verksamhet strider mot vanlig lag eller mot allmänna rättsgrundsatser. All verksamhet som är förbjuden för enskilda personer är otillåten även för föreningar. Det anses t.o.m. vara så att viss verksamhet som är tillåten för en enskild kan vara otillåten om den bedrivs i en förening. I konkreta fall får en helhetsbedömning av föreningen göras, där både mål och medel beaktas. Lagstiftarens fria skön vid utformningen av vanlig lag är begränsat av grdl. 67 §, som stadfäster religionsfriheten men som tillämpas analogt även beträffande andra rättigheter. Där sägs att friheten endast får begränsas av att "intet laeres eller

foretages, som strider mot saadeligheten eller den offentlige orden". Endast i sådana fall får inskränkning av föreningsfriheten genom t.ex. kriminalisering alltså ske.

En otillåten verksamhet från en förenings sida medför att den kan drabbas av civil- eller straffrättsliga sanktioner. Enligt grundloven kan föreningen emellertid också upplösas. Beträffande föreningar som verkar eller söker uppnå sina mål genom våld, uppmaning till våld eller liknande straffbar påverkan på personer av annan åsikt stadgar grdl. 78 § stk. 2 att de skall upplösas. Detta är det enda fall där myndigheterna är skyldiga att verka för en förenings upplösning. Upplösning skall beslutas av domstol. Regeringen kan fatta ett provisoriskt beslut, men domstolstalan måste då snarast väckas mot föreningen (stk. 3). Det är alltid allmän åklagare som bedömer om talan om upplösning skall väckas. Åklagaren är underkastad justitieministeriets instruktioner. När det är fråga om en politisk förening kan talan föras vidare till Højestereten utan föregående tillståndsprövning. Grundlagen anses också ge möjlighet till judiciellt förbud mot bildande av en viss förening, om den med säkerhet kan bedömas få ett otillåtet syfte. Förbudet mot statlig förhandsgranskning är alltså inte absolut. Rättsverkingarna av en upplösning skall enligt stk. 5 fastställas genom vanlig lag. Enligt Strafflovens § 132 a kan den som fortsätter verksamhet i en förbjuden förening straffas.

Något ingripande mot en rasistisk förening har inte förekommit sedan 1940-talet. Med hänsyn till åsikts- och yttrandefriheten anses det viktigt med vida ramar för föreningars verksamhet.

Den utredning som föregick Danmarks anslutning till rasdiskrimineringskonventionen ansåg att Danmark genom reglerna om upplösning uppfyllde kravet på förbud mot rasistiska organisationer. Genom att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen i strafflovens 266 b § om straff för

diskriminerande handlingar, menade man att det skapades tillräckligt lagstöd för att förbjuda all föreningsverksamhet som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering.

§ 266 b i straffeloven motsvarar den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Den stadgar straff, böter, hæfte eller fängelse i högst två år, för den som offentligt eller med uppsåt som omfattar spridande till en vidare krets framför uttalanden eller andra meddelanden genom vilka en folkgrupp hotas, förhånas eller nedvärderas på grund av sin ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosuppfattning eller sexuella läggning. Med meddelanden avses även t.ex. bilder. Det är oklart vad som anses som en "vidare krets". Framförande av vetenskapliga teorier och uttalanden som utgör led i en saklig debatt är straffria, liksom mindre grova uttalanden. Det anses att bestämmelsen med hänsyn till yttrandefriheten bör tolkas snävt.

Vid ändring av bestämmelsen år 1987 uttalade den danske justitieministern att ingripanden inte borde ske mot den som endast givit uttryck för en uppfattning utan först mot den som övergått till fientligheter. Bestämmelsen har också kommit till ytterst sparsam användning. Efter ett antal uppmärksammade framträdanden av danska nazister uttalade sig emellertid justitieministern år 1988 för en skärpt åtalspraxis.

Danmark har också en motsvarighet till vår bestämmelse om olaga diskriminering, nämligen lov om forbud mod forskelsbehandling på grund av race m.v. Enligt dess 3 § kan också ett aktiebolag, handelsbolag eller liknande som gör sig skyldigt till olaga diskriminering åläggas bötesansvar.

Den danska utredningen inför konventionstillträdet ansåg att kravet på kriminalisering av deltagande i rasistiska organisationer var uppfyllt genom straffelovens § 132 a. Enligt denna bestämmelse straffas som sagt den som deltar i fortsatt föreningsverksamhet efter det att föreningen blivit upplöst

genom dom eller förbjuden av regeringen. Även den som inträder i en förening som medlem efter upplösning eller förbud kan straffas.

Den danska lagstiftningen mot rasdiskriminering har inte varit föremål för nya överväganden sedan konventionstillträdet. Inför FN-kommittén har Danmark förklarat sig helt uppfylla artikel 4 samt sagt sig inte känna till några rasistiska organisationer i Danmark (år 1986). Vid det senaste rapporteringstillfället berördes inte artikel 4 i konventionen annat än i samband med att Danmark redogjorde för två fällande domar för den danska motsvarigheten till hets mot folkgrupp. Danmark har inte fått någon kritik av kommittén för bristande lagstiftning på området.

Det anses att senare hälften av 1980-talet inneburit en förgrovning av den offentliga debatten och en mer uttalad främlingsfientlighet i Danmark. Framstegspartiet, som hösten 1990 beräknades ha ca tio procent av väljarsympatierna, har alltmer profilerat sig som främlingsfientligt. Ett nytt parti i Folketinget, Faelles Kurs, har också ett invandrarfientligt program. Uttalat rasistiska grupperingar har framträtt, bl.a. ungdomsgrupper som öppet lierar sig med Ku Klux Klan. Överfall och knivmisshandel av flyktingar har förekommit, liksom ett fall av korsbränning. Dansk Nasjonal Socialistisk Bund, DNSB, har framträtt öppet. År 1988 tillkännagav partiet sin avsikt att kandidera i kommunalvalen i Köpenhamn och Aalborg. Partiet lyckades inte få fram kandidater men fick trots detta stor publicitet. Partiets ledare är också ledare för världsunionen för nationalsocialister. Något verkligt inflytande på dansk politik har emellertid varken nazisterna eller andra högerextremistiska grupperingar. En grupp som kallar sig "Grönjackorna" har gjort sig särskilt känd för gatuväld mot invandrare. En av domarna för brott mot straffelovens 266 § avsåg just uttalanden som "grönjackor" gjort i ett TV-program. Andra rasistiska grupper är Medborgarlistan och Stop Invandring, som fick 5 868 röster i Köpenhamn,

Odense, Aalborg och Frederiksberg i 1989 års kommunalval. Försök har gjorts att samla alla invandrarfientliga organisationer under en paraplyorganisation med namnet Folkfronten mot invandrare. Det har emellertid inte lyckats.

5.2 Norge

Den norska grunnloven från år 1814 innehåller ingen bestämmelse om föreningsfrihet, som i stället anses föreligga på grund av konstitutionell sedvanerätt.

Det finns inte något förbud riktat mot rasistiska organisationer i norsk rätt. Däremot är stiftande eller deltagande i en förening med syfte att straffbara handlingar skall begås kriminaliserat genom en bestämmelse i strafflagens § 330. Där sägs:

"Med Bøder eller med Hefte eller Fængsel indtil 3 Maanader straffes den som stifter eller deltager i en Forening, der ved Lov er forbudt, eller hvis Formaal er Forøvelse af eller Opmuntring til strafbare Handlinger, eller hvis Medlemmerna forpligter seg til ubetinget Lydighed mod nogen. Er Foreningens Formaal at forøve eller opmuntre til Forbrydelser, kan Fængsel indtil 6 Maaneder anvendes."

Eftersom någon förbudslagstiftning inte finns är uttrycket "der ved Lov er forbudt" i dag innehållslöst.

§ 330 kan tillämpas så snart föreningens syfte är att föröva eller uppmåna till straffbar handling. Det är inte nödvändigt att brott faktiskt begåtts eller ens att någon uppmaning verkligen riktats till någon. Däremot krävs det att syftet är förövande av eller uppmaning till mer än ett enstaka brott, eftersom bestämmelsen talar om "strafbare Handlinger" och

"Forbrydelser" i pluralis. Det krävs inte att en uppmaning riktats till allmänheten utan det är tillräckligt med en uppmaning enbart till föreningens medlemmar. Ett visst mått av aktivitet från en deltagare för att han skall kunna dömas anses krävas. För straffbarhet krävs uppsåt.

Norsk rätt innehåller straffbestämmelser motsvarande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Uppmaning till sådant brott från en förenings sida kan alltså få till följd att stiftare och deltagare i föreningen straffas enligt § 330. Eftersom brott motsvarande hets mot folkgrupp anses som en "forbrydelse" kan straffet i sådant fall bli fängelse i upp till sex månader. Någon rättspraxis rörande § 330 förefaller emellertid inte finnas.

Den norska bestämmelsen om straff för rasistiska uttalanden infördes år 1961. Efter ratificering av rasdiskrimineringskonventionen fick bestämmelsen i § 135 a följande lydelse:

"Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, truer (hotar), forhåner eller utsetter for hat, fofølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. - - -

På samme måte straffes den som tilskynder eller på annen måte medvirker till en handling som nevnt i første ledd."

En viss mycket restriktiv rättspraxis finns vad gäller bestämmelsen. Enligt Høyesteret skall bestämmelsen tolkas mot bakgrund av Grunnlovens § 100 om yttrandefrihet, som bland annat stadgar att "Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst Gjenstand er Enhver tilladt." Av praxis framgår att ett uttalande måste vara av "kvalifisert art" för att träffas av bestämmelsen. Høyesteret har uttalat bl.a. att ett uttalande för att vara straffbart måste innehålla ett visst mått av osaklighet, innebära att åsiktsinnehållet förs fram på ett otillbörligt sätt och riktas mot en viss

grupp på ett sådant sätt att denna verkligen utsätts för "ringeakt" av inte enbart ett fåtal personer. Varje form av nedvärdering anses inte tillräcklig. Högesteret har i ett fall beaktat att flera uttalanden tillsammans haft en starkare negativ effekt och ansett att de med hänsyn till att de utgjort ett led i en organiserad kampanj gått över gränsen till det straffbara området.

Bestämmelsen som motsvarar den svenska om olaga diskriminering finns i straffelovens § 349 a.

Norge har utsatts för viss kritik från rasdiskrimineringskommittén för att ett formligt förbud mot rasistiska organisationer saknas. År 1978 uppmärksammades att "the measures taken in Norway were directed not against the existence of certain organizations but against certain offences". Endast en kommittémedlem menade att detta var tillräckligt. År 1982 efterlystes i samband med Norges rapportering information "on the legislative provision that expressly banned organizations engaging in racial discrimination in Norway". Vid granskningen av den sjunde norska rapporten år 1984 ställdes samma fråga och protokollet innehåller följande. "Noting that the Penal Code could be applied to individual members of an organization, but not to an organization as such, as required by art. 4 (b), it was asked whether Norwegian legislation contained some other provision prohibiting organizations that practised racial discrimination." Norge har svarat med att strafflagens § 330 kriminaliserar stiftande och deltagande i bl.a. föreningar med syfte att främja rasdiskriminering och att man härigenom anser sig uppfylla konventionen. Vid granskningen av Norges åttonde och nionde rapporter, som inte nämnde frågan om förbud mot organisationer, framkom ingen uttrycklig kritik. I protokollet sägs enbart "The opinion was expressed that the description of the application of article 4 of the Convention in Norway had been excessively brief."

Norge planerar inte att införa något organisationsförbud eller någon annan ny lagstiftning på området.

Det finns uppgifter om att så många som 40 000 personer år 1988 var medlemmar i olika främlingsfientliga organisationer i Norge. En rörelse som kallar sig Folkebevegelsen mot Innvandring hade då drygt 35 000 registrerade medlemmar. En annan organisation, Stopp Innvandringen (Folkeviljen) - Veljerförbundet, blev år 1988 godkänt som politiskt parti och sade sig då ha 4 000 medlemmar. Ett annat främlingsfientligt parti är Framskrittspartiet under ledning av Carl Hagen. Mer rent rasistiska organisationer anses också ha fått ökad anslutning under senare år. Större grupper är Motstandsbevegelsen mot skadelig innvandring, narkotika og terrorisme, vars ledare Vivi Krogh dömdes av Høyesteret år 1981 för att ha delat ut flygblad med rasistiskt innehåll, de nazistiska Nasjonalt Folkeparti, Nasjonal Demokratisk Ungdom och Nordiska Rikspartiet samt ett kristet-fascistiskt parti i Oslo under ledning av en Alfred Olsen. Dessutom finns ett antal mindre, ännu mer extrema grupper, bl.a. en Ku Klux Klan-inspirerad grupp som kallar sig Sort Messe.

5.3 Finland

Rättighetskatalogen i den finska regeringsformen (RF) har i stort varit oförändrad sedan dess tillkomst år 1919. I dess 8 § regleras den religiösa församlings- och föreningsfriheten. I övrigt regleras denna frihet i § 10 på följande sätt. "...rätt att utan föregående tillstånd sammankomma för överläggning i allmän angelägenhet eller annat lovligt syfte samt att bilda föreningar för fullföljande av ändamål, som ej strida mot lag eller god sed". I andra stycket sägs att regler om dessa rättigheters utövning skall ges

genom lag. Grundlagen innebär alltså förbud mot ett krav i lag på förhandstillstånd för att bilda förening. I övrigt kan föreningsverksamhet regleras genom vanlig lag, vilket också skett genom Lag om föreningar. Denna innehåller ett absolut förbud mot militära föreningar med syfte att verka politiskt. Stadgandet anses förenligt med grundlagen, eftersom sådana förenings ändamål anses strida mot lag eller god sed. Grundlagen innebär inget hinder mot lagregler om registrering, övervakning eller upplösning av föreningar. Lagstiftning skall emellertid ske i samklang med regeringsformens anda och mening, varför upplösning av en förening måste förutsätta att dess syfte eller verksamhet strider mot lag eller god sed. Upplösning av en rad föreningar i enlighet med vapenstillståndsavtalet med Sovjetunionen år 1944, bl.a. upplösning av skyddskåren, blev därför beslutad i grundlagstiftningsordning.

Enligt fredsavtalet från år 1947 får inte föreningar med anti-demokratiska syften tillåtas. Artikel 8 i avtalet lyder: "Finland, som i enlighet med avtalet om vapenstillstånd har vidtagit åtgärder för att upplösa alla på dess område verkamma politiska, militära och militärliknande organisationer av fascistisk natur, såväl som övriga organisationer, vilka bedriva mot Rådsunionen eller mot de övriga Förenta Nationerna riktad fientlig propaganda, förpliktar sig i framtiden icke tillåta förekomst och verksamhet av sådana organisationer, vilkas syftemål är att förvägra folket dess demokratiska rättigheter."

Enligt 1 § Föreningslagen (4.1.1919) får för gemensamt fullföljande av syfte som inte strider mot lag eller god sed förening bildas. En förening kan antingen vara registrerad i justitieministeriets föreningsregister eller icke-registrerad. För registrering förutsätts att föreningens stadgar överensstämmer med lag och god sed och att föreningen inte sannolikt är

avsedd att utöva verksamhet som strider mot lag eller god sed. Genom registreringen blir förening en juridisk person.

En förenings verksamhet kan enligt föreningslagen förklaras förbjuden och föreningen kan förklaras upplöst. Det gäller både registrerade och icke-registrerade föreningar. Om föreningen utövar verksamhet som strider mot lag eller god sed eller mot det syfte som angivits i stadgarna eller om föreningen är avsedd att med kringgående av lag fortsätta en upplöst förenings verksamhet, kan domstol på yrkande av föreningsmedlem eller allmän åklagare förklara föreningen upplöst (21 §). Inrikesministeriet kan tills vidare förbjuda en sådan förenings verksamhet, men beslutet skall då underställas domstols prövning inom viss kortare tid (21 a §).

Enligt föreningslagens 34 § skall var och en som med vetskap om att en förening förklarats upplöst eller förbjudits företräder, handlar för föreningen, upptar nya medlemmar, anordnar möte eller på annat sätt fortsätter föreningens verksamhet straffas med böter.

Rasdiskrimineringskonventionen har införlivats med den finska rättsordningen genom en s.k. blankettförordning (FödrS 37/70). Det anses innebära att föreningslagens upplösningsklausul är tillämplbar åtminstone beträffande sammanslutningar med öppet rasistisk målsättning eller verksamhet. År 1977 upplöstes också en oregistrerad nynazistisk förening, Fosterländsk Folkfront. Domstolen fann att föreningen bedrivit verksamhet av fascistisk natur, organiserats delvis efter militär förebild och att den övat vapenhantering samt förklarade föreningens verksamhet strida mot lag eller god sed och upplöste den med stöd av Föreningslagens 21 a och 33 §§. Samtidigt upplöstes även tre andra icke-registrerade föreningar med nära anknytning till Fosterländsk Folkfront.

I samband med ratificeringen av rasdiskrimineringskonventionen kriminaliserades rasdiskriminering i Finland. Numera återfinns straffstad-

gandena i strafflagens 13 kap. Dess 5 § innehåller motsvarigheten till hets mot folkgrupp och lyder:

"Den som bland allmänheten sprider uttalanden eller andra meddelanden, i vilka folkgrupp av viss ras, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss religion hotas, förtalas eller smädas, skall för hetsande till diskriminering av folkgrupp dömas till böter eller fängelse i högst två år."

I 13 kap. 6 § finns motsvarigheten till olaga diskriminering:

"Om näringsidkare eller den som är anställd hos honom i hans näringsverksamhet i sin yrkesutövning eller annan person i därmed jämförlig verksamhet eller om tjänsteman i tjänsteutövning icke betjänar kund på allmänt gällande villkor på grund av dennes ras, nationella eller etniska ursprung eller religion, skall han för diskriminering dömas till böter eller till fängelse i högst sex månader.

För diskriminering skall även dömas anordnare av eller medhjälpare till anordnare av offentlig nöjeställning eller allmän sammankomst, om han vägrar att på allmänt gällande villkor bereda någon tillträde till tillställningen eller sammankomsten på grund av dennes ras, nationella eller etniska ursprung eller religion."

Även anstiftan och medhjälp till hetsande till rasdiskriminering är kriminaliserat enligt den finska strafflagen.

Finland är sedan länge ett etniskt relativt homogent land utan andra etniska konflikter än språkstrider mellan den finskspråkiga och den svenskspråkiga delen av befolkningen. Flyktingantalet uppgick fram till år 1988 endast till 900 personer. Flyktingkvoten håller successivt på att ökas. För närvarande anses det inte finnas någon organisation med öppet rasistisk målsättning (år 1989). I rättspraxis förekommer ett tiotal fall av hetsande till rasdiskriminering och några fall av diskriminering. Brotten har främst

varit riktade mot zigenare. Finland har inte erhållit kritik av rasdiskrimineringskommittén för bristande uppfyllelse av artikel 4.

5.4 Tyskland

Den tyska grundlagen innehåller dels bestämmelser till skydd för föreningsfriheten, dels förbud mot vissa sammanslutningar. Enligt artikel 9. st 1 och 3 omfattar föreningsfriheten inte föreningar, vilkas verksamhet eller ändamål strider mot strafflag. Artikel 9 st 2 innehåller vidare förbud mot föreningar, vilkas verksamhet eller ändamål riktar sig mot grundläggande principer i författningen. Politiska partier berörs inte av bestämmelserna i artikel 9. Beträffande dem regleras frågan om föreningsfrihet i stället i grundlagens artikel 21. Där sägs att friheten att sammansluta sig i politiskt parti inte gäller för revolutionära partier med författningsstridig målsättning eller verksamhet (st 2). Den tyska författningen innehåller bl.a. att människors värde skall respekteras och att diskriminering är förbjuden. Det är förbehållet Bundesverfassungsgericht, Författningsdomstolen, att på ansökan av parlamentets två kamrar eller av förbundsregeringen pröva frågan om ett visst partis verksamhet strider mot författningen. Så länge fällande avgörande inte föreligger, åtnjuter partiet fullt grundlagsskydd.

Förbudsförfarandet mot andra sammanslutningar än politiska partier är reglerat i Föreningslagen från år 1964 (BGBl. I S: 593). Det är vissa högre delstatsmyndigheter eller förbundsstatens inrikesminister som konstaterar om en sådan förening faller under grundlagens förbud. Förvaltningsrättsliga rättsmedel kan användas mot ett sådant konstaterande, dvs. i första hand förvaltningsbesvär och därefter talan hos förvaltningsdomstol. Vinner ett

beslut, där en förening konstateras vara av förbjuden art, laga kraft, upplöses den i viss angiven ordning och dess egendom kan förverkas.

Bildande, deltagande och stödjande av kriminella eller terroristiska sammanslutningar är straffbelagt enligt 129 och 129 a §§ i Strafflagen. Straffsatsen är fängelse i högst fem år eller böter.

I åtminstone två fall har politiska partier förbjudits på grund av rasistisk verksamhet. År 1952 förbjöds die Sozialistische Reichspartei (SRP) och år 1969 der Bund Deutscher Nationalsozialisten. Författningsdomstolen grundade beträffande SRP sitt beslut bl.a. på att partiet missaktade väsentliga mänskliga rättigheter, särskilt den enskilda människans värde och likheten inför lagen, samt på partiets antisemitism. I ytterligare fall har andra typer av sammanslutningar upplösts med hänvisning till rasistisk verksamhet. Förbundsstatens inrikesminister har så förbjudit de nazistiska sammanslutningarna die Volkssozialistische Bewegung Deutschlands/Partei der Arbeit år 1982 och die Aktionsfront Nationaler Sozialisten/Nationaler Aktivisten år 1983. Ytterligare ett antal våldsinriktade högerextremistiska grupper har förbjudits, t.ex. Wehrsportsgruppe Hoffmann/WSGH, som upplöstes år 1980 efter att ha organiserat paramilitär träning för högerextremister och sedan polisen funnit stora mängder vapen i organisationens högkvarter, och Deutsche Aktionsgruppe/DA, som upplöstes år 1981 och vars ledare dömdes till livstids fängelse för mord, bombdåd och konspiration.

Många rasistiska sammanslutningar blir emellertid inte föremål för ingripande. När det gäller partier föreligger inte förutsättning för förbud så snart ett parti i ord förklarar sig vilja följa grundlagen och säger sig vara införstådd med dess innehåll. I många fall anses det vidare inte lämpligt att försöka få till stånd ett förbud. Ett sådant antas kunna provocera fram ytterligare verksamhet och undviks ibland av den anledningen. När det

gäller mindre väl organiserade och små sammanslutningar anses ett förbud verkningslöst, eftersom det inte finns någon egentlig infrastruktur att slå sönder och medlemmarna lätt skulle kunna fortsätta verksamheten på annat sätt och under andra former. Beträffande många organisationer nöjer man sig av dessa anledningar med en allmän övervakning och redovisning i återkommande s.k. författningsskyddsöversikter. För år 1987 redovisas i översikten 69 högerextremistiska organisationer med sammanlagt 25 200 personer som medlemmar eller sympatisörer. På senare år har emellertid högerextremistiska partier vunnit oväntat stora framgångar i Tyskland. En valallians mellan Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) och Deutsche Volks Union (DVU) fick 445 000 röster i valet till Europaparlamentet år 1989. Republikanerna, ett annat högerextremistiskt parti, fick i samma val över två miljoner röster.

5.5 Kanada

Kanadas inställning till konventionsförpliktelserna vad gäller förbud mot rasistiska organisationer påminner om Sveriges. Med hänvisning till de mänskliga rättigheterna i den allmänna FN-förklaringen och till artikel 5 i rasdiskrimineringskonventionen har Kanada inte infört förbud mot rasistiska organisationer och inte heller kriminaliserat deltagande i sådana organisationer. Den kanadensiska lagstiftningen innehåller däremot förbud mot olika former av diskriminering och rasistisk propaganda.

Avsaknaden av lagstiftning som uppfyller förpliktelserna enligt artikel 4, särskilt punkten b, har påpekats av ledamöter i rasdiskrimineringskommittén i samband med Kanadas rapportering.

Kanada har inför kommittén hävdad att förhållandena i landet inte motiverar införandet av förbud eller kriminalisering. Man har anført att rasdiskriminering är sällsynt och att rasistiska organisationer har ett ytterst litet inflytande på den allmänna opinionen.

5.6 Nederländerna

Den nederländska konstitutionen föreskriver att alla skall behandlas lika och att diskriminering på grund av bl.a. ras är förbjuden. Vidare sägs att om olikhet i behandling förekommit så ligger bevisbördan för att det inte varit fråga om otillåten diskriminering på den som gjort sig skyldig till den olika behandlingen.

En särskild lag mot alla former av diskriminering är för närvarande under behandling i det nederländska parlamentet. Enligt förslaget förbjuds alla åtskillnader på grund av trosbekännelse, levnadsövertygelse, politisk tillhörighet, ras, kön, sexuell läggning eller på vilken grund det vara må så länge dessa inte vilar på saklig grund. Undantag medges i vissa särskilt uppräknade fall, bl.a. tillåts positiv särbehandling av kvinnor eller eftersatta minoriteter. Lagen skall gälla alla områden av samhällslivet. Gruppaktioner vid domstol från intressegrupper föreslås bli tillåtna och en Allmän Kommission för Lika Behandling föreslås bli tillsatt för att granska alla former av förbjuden diskriminering.

Smädelser och uppmaning till hot, diskriminering och våld på grund av ras, liksom spridande eller publicering av sådana uttalanden är kriminaliserade. Den som publicerar eller distribuerar diskriminerande uttalanden kan vidare ges näringsförbud efter två fällande domar inom fem år. Att delta i, understödja eller främja rasistiska aktiviteter är också straffbelagt, liksom

rasdiskriminering i yrkes- eller näringsverksamhet. Straffskalorna är milda. Lagförslag om höjda straffsatser och om en särskild bestämmelse för fall av grov diskriminering beräknas emellertid träda i kraft under år 1991 eller 1992.

Det finns inget direkt förbud i den nederländska lagstiftningen mot rasistiska organisationer eller mot medlemskap i och för sig i en sådan organisation. En sammanslutning, som visar sig företa diskriminerande handlingar, anses emellertid mot bakgrund av konstitutionen och strafflagen olaglig. På talan av åklagare kan domstol besluta om dess upplösning på grund av att den anses störa allmän ordning och god moral. Domstol har också möjlighet att beordra en sådan organisation att ändra sina stadgar. Dessa möjligheter till ingripande mot en organisation infördes år 1988 mot bakgrund av att en domstol i ett fall konstaterat att en viss sammanslutnings verksamhet stred mot den allmänna ordningen men inte ansett sig kunna upplösa den. Den nya lagen om lika behandling är tänkt att medföra att rasdiskriminering i sig skall utgöra tillräcklig grund för upplösning av en organisation.

I Nederländerna använder man sig vidare när det gäller rasdiskrimineringsbrott av särskilda spanings- och undersökningsmetoder, bl.a. med provokatörer.

Antalet domstolsavgöranden är begränsat. Det har därför lagts lagförslag bl.a. om skärpta regler om förbud och upplösning av rasistiska organisationer. Ett ombudsmannaämbete och en fristående organisation, understödd av staten, har inrättats för att samordna och driva på kampen mot rasdiskriminering.

Det högerextremistiska partiet Centrumdemokraterna, som vid upprepade tillfällen uppmärksammats för rasistiska uttalanden, har ett mandat i parlamentets andra kammare sedan år 1989. Partiet har under en

period tidigare under 1980-talet varit representerat i parlamentet under namnet Centerpartiet. Partiet bedöms inte ha några större möjligheter att växa, eftersom opinionen i Nederländerna fortfarande är vaksam mot bakgrund av erfarenheterna från andra världskriget. Partistödet till Centrumdemokraterna har ifrågasatts, men ett lagförslag om möjlighet att frånta en organisation, vars verksamhet stred mot den allmänna ordningen, dess statliga stöd togs tillbaka. Det ansågs att partistöd inte borde nekas så länge en organisation inte förbjudits av domstol. Ett halvdussin andra högerextremistiska organisationer finns registrerade, men ingen av dem bedöms ha större betydelse.

Australien, Belgien, Frankrike, Storbritannien och Österrike hör till de länder som i samband med sin anslutning till konventionen avgivit förklaringar angående sin tolkning av artikel 4 och förhållandet till yttrande-, församlings- och föreningsfriheten i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. USA har undertecknat men inte ratificerat konventionen. En redogörelse för förhållandena i dessa länder är därför kanske inte av direkt intresse när det gäller att undersöka hur konventionens krav kan uppfyllas. Däremot kan den ge en uppfattning om vilken lagstiftning som kan komma i fråga och om effektiviteten hos lagstiftning av olika slag.

5.7 Australien

Australien har inte något förbud mot rasistiska organisationer. Däremot kan sådana organisationers aktiviteter beivras enligt viss delstatlig lagstiftning.

I New South Wales finns förbud mot bl.a. rasistisk propaganda och i Western Australia är utgivande av rasistiska publikationer straffbelagt. Frågan om särskild lagstiftning mot rasistiskt våld är för närvarande föremål för överväganden av Human Rights and Equal Opportunities Commission, som är ett självständigt organ under justitiedepartementet.

5.8 Belgien

År 1981 antogs i Belgien en lag, som kriminaliserar medlemskap i en grupp eller sammanslutning som upprepat och uppenbart (repetedly and manifestly) tillämpar eller förespråkar rasdiskriminering eller rassegregation. Även den som stöder en sådan sammanslutning kan dömas. Straffet är fängelse från åtta dagar till sex månader och/eller böter. Lagen föregicks av en livlig allmän och parlamentarisk debatt, där farhågor för inskränkningar av föreningsfriheten framfördes.

I praktiken har lagen inte haft någon större effekt. Den har tillämpats mycket sparsamt och det har visat sig att domstolarna över huvud taget ogärna bedömer handlingar som rasistiska. Brotsrekvisiten anses t.ex. utesluta ansvar för en medlem, som inte tagit aktiv del i föreningens rasistiska verksamhet och som påstår sig inte känna till denna. De straff och skadestånd som trots allt utdömts har satts mycket lågt.

Ingripanden skedde år 1982 mot medlemmar i organisationen Vlaamse Militanten Orden (Flamländska Militanta Orden), en sammanslutning som bildades år 1950 av belgiska nazister. År 1979 hade 60 medlemmar gripits för olaga vapeninnehav och gruppen hade kopplats samman med terrorism. Gruppen anses ha överlevt bakom nya täcknamn och anses alltså spela stor roll för de internationella nazistiska kontakterna. Vidare finns i Belgien

ett parti, Vlaams Block (Flamländska Partiet), med målsättning att utropa självständighet för den flamländska regionen, som är ytterst invandrarfientligt. År 1989 fick partiet nära 20 procent av rösterna i Antwerpen, dess starkaste fäste, i valet till Europaparlamentet.

5.9 Frankrike

Fransk lagstiftning innehåller en rad bestämmelser mot rasism och diskriminering, såväl av straffrättslig, civilrättslig som administrativ natur.

Sedan år 1936 kan enligt fransk lag varje grupp eller sammanslutning som uppmanar till eller söker rättfärdiga diskriminering, rashat eller våld med rasistisk bakgrund upplösas. Den som direkt eller indirekt deltar i att nybilda eller driva verksamhet i en upplöst sammanslutning gör sig skyldig till brott. Straffskalan är fängelse från sex månader till två år samt böter från 60 francs till 30 000 francs. Uppmaning till våld mot en folkgrupp kan vidare leda till åtal för "brottslig sammanslutning". Le Parti National des Forces Nouvelles åtalades för detta år 1989.

År 1972 kriminaliserades rasistiska uttalanden i pressen och rasistiska handlingar. Lagstiftningen har därefter successivt skärpts, bl.a. i samband med ny utlänningslagstiftning år 1989. Där deklareras att Frankrike förbjuder och fördömer rasism, antisemitism och främlingsfientlighet. En rad diskriminerande handlingar räknas upp som straffbara. Även rättfärdigande av krigsförbrytelser och "brott mot mänskligheten", t.ex. massmorden under andra världskriget, utgör brott.

Även om ett stort antal mål angående diskriminering förts till de franska domstolarna är fällande dom sällsynt. Bevissvårigheterna är stora. Det har

emellertid förekommit stränga domar mot näringsidkare genom vilka domstolarna antas ha velat statuera exempel.

Domstol kan vidare genom tvistemålsdom upplösa en förening, vars syfte är olagligt. Organisationer, som har till syfte att bekämpa rasism, har sedan år 1972 talerätt i anledning av diskriminering och kan således stämma en rasistisk sammanslutning för att få den upplöst. Det finns också rättsfall, där domstol funnit en rasistisk organisations syfte olagligt och därför upplöst den, stängt dess lokaler och förbjudit dess medlemmar att hålla möte.

I en rapport, som utarbetats av en expertkommitté inom Europarådet år 1990, sägs om den franska lagstiftningen att den trots sin mångfald och ambition inte är tillräckligt effektiv. Våld och ojämlikhet mellan etniska grupper är vanligt förekommande. Kommittén menar att det finns flera anledningar till detta. Genom brottmålsförfarandet med dess krav på rättssäkerhet för den enskilde når man endast klart avgränsade och bevisade fall av diskriminerande yttranden och handlingar. Rasismens uttryck blir emellertid alltmer förfinade i takt med att det legala skyddet mot den förstärks. Faktiska skillnader i bl.a. levnadsstandard mellan olika befolkningsgrupper gör det svårare att avgöra vad som är uttryck för rasism. Ökad intolerans och rasism även från de ursprungligen utsatta gruppernas sida har i Frankrike lett till att det är svårare än tidigare att avgöra på vem ansvaret ligger. Slutsatsen i rapporten är att det inte är tillräckligt med regler mot rasism, det krävs även en positiv särbehandling av utsatta grupper.

Sedan rapporten skrevs har ytterligare lagstiftning tillkommit. I juni 1990 antogs lagen om bekämpande av rasistiska, antisemitiska och främlingsfientliga handlingar. Där sägs att all diskriminering grundad på tillhörighet till en viss etnisk grupp, nationalitet, ras eller religion är förbjuden samt

att staten skall säkerställa att denna princip efterföljs inom ramen för gällande lag. Vidare ändras genom den nya lagen strafflagen och lagen om pressfrihet i vissa avseenden. Domstol ges möjlighet att vid sidan om fängelse eller böter döma ut s.k. komplementära påföljder i form av åläggande att bekosta publicering av fällande dom eller en förklarande kommuniké i pressen eller i "Journal Officiel", som närmast motsvaras av Svensk författningssamling och riksdagstrycket. Vid fällande dom för "uppvigling till diskriminering" eller för "förnekande av brott mot mänskligheten" kan dessutom dömas till förlust under högst fem år av två av de grundläggande medborgerliga rättigheterna, nämligen valbarhet i allmänna val och rätten att inneha offentlig tjänst. Vidare straffbeläggs förnekande av brott mot mänskligheten även för det fall att brottet begås i pressen och de anti-rasistiska organisationernas ställning stärks. Även organisationer med syfte att bistå offer för diskriminering ges en särställning. En anti-rasistisk organisation som anser sig ha blivit utsatt för en rasistisk handling ges rätt att replikera genom den skrivna pressen eller genom audiovisuell kommunikation. Lagen ålägger slutligen den statliga kommissionen för mänskliga rättigheter att årligen till regeringen avge en offentlig rapport om kampen mot rasismen. Lagen har hittills tillämpats i ett fall, där en tidskrift och dess ansvarige utgivare dömdes för brott mot förbudet mot revisionism (förnekande av folkmordet under nazitiden) till höga böter samt till att i de fyra största dagstidningarna i Paris publicera en kommuniké om domen. Domen har överklagats.

Parallellt med tillkomsten av skärpt antirasistisk lagstiftning har det högerextremistiska och rasistiska partiet Front National under ledning av Jean-Marie Le Pen haft stora politiska framgångar på senare år. I valet till nationalförsamlingen år 1986 fick partiet nästan tre miljoner röster, vilket motsvarar ca tio procent. I presidentvalets första omgång år 1988 erhölet

Pen 4,4 miljoner röster. I val till parlamentet samma år gick Front National emellertid tillbaka och erhöll 2,4 miljoner röster. I juni 1989 vann partiet i val till Europarlamentet 11,7 procent av rösterna och behöll därmed sina tio mandat.

I Frankrike har under 1980-talet förekommit flera rasistiska terrordåd.

5.10 Storbritannien

I Storbritannien vilar konstitutionen på sedvanerätt. Någon rättighetskatalog finns inte. Föreningsfriheten har emellertid en stark ställning och har hittills endast inskränkts genom ett förbud mot organisationer som ägnar sig åt terrorism och samhällsomstörtande verksamhet. Något förbud mot rasistiska organisationer eller mot deltagande i sådana organisationer finns inte.

I stället bekämpas rasism främst genom den civilrättsliga Race Relations Act från år 1976 och skadestånd är den sanktion som normalt används vid fall av rasdiskriminering.

Att delta i rasistisk verksamhet kan vidare vara straffbart som brottet framkallande av rashat (stir up racial hatred) enligt Public Order Act från år 1986. Rashat definieras där som hat som riktas mot en grupp av personer på grund av hudfärg, ras, nationalitet (även medborgarskap) eller etniskt eller nationellt ursprung. Ansvar kan drabba bl.a. den som själv yttrar sig eller uppträder hotfullt, nedsättande eller förolämpande, den som publicerar eller distribuerar hotfullt, nedsättande eller förolämpande material eller den som sätter upp en teaterpjäs eller producerar radio- eller TV-program med sådant innehåll. För straffbarhet krävs uppsåt eller insikt om att uttalandet eller uppträdandet är ägnat att framkalla rashat. För

närvarande pågår en undersökning av hur den straffrättsliga lagstiftningen mot rasdiskriminering tillämpas.

Det brittiska inrikesministeriet betecknar lagstiftningen mot rasdiskriminering som effektiv. Några planer på att förbjuda rasistiska organisationer finns inte.

Rasistiskt våld är vanligt förekommande i Storbritannien. Enligt en rapport från inrikesministeriet år 1981 uppskattades antalet rasistiska våldsdåd lågt räknat till ca 7 000 under ett år. Andra bedömare har uppgivit att minst 54 människor mördats i belagt rasistiska attacker under åren 1976 - 1985. Det allmänt förekommande rasistiska våldet har satts i samband med den högerextremistiska organisationen National Fronts frammarsch sedan 1970-talet. National Front har på senare tid delats i en öppen gren, som säger sig vilja arbeta med parlamentariska metoder, och en underjordisk elitgrupp. En rad andra högerextremistiska grupperingar finns också, varav ett tjugotal nazistiska eller fascistiska, t.ex. British National Party. Den brittiska extremhögern har de senaste decennierna haft ett utvecklat internationellt kontaktnät och bl.a. bildat skola för grupperingar i de nordiska länderna. Skinheads-rörelsen är ett exempel på detta. Samarbete har kunnat konstateras mellan engelska extremister och bl.a. italienska terrorister. Via Storbritannien har kontakter vidare etableras mellan rasister i USA och övriga Europa. I England finns centrum för distributionen av rasistisk och antisemitisk litteratur i Europa.

5.11 Österrike

Föreningsfriheten vad gäller ideella föreningar skyddas i Österrike dels av vissa stadganden i grundlag, dels av bestämmelser i vanlig lag, förenings-

lagen. Stadgandena innebär att föreningsbildning inte får göras beroende av något statsorgans skönsmissigt beviljade tillstånd eller koncession, att föreningar tillförsäkras fri utövning av sin verksamhet samt att förening inte får upplösas genom godtyckligt fattat förvaltningsbeslut. Den allmänna föreningsfriheten begränsas genom bestämmelser i art. 7 och 9 i Wientraktaten från år 1955, som utgör en del av Österrikes konstitution och enligt vilken Österrike är skyldigt att skapa garantier för grundläggande mänskliga rättigheter och för de slovenska och kroatiska minoriteterna i Österrike. Art. 7 innehåller krav på förbud mot föreningar som vill beröva de slovenska och kroatiska minoriteterna deras rättigheter och art. 9 krav på förbud mot nationalsocialistiska föreningar. Dessa traktatbestämmelser har verkställts i enkel lagstiftning, vad beträffar nazistiska föreningar i en lag från år 1945. Förbudet har av domstol bl.a. ansetts innebära att en sådan förening inte kan äga egendom eller ställa upp i val.

Enligt §§ 277 - 279 i strafflagen är vissa former av brottslig föreningsverksamhet kriminaliserade.

Jämlikt 6 § föreningslagen får vederbörande myndighet förbjuda att en förening bildas, om föreningens påtänkta målsättning eller konstruktion är lag- eller rättsstridig eller innebär fara för staten. Beslutet får endast grundas på de stadgar som måste ges in i samband med anmälan till myndigheten att föreningen skall bildas. Motsvarande gäller för stadgeändringar. Enligt §§ 20 och 24 föreningslagen får en förening upplösas genom förvaltningsbeslut, bl.a. om den har fattat beslut eller kungjort ställningstagande som strider mot strafflagstiftning.

För politiska partier anses reglerna för ideella föreningar inte tillämpliga, men annan lagstiftning saknas, varför rättsläget är oklart.

Befintliga straffbestämmelser anses inte tillräckliga för att stävja nynazistiska rörelser och yttringar. Därför övervägs komplement, eventuellt

i form av en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen om hets (Verhetzung) och införande av straff för förnekande, rättfärdigande eller liknande av det nationalsocialistiska folkmordet även i fall där ingen politisk eller propagandisk avsikt föreligger.

Antalet organiserade högerextremister i Österrike har uppskattats till 15 000 - 20 000. Under 1980-talet förekom en serie attentat mot främst judiska mål, för vilka nynazister dömdes. Norbert Burger, ledare för det nationalistiska och invandrarfientliga partiet Nationale Demokratische Partei, fick 3,2 procent av rösterna i presidentvalet år 1980.

5.12 USA

Förenta Staterna saknar lagstiftning som innebär förbud mot rasistiska eller eljest oönskade organisationer. Ett sådant förbud skulle strida mot den amerikanska konstitutionens första tillägg.

Den amerikanska rätten vad gäller gränserna för yttrande- och föreningsfriheten är stadd i ständig utveckling genom att gränserna stakas ut genom rättspraxis. Det står emellertid klart att yttrandefriheten har kommit att ges allt vidare ramar. I ett rättsfall från år 1978, som anses vägledande, slog domstolen fast att "public expression of ideas may not be prohibited merely because the ideas are themselves offensive to some of their hearers". I ett annat prejudicerande rättsfall slog USA:s högsta domstol år 1969 fast att alla politiska yttranden som uppmanar till användning av våld eller brott skyddas av konstitutionen såvida inte yttrandet är dels "likely to incite or produce unlawful action", dels propagerar inte endast för "abstract doctrine but imminent action".

I USA finns ett mycket stort antal rasistiska grupperingar av varierande slag, från den traditionellt rasistiska Ku Klux Klan-rörelsen och nazistpartier till den nyare rörelsen Aryan Nations och de s.k. identitetskyrkorna, som upphöjt föreställningen om den vita rasens överlägsenhet till fanatisk religion. Det finns uppgifter om att så många som 20 000 personer anslutit sig till "församlingar," där man betraktar hela omvärlden som en konspiration ledd av judarna mot den ariska rasen och Gud och där man manar till väpnad kamp. En del rasistiska grupper i USA anses ha reellt politiskt inflytande. Bedömare anser att ett flertal våldsbenägna grupper skaffat sig allt kraftigare beväpning och i dag snarast är av paramilitär natur.

5.13 EG och Europarådet

Inom EG antogs år 1986 en deklaration mot rasism och främlingsfientlighet i anledning av existerande och växande främlingsfientliga attityder, rörelser och våldshandlingar inom gemenskapen. I deklarationen, som utfärdades av parlamentet, rådet och kommissionen gemensamt, fördöms alla former av intolerans, fientlighet och våld mot personer på grund av skillnader i ras, religion eller kulturell, social eller nationell bakgrund. EG uttalar sin beslutsamhet att skydda var och en mot diskriminering och segregation och säger att alla åtgärder oundgängligen måste vidtas för att denna gemensamma målsättning skall genomföras. Vikten av upplysning om farorna med rasism och främlingsfientlighet understryks, liksom nödvändigheten av att alla former av diskriminerande handlingar hindras.

Något fortsatt arbete mot rasdiskriminering pågår för närvarande varken inom EG eller inom Europarådet. Planer har funnits att göra jämförande

studier mellan olika länders lagstiftning. Planerna har inte genomförts.

6 Överväganden

Utredningens uppdrag är att föreslå lagstiftning som stärker skyddet mot rasistiska organisationer och leder till att Sverige på ett mer tveklöst sätt än hittills uppfyller sina internationella åtaganden på området. Samtidigt skall föreningsfriheten i princip lämnas oinskränkt.

Sverige har ända sedan ratifikationen av FN-konventionen angående avskaffande av alla former av rasdiskriminering ansett sig uppfylla konventionsförpliktelserna vad gäller rasistiska organisationer, trots att något formellt förbud mot sådana organisationer inte införts. Sverige har ansett att konventionen ger varje stat rätt att bestämma vilka metoder som med hänsyn till de inhemska förhållandena bör tillgripas för att uppnå de i konventionen angivna syftena och att något absolut tvång att införa ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer och kriminalisera medlemskap i organisationerna inte föreligger. Den svenska inställningen har grundats på uppfattningen att konventionstexten lämnar utrymme för att undvika lagstiftning som skulle kränka föreningsfriheten. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp har ansetts innebära ett faktiskt förbud mot rasistiska organisationer genom att den gör det i praktiken omöjligt för organisationerna att verka. Efter stegvisa skärpningar av stadgandet är det numera straffbelagt att t.o.m. internt i en förening föra fram rasistiska budskap.

Uppfattningen att förföljelse och diskriminering av människor på grund av etnisk tillhörighet är oacceptabelt och förkastligt och att samhället har skyldighet att tillförsäkra var och en skydd mot att bli utsatt för sådan

behandling är allmänt omfattad i Sverige. Denna grundsyn är också stadfäst i regeringsformen. Det finns total enighet i riksdagen i fråga om målsättningen att utrota varje form av rasism och främlingsfientlighet. Det behöver därför inte råda någon tvekan om att Sverige omfattar konventionens idéinnehåll och strävar efter att uppfylla sina åtaganden.

Det råder enighet i Sverige om att andra grundläggande fri- och rättigheter, som åsikts-, yttrande- och föreningsfrihet, skall respekteras i största möjliga utsträckning. Även om möjlighet införts i grundlagen att inskränka föreningsfriheten vad gäller sammanslutningar, vars verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung, har därför denna möjlighet inte utnyttjats. Förhållandena i det svenska samhället har inte ansetts motivera en annan avvägning mellan föreningsfriheten och intresset av att förhindra rasism än den som legat bakom utformningen av den nuvarande lagstiftningen.

Det har emellertid framkommit kritik mot Sveriges sätt att uppfylla sina åtaganden enligt konventionen från medlemmar av den kommitté som är tillsatt för att bevaka efterlevnaden av konventionen. Kritiken har av bl.a. diskrimineringsutredningen och kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet ansetts böra leda till att Sverige måste införa ett regelrätt förbud mot rasistiska organisationer.

Varje form av kritik i internationella sammanhang kan emellertid inte utgöra grund för lagstiftning i Sverige. Rasdiskrimineringskommittén är inte ett FN-organ och har inte uttryckligen ställt sig bakom kritiken mot Sverige. Denna har främst framförts av ett par enskilda ledamöter av kommittén, som har uttalat sig i sin personliga egenskap och inte å sina hemländers eller å kommitténs vägnar. Kommittén som sådan uttalade sig visserligen i samband med den andra världskonferensen 1983 om tolkningen av artikel 4 i konventionen på ett sätt som avviker från den svenska

uppfattningen. Det står emellertid klart att Sverige inte är bundet av kommitténs tolkning. Det är också att märka att kommittéledamöterna vid de två senaste granskningstillfällena, år 1989 och i mars år 1991, uttryckte uppskattning av Sveriges seriösa ansträngningar att uppfylla konventionen och ansåg Sverige vara ett föregångsland när det gäller arbetet mot rasism och främlingsfientlighet. Något kategoriskt krav på förbudslagstiftning framfördes inte vid det senaste tillfället. Den från svensk sida lämnade redogörelsen för denna utrednings direktiv, varav framgår att förbud mot rasistiska organisationer skall tillgripas endast i sista hand, föranledde inga kommentarer.

En samlad bedömning av de uttalanden, som vid skilda tillfällen gjorts under diskussionen i kommittén i anledning av Sveriges rapporter, ger anledning att se något annorlunda på kritiken än vad t.ex. kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet gjorde och inte utan vidare utgå från att kritiken måste leda till lagstiftning.

Det nu anförda gör det dock inte mindre angeläget att ånyo granska hur Sverige uppfyller sina åtaganden enligt konventionen. Inte minst på området mänskliga rättigheter är det en stark ambition från svensk sida att ligga mycket långt framme. För vårt anseende i världen är det också av vikt att visa lyhördhet för internationell kritik.

6.1 Hur bör konventionen tolkas?

Enligt rasdiskrimineringskonventionens förtext är konventionens syfte att snabbt avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och yttringar, att förhindra och bekämpa rasläror och alla yttringar av sådana läror för att främja förståelsen mellan raserna och att bygga ett internationellt samhälle fritt från alla former av åtskillnad eller diskriminering på grund av ras. Konventionsstaterna förklarar sig i förtexten önska förverkliga de principer som uttrycks i Förenta Nationernas förklaring om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och trygga att praktiska åtgärder för att förverkliga detta mål vidtas så snart som möjligt.

Konventionens grundläggande bestämmelse finns i artikel 2. Där anges att staterna fördömer rasdiskriminering och förbinder sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik syftande till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelse mellan alla raser. I detta syfte, sägs det i artikeln, skall varje konventionsstat bl.a. förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida.

I efterföljande fem artiklar ges ytterligare materiella regler. I artikel 4 behandlas bl.a. rasistisk propaganda och rasistiska organisationer. Konventionsstaterna fördömer där all propaganda och alla organisationer, som grundar sig på uppfattningar eller teorier att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan eller som söker rättfärdiga eller främja rashat eller diskriminering i någon form, och förbinder sig att vidtaga omedelbara och konkreta åtgärder syftande till att avskaffa allt främjande eller utövande av sådan diskriminering. I detta syfte, sägs det vidare, skall staterna, med vederbörligt

beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och av de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5, bl.a. olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda, som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i dylika organisationer och dylik verksamhet som en brottslig handling, straffbar enligt lag. I artikel 5 förbinder sig staterna "till uppfyllande av de grundläggande förpliktelserna i artikel 2" att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt vad avser åtnjutandet av vissa uppräknade rättigheter, bl.a. rätten till åsikts- och yttrandefrihet och rätten till församlings- och föreningsfrihet i fredligt syfte.

Konventionstexten bär tydliga spår av att vara ett resultat av förhandlingar och kompromisser mellan stater med grundläggande skillnader i rätts- och samhällssystem. Meningsmotsättningar har slätats över med allmänt hållna formuleringar i vällovligt syfte att få konventionen till stånd. Det är därför inte märkligt att den har kommit att innehålla inbördes motsägelsefulla bestämmelser.

Det finns ingen allmängiltig regel för hur en internationell konvention skall tolkas. Internationella domstolen har tillämpat en rad olika tolkningsmetoder. När det gäller konventioner mellan ett flertal stater kan emellertid sägas att själva texten tilläggs större betydelse och varje parts uppfattning om avtalsinnehållet mindre betydelse än om det är fråga om en bilateral överenskommelse. Genom 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (SÖ 1975:1) har bl.a. vissa regler för tolkning av traktater fastslagits. Konventionen ratificerades av Sverige år 1975 och trädde i kraft år 1980. Enligt artikel 31 i konventionen skall en traktat tolkas lojalt (*bona fide*) i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i

sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte. Utgångspunkten för tolkningen är alltså traktatens text med preambel och bilagor. Hänsyn skall tas också till efterföljande avtal om traktatens tolkning, praxis som uttrycker parternas uppfattning om tolkningen och relevanta regler ur allmän folkrätt. Uttryck skall tilläggas en speciell mening, om det är tydligt att detta var parternas avsikt. Enligt artikel 32 kan supplementära tolkningsmedel, såsom förarbetena till traktaten och omständigheterna vid dess ingående, användas för att söka bekräftelse på den mening som framgått genom tillämpning av artikel 31. Dessa hjälpmedel kan också användas för att fastställa meningen, när oklarhet eller tvetydighet kvarstår efter tolkning enligt artikel 31 eller när sådan tolkning leder till ett resultat som uppenbarligen är orimligt eller oförnuftigt.

Att tillämpa dessa tolkningsprinciper på rasdiskrimineringskonventionen innebär för det första att söka bestämma innebörden av själva konventionstexten. Man kan då antingen, som kritikerna av Sveriges hållning gör, anse att uttrycket "skall...olagligförklara och förbjuda organisationer" i artikel 4 innebär ett krav på uttryckligt förbud i lag och att denna bestämmelse i dess egenskap av specialregel skall ta över det mer allmänt hållna kravet i artikel 2 på den "lagstiftning som omständigheterna påkallar". Det är emellertid också möjligt att hävda att konventionens skilda artiklar skall läsas mot bakgrund av det grundläggande stadgandet i artikel 2 och att staterna inte i något fall har förpliktat sig att lagstifta annat än om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i det egna landet.

Traktatens ändamål och syfte är att snabbt avskaffa varje form av rasdiskriminering genom att varje stat åtar sig att vidta konkreta åtgärder på en rad områden. Vilken av tolkningarna av själva texten som bäst överensstämmer med denna målsättning kan inte avgöras på något enkelt sätt.

Det är inte självklart att ett regelrätt förbud är det mest effektiva sättet att bekämpa rasistiska organisationer. Särskilt gäller kanske detta i ett samhälle som det svenska, där rättstraditionen ställer krav på precisa gränsdragningar för ett förbud, vilket med nödvändighet medför att en rad icke önskvärda organisationer faller utanför ett förbud och på det sättet ges viss samhällelig sanktion. Det kan lika väl hävdas att rasistiska organisationer får sämre möjligheter att vinna utbredning och framgång utan formligt förbud, om de bekämpas på ett mer grundläggande sätt på alla plan av samhällslivet, inte minst i den öppna politiska debatten. Förbud - särskilt förbud som inte går att upprätthålla i praktiken - kan i själva verket befaras bidra till att ge rasistiska organisationer en olycklig attraktivitet som politiskt förföljda och spännande och minska möjligheterna att visa fram deras absurditet och sjaskighet i ljuset. Det är med andra ord långt ifrån självklart att ett organisationsförbud på papperet verkligen skulle föra Sverige närmare konventionens mål. Ett förbudsstadgande skulle kanske knappast ens kunna betraktas som en konkret åtgärd. Svensk lagstiftnings-tradition skulle kräva att förbudet uppfyller höga rättssäkerhetskrav vad gäller förutsägbarhet och avgränsning av det förbjudna området. Polis och åklagare skulle ha principiell skyldighet att ingripa i alla fall som omfattades av bestämmelsens ordalydelse. Definitionen av vilka sammanslutningar som skulle träffas av ett generellt förbud mot rasistiska sammanslutningar skulle därför med nödvändighet bli alltför trång för att uppfylla konventionens krav efter bokstaven i artikel 4. Eftersom det saknas svensk lagstiftning för enskilda sammanslutningar och det i rättspraxis ställs synnerligen begränsade krav på en sammanslutning för att den skall ha rättskapacitet går det knappast att konstruera ett generellt och samtidigt effektivt förbud ens mot sammanslutningar som nått sådan grad av stadga att de erkänns som rättssubjekt. Det är viktigt att framhålla att

artikel 4 endast föreskriver skyldighet att vidta omedelbara och konkreta åtgärder i syfte att avskaffa allt främjande eller utövande av rasdiskriminering. Någon skyldighet att lagstifta i annat syfte, t.ex. enbart för att uppfylla konventionens bokstav, finns över huvud taget inte.

Några folkrättsliga regler att falla tillbaka på för att utröna konventionens rätta innebörd finns inte. Det vanliga är emellertid att det står varje stat fritt att välja metod för att uppfylla internationella åtaganden om inhemsk lagstiftning.

Vad gäller förarbetena till konventionen är att märka att de nordiska länderna redan mycket tidigt i samband med formuleringen av den grundläggande FN-deklarationen gjorde sin inställning till ett regelrätt förbud och kriminalisering av åsikter och föreningstillhörighet känd. Över huvud taget uttryckte länder med rättsstatliga och demokratiska värderingar under konventionens utarbetande att en ovillkorlig skyldighet att förbjuda organisationer var otänkbar att acceptera. Hänvisningen till den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och hänvisningen till artikel 5 tillkom just för att markera att konventionen inte innebar att staterna skulle tvingas att införa regler som stred mot åsikts- och föreningsfriheten. Den närmare innebörden av de tillägg som sålunda gjordes för att möjliggöra för länder med västerländskt synsätt att tillträda konventionen är visserligen oklar. Det råder t.ex. oenighet både inom kommittén och mellan konventionsstaterna i frågan om staterna är skyldiga att i lag garantera de i artikel 5 uppräknade rättigheterna eller bara att förhindra rasdiskriminering när det gäller att åtnjuta dem i den mån de redan är tryggade av staten i fråga. Uppenbart är emellertid att konventionstexten fått sin slutliga utformning i avsikten att någon form av avvägning mot andra grundläggande rättigheter skall kunna göras vid utformningen av lagstiftning mot rasistiska organisationer. Om man hävdar att föreningsfriheten i den

allmänna förklaringen och i artikel 5 över huvud taget inte omfattar rasistiska organisationer blir nämligen de framförhandlade formuleringarna i artikel 4 innehållslösa. En rad länder som deltog aktivt i förhandlingarna bakom såväl den grundläggande FN-deklarationen som själva konventionen har uppenbarligen haft uppfattningen att tilläggen inneburit ett frångående av det absoluta kravet på förbud. Orden " som må vara påkallad av omständigheterna" tillkom t.ex. på förslag av Ghana just för att föreskriften skulle bli mer acceptabel i fråga om nödvändigheten av lagstiftning. Det förhåller sig alltså inte så att den svenska tolkningen härvidlag bygger på en ursprunglig missuppfattning av konventionstextens innebörd.

Det står emellertid klart att konventionen är otydlig vad gäller vilken skyldighet staterna har att lagstifta om förbud mot rasistiska organisationer och att otydligheten inte kan undanröjas genom att fastställa innebörden av själva texten mot bakgrund av konventionens ändamål och syfte. Vad som förefaller återstå är att finna en tolkningsmöjlighet som på ett rimligt och förnuftigt sett leder till uppfyllelse av syftet, att staterna genom konkreta åtgärder skall bekämpa rasism i alla former och sträva mot att snabbt åstadkomma ett samhälle fritt från rasdiskriminering i vid bemärkelse. Motsatsen, att tolka varje del av konventionstexten för sig efter bokstaven, skulle leda till resultat som inte kan anses rimliga. Redan kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet konstaterade att rättsstatliga principer måste "tillåtas inverka på hur långt Sverige kan foga sig i konventionens krav" och sade om sitt förslag till organisationsförbud att det gick "så långt som majoriteten i kommissionen funnit vara möjlig(t) utan att i alltför hög utsträckning inkräkta på viktiga demokratiska och mänskliga rättighetsprinciper" (SOU 1989:14 s. 68). En mer närliggande utgångspunkt förefaller vara att konventionen över huvud taget inte innebär krav på kränkning av viktiga demokratiska och mänskliga rättigheter utan tvärtom utgör ett led

i det internationella arbetet på att ge sådana rättigheter ökat utrymme överallt och för alla människor. En tolkning som tvingar fram från demokratiska och rättsstatliga synpunkter tveksam lagstiftning och som innebär ett erkännande av att det ändå inte helt enligt bokstaven går att uppfylla konventionens krav är inte hållbar.

Det är utredningens uppfattning att Sverige enligt konventionen är skyldigt att ha en sådan lagstiftning att det är praktiskt sett omöjligt för rasistiska organisationer att verka och förbjudet för enskilda att delta i rasistisk verksamhet, men att denna skyldighet inte nödvändigtvis måste uppfyllas genom ett regelrätt förbud mot förekomsten av rasistiska organisationer som sådana. Målsättningen för den svenska lagstiftningen bör rimligen vara att i största möjliga utsträckning på varje punkt leva upp till konventionens intentioner utan att ge avkall på grundläggande rättsstatliga och demokratiska värderingar. Den tolkning som hittills legat till grund för utformningen av det svenska skyddet mot rasistiska organisationer anser utredningen kunna försvaras även fortsättningsvis. Det faktiska förbud som uppställts genom den svenska lagstiftningen om hets mot folkgrupp anser utredningen motsvara konventionens krav på organisationsförbud. Kriminaliseringskravet uppfylls av samma stadgande samt genom att olika former av rasistisk brottslighet drabbas av straff enligt allmänna bestämmelser.

Det kan inte uteslutas att en del av den internationella kritiken berott på att Sverige inte har förmått klargöra varför ett lagstadgat organisationsförbud inte införts. En misstanke om svensk ovilja att ingripa med kraft mot den organiserade rasismen kan i sådant fall lätt ha uppstått. Framväxten av den fria föreningsrörelsen i Sverige var av avgörande betydelse för demokratins insteg och förankring i Sverige. Än i dag värnas därför medborgarnas rätt att utan varje samhälleligt ingripande sammansluta sig

i vilket som helst syfte. Den totala föreningsfriheten ses i Sverige på ett annat sätt än i flertalet länder som själva grundvalen för folkets möjlighet att fritt samla sig kring idéer och uppgifter, d.v.s som en garanti mot förtryck. Den folkliga förankring som församlings- och föreningsfriheten har är förmodligen även förklaringen till att Sverige, som i mycket anses vara ett genomreglerat samhälle, saknar lagstiftning om ideella föreningar. En generell reglering har övervägts, men riksdagen har klart tagit ställning mot samhälleligt ingripande i någon form i det fria föreningslivet, trots de nackdelar som avsaknaden av lagregler onekligen innebär. I det svenska ställningstagandet finns inte något moment av sympati för just rasistiska sammanslutningar eller ovilja att ingripa mot dem. Avsaknaden av lagstiftning medför emellertid att det inte finns något regelsystem att infoga ett förbud mot rasistiska organisationer i. Det finns ingen samhällelig granskning av stadgar eller förekomst av styrelse, det finns inga register och ingen myndighet som har överinseende över ideella föreningar. Detta innebär i sin tur att det är mycket lätt även för en förening som vunnit sådan stadga att den i och för sig erkänns som rättssubjekt att ombilda sig och få ny identitet. Det räcker med att ett föreningsmöte antar nya stadgar och väljer ny styrelse. Ett generellt förbud mot rasistiska organisationer skulle därför inte gå att upprätthålla utan snarare leda till att kampen mot rasism lätt skulle kunna förlöjligas. Härtill kommer att svenska domstolar mot bakgrund av grundinställningen om föreningsfrihetens särskilda helgd skulle vara ytterst benägna att tolka förbudsstadgandet så snävt som möjligt och kräva full bevisning om att sammanslutningen ifråga är av förbjuden karaktär för att tillämpa förbudet. Resultatet skulle utan tvivel bli antingen att åklagare praktiskt taget aldrig skulle anse det mödan värt att försöka få till stånd ett förbud eller att samhället genom "friande" dom skulle ge en rad motbjudande sammanslutningar ett slags sanktion eller i vart fall

klartecken att fortsätta sin veksamhet. Det är enligt utredningens mening inte otänkbart att Sveriges ihärdiga och uppriktiga ansträngningar alltsedan ratificeringen av rasdiskrimineringskonventionen att lagstiftningsvägen effektivt förhindra rasistiska organisationer att verka skulle vinna större respekt internationellt om bakgrunden till den svenska oviljan att införa ett förbud redovisades tydligare än hittills.

6.2 Utredningens utgångspunkter

Sverige uppfyller konventionen.

Skyddet mot rasistiska organisationer bör stärkas.

Organisationsförbud bör inte införas.

Åtgärder bör riktas mot sammanslutningar som uppmanar till eller verkar genom rasistiskt våld, hot eller tvång.

Utredningen utgår således från att Sverige i och för sig uppfyller konventionens krav vad gäller rasistiska organisationer. En annan utgångspunkt är emellertid att den internationella kritiken bör tas på allvar och att det är önskvärt att komplettera den svenska lagstiftningen på ett sätt som så långt möjligt tillmötesgår de kritiska ledamöterna av rasdiskrimineringskommittén.

Sverige har av rasdiskrimineringskommittén bedömts vara mycket nära ett fullständigt uppfyllande av FN-konventionen. Den svenska tekniken att försvåra för rasistiska organisationer att verka måste således också av

kommittén ha godtagits som steg på vägen mot ett fullständigt uppfyllande av konventionen. Det ligger därför nära till hands att antaga, att ytterligare någon eller några åtgärder i samma syfte kommer att vara till fyllest för att den svenska lagstiftningen helt skall motsvara kommitténs förväntningar.

Vi vet att det förekommer rasistiska organisationer i Sverige. Kunskapen om dem är emellertid begränsad. En anledning till detta är troligen just att vår nuvarande lagstiftning, särskilt kriminaliseringen av hets mot folkgrupp, medför att öppet rasistisk propaganda sällan framförs offentligt. Det är därför svårt att med ledning av allmänt tillgängliga program och liknande bedöma om det i visst fall är fråga om en rasistisk sammanslutning. Det allmänna avståndstagande som finns i dagens Sverige från rasism över huvud taget medför isolering av de grupper som omfattar sådana idéer. Detta innebär också större svårigheter att bedöma omfattningen av och formerna för den organiserade rasismen. Det kan antas att det bakom en del anonyma flygblad och affischer finns någon form av sammanslutning. Huruvida den senaste utvidgningen av tillämpningsområdet för stadgandet om hets mot folkgrupp, som inneburit att varje spridande av rasistiska uttalanden kriminaliserats, också medfört någon faktisk förändring av organisationernas inre arbete vet vi inte. Möjligheterna att kontrollera efterlevnaden är förstås begränsade. När det gäller den offentliga propagandan kan man emellertid konstatera, att en del av de organisationer som tidigare spred uttalat rasistiska budskap numera har tonat ned de rasistiska inslagen. Den öppna främlingsfientliga propagandan är i dag oftare formulerad som kritik av den svenska invandrapolitiken än som angrepp på vissa folkgrupper. Självfallet är det inte sannolikt att åsikterna bakom de mer sofistikerade uttryckssätten på något grundläggande sätt har förändrats. Det är i stor utsträckning samma personkrets som alltjämt verkar i de aktuella sammanslutningarna. Lagstiftningen har

emellertid haft den avsedda effekten att undertrycka mycket av den uttalat rasistiska propagandan. Det har dock förekommit fällande domar även under senare år, bl.a. mot Radio Islams närradiosändningar i Stockholm. En rad ytterst motbjudande rasistiska publikationer finns också att köpa för initierade. Upplagan har i visst fall uppgivits till ett par tusen exemplar. Ingripanden enligt hets mot folkgrupp-bestämmelsen har emellertid visat sig effektiva, eftersom de grupperingar som står bakom alstren inte gärna vill bli uppmärksammade genom rättegångar och domar. I några fall har emellertid snabba återfall i brottet konstaterats.

Enligt vissa bedömare har antalet personer med anknytning till rasistiska organisationer varit tämligen konstant de senaste decennierna och betydligt lägre än på 1960-talet, då fortfarande en del nazistsympatisörer från 1930- och 1940-talen var aktiva. Anslutningen till högerextremistiska grupper, där rasistiska idéer företrädesvis återfinns i dag, bedöms emellertid åter ha ökat under de senaste åren, kanske just på grund av att den mer nedtonade propagandan har förmått attrahera större grupper. Som exempel kan nämnas att ett nybildat högerextremistiskt parti säger sig ha så mycket som 5 000 medlemmar. Personer som ingår i partiets ledning har tidigare tillhört klart rasistiska grupper. Troligtvis är det endast en mindre del av partiets medlemmar som känner till detta förhållande. Flertalet medlemmar utgörs säkert av mindre politiskt medvetna personer som inte förmår genomskåda partiets propaganda och som godtroget ställer sig bakom paroller om bättre åldringsvård, lag och ordning och stärkt ställning för familjen. Massmedias granskning har emellertid börjat avslöja de rasistiska undertonerna och den grogrund för rasistisk förföljelse som de högerextremistiska gruppernas idéer innebär.

Vid sidan om de politiskt verksamma sammanslutningarna finns också våldsinriktade grupperingar, som på senare tid förefaller ha fått större

ekonomiska resurser, mer sammanhållen organisation och möjligen även ökad anslutning. Antalet personer i Sverige som är benägna att begå våldsbrott av rasistiska motiv har nyligen uppskattats till 500 - 600. Av dessa är uppskattningsvis ett hundratal organiserade.

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet efterlyste brottsstatistik som särskilt utvisar brott med rasistiska inslag. Antalet sådana brott är i dag okänt. Från den 1 januari 1991 redovisas emellertid brotten olaga diskriminering och hets mot folkgrupp särskilt i brottsstatistiken. Även möjligheterna att redovisa i vad mån "allmän" brottslighet begåtts av rasistiska eller främlingsfientliga skäl skall undersökas enligt prop. 1989/90:86 (s.34). Under 1980-talet förekom det inslag av rasism eller främlingsfientlighet i den allmänna brottsligheten i 76 av landets 118 polisdistrikt, enligt en undersökning som kommissionen lät göra. Vanligast bland brott med sådana inslag var skadegörelse, stöldbrott, misshandel, olaga hot och ofredande. Enligt undersökningen gjordes det vidare under år 1985 sammanlagt 60 anmälningar avseende brotten olaga diskriminering och hets mot folkgrupp. Endast fyra av dessa ledde emellertid till fällande dom. En färskare uppgift om utbredningen av rasistisk brottslighet är att det under de senaste tre åren statistiskt sett har förekommit ett attentat mot en flyktingförläggning i Sverige var tredje vecka.

Det är svårt att bedöma i vad mån brott med rasistiska inslag utgör led i en organiserad verksamhet. Enligt polisens uppfattning utgörs gärningsmännen nästan uteslutande av allmänt brottsbenägna personer, som gärna tar till sig budskap som i deras ögan "legitimerar" brott. Det skulle alltså inte vara någon rasistisk övertygelse som från början ligger bakom deras handlande. Troligen kommer dock ibland impulserna till brotten från mer medvetet rasistiska personer, som förstår att använda lättleda kriminella

element för sina syften. Det har på senare tid antagits att organiserad rasism åtminstone i en del fall legat bakom angreppen mot flyktingförläggningar. Enligt polisen saknas emellertid för närvarande belägg för att så skulle ha varit fallet. Det har dock i vissa andra fall kunnat konstateras samband mellan anslutning till en viss organisation och utförda brott, som ger grund för att påstå att organiserad rasistisk brottslighet förekommer i Sverige. Polisen ägnar enligt bedömare allt större uppmärksamhet åt organisationstillhörighet hos gärningsmännen och åt samband mellan olika yttringar av rasism. Det förekommer numera också undervisning vid polisskolan om hur den organiserade rasismen ser ut och verkar. Bedömare är eniga om att den organiserade rasismen i dag inte utgör något hot mot den demokratiska ordningen. För enskilda människor som förföljs på grund av uttalanden till stöd för flyktingar, för politiska ställningstaganden till förmån för exempelvis moskébyggen eller på grund av sitt ursprung är emellertid den rasistiska terrorn en realitet som det finns all anledning att ingripa mot med större kraft än hittills.

Sammanfattningsvis måste sägas att rasistiska organisationer genom den nuvarande lagstiftningen förhindrats att propagera, i vart fall öppet, genom att var och en som sprider deras budskap kan straffas. De rasistiska strömningar som trots allt finns är isolerade och någon utbredd mottaglighet för rasistisk propaganda finns knappast. Den organiserade rasistiska brottsligheten har inte tagit sig nya proportioner men är i sig oroväckande.

Ytterligare en utgångspunkt för utredningen är därför att skyddet mot rasistiska organisationer bör förstärkas. Exempel från flera håll i Europa visar att vaksamhet och handlingsberedskap behövs. Kontakter mellan rasistiska grupperingar i Sverige och ytterst extrema och våldsinriktade organisationer i utlandet, både i övriga Europa och i USA, har kunnat beläggas. Sverige har bedömts följa samma utveckling i rasistisk riktning

som flera andra västeuropeiska länder men anses ligga fem år efter. Det är viktigt att lagstiftningen förekommer en fortsatt sådan utveckling. De mer utslätade budskap med inslag av populism, som ersatt tidigare klart rasistisk propaganda, kan befaras vinna anhängare även bland grupper som skulle ha ryggat tillbaka inför öppen rasism. Härigenom finns risk för att rasistiska idéer på ett försåtligt sätt vinner insteg. Man kan heller inte blunda för att ekonomiskt sämre tider och ökade flyktingströmmar kan komma att utgöra grogrund för förföljelse och diskriminering av etniska minoriteter. Härutöver finns den troligen ökande risken för etniska konflikter mellan olika invandrade grupper. Det finns därför anledning att skapa beredskap inför ett svårare läge.

Genomgången av vissa utländska förhållanden har inte utvisat en viss form av lagstiftning som lämpligast och effektivast mot rasistiska organisationer. Historiska och sociala faktorer förefaller spela störst roll för vilken utbredning rasism och främlingsfientlighet fått i olika länder. Formliga organisationsförbud förefaller inte kunna upprätthållas på ett sådant sätt att de kan sägas vara verksamma medel mot rasistiska organisationer. De farhågor som uttryckts inför ett införande av förbud i Sverige förstärks snarast vid en internationell jämförelse. Inte heller i övrigt förefaller någon modell för svensk lagstiftning kunna hämtas utifrån. De lagstiftningstekniska och allmänna förutsättningarna varierar alltför mycket från land till land.

Utredningen är naturligtvis medveten om att rasism och främlingsfientlighet aldrig kan angripas framgångsrikt genom enbart lagstiftning. Grundläggande förändringar av människors föreställningar om varandra kan bara åstadkommas genom att de genom uppfostran, utbildning, information eller egna erfarenheter får kunskap, insikt och förståelse för varandra. När lagstiftning ändå tillgrips är det endast som komplement till andra och

viktigare åtgärder. Lagstiftning kan emellertid behövas både för att markera samhällets avståndstagande och för att förhindra yttringar av rasism.

Yttrande-, informations-, åsikts- och föreningsfrihet är grundläggande för demokratin. Varje begränsning av dessa friheter är därför i och för sig olycklig. Ibland kan inskränkningar dock vara nödvändiga för att skydda andra intressen, exempelvis den enskildes rätt att inte bli förtalad eller en etnisk grupp rätt att inte bli utsatt för förföljelse genom rasistisk propaganda. Särskilt stor försiktighet måste emellertid iakttas när det är fråga om att begränsa det politiska livet. En öppen och fri debatt, fri partibildning och frihet att ge sin åsikt - vilken som helst - till känna i allmänna val är nödvändiga förutsättningar för det demokratiska systemet och dess trovärdighet. Hur motbjudande allmänt främlingsfientliga budskap än är, får de kanske trots allt ses som inslag i den politiska debatten, där de kan bemötas och förkastas. På sikt är det säkert betydligt mindre farligt att tillåta att sådana budskap förs fram och ventileras än att de får florerat utan att bli bemötta i en öppen debatt. Gränsen för vad som är tillåtet har dragits genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Straffansvar enligt denna drabbar språkrör för rasistiska organisationer. Det är utredningens uppfattning att bestämmelsen i sin nuvarande form täcker behovet av kriminalisering av rasistiska uttalanden och andra meddelanden. Straffmaximum på fängelse två år innebär utrymme för att ta hänsyn även till om ett uttalande t.ex. fått stor spridning.

Utredningens resonemang har mot denna bakgrund lett fram till att det inte bör införas ytterligare lagstiftning mot de rasistiska eller främlingsfientliga organisationer som söker verka genom enbart propaganda. Det är i stället mot sammanslutningar, som strävar efter att med våld eller liknande brottslighet mot person eller egendom förverkliga sina rasistiska syften, som det kan vara motiverat med ytterligare lagstiftning. Det är

sådana organisationer som lätt kan utvecklas till en verklig fara för både utsatta grupper och för det demokratiska samhället. Mot den typen av rasistiska organisationer framstår det som så angeläget med ett starkt skydd att möjligheten i regeringsformen till inskränkning av föreningsfriheten enligt utredningens uppfattning bör utnyttjas.

Utredningen vill emellertid inte ens beträffande denna särskilt farliga typ av rasistiska organisationer föreslå ett förbud riktat mot sammanslutningarna som sådana. Anledningen är främst att utredningen är övertygad om att en förbudslagstiftning, som framhållits ovan, inte skulle bli effektiv. Uppfattningen att ett förbud i administrativ ordning skulle ha någon nämnvärd effekt förefaller snarast naiv. Möjlighet till förbudstalan vid allmän domstol skulle inte bli av mycket större praktiskt värde. Stora svårigheter kan också förutses bl.a. med att över huvud taget identifiera och precisera en sammanslutning tillräckligt för att kunna rikta ett förbud mot den, liksom med att föra ett aktuellt register över förbjudna sammanslutningar. Det har hävdats att ett förbud på ett önskvärt sätt skulle markera samhällets avståndstagande från rasism i alla former. Det svenska samhället genomsyras emellertid redan i dag av en allmänt omfattad avsky för rasism och det kan inte råda någon tvekan om denna inställning hos lagstiftaren. En ytterligare markering kan bara anses meningsfull om den innebär en ökad faktisk möjlighet att förhindra att rasistiska föreställningar vinner spridning. Utredningen är övertygad om att det inte skulle vara fallet med ett förbud.

Utredningen anser däremot att en kriminalisering av den enskildes befattning med särskilt farliga rasistiska sammanslutningar är en framkomlig väg att utöka skyddet.

Utredningen anser också att brott som begåtts av rasistiska motiv eller med rasistiska inslag bör bestraffas särskilt strängt och att detta bör framgå av en uttrycklig straffskärpningsregel i brottsbalken.

7 Förslag

7.1 Ändring i regeringsformen och införande i brottsbalken och i tryckfrihetsförordningen av brotten organiserad rasism och stöd därtill

Föreningsfriheten skall kunna inskränkas vid förföljelse även mot annan grupp av personer än folkgrupp och även vid förföljelse på grund av nationellt ursprung eller trosbekännelse.

En brottsbalksbestämmelse om *organiserad rasism* och *stöd åt organiserad rasism* införs. Motsvarande tillägg görs i TF.

Utredningen föreslår att den som deltar i eller lämnar stöd till en sammanslutning som ägnar sig åt rasistisk förföljelse genom att ligga bakom eller uppmåna till vissa särskilt allvarliga typer av brott skall straffas enligt en ny bestämmelse i brottsbalken 16:7. Som brottsbenämning föreslås *organiserad rasism*. Det skall vara fråga om sammanslutningar, som inte eller i vart fall inte enbart sprider rasistiska meddelanden, utan som är delaktiga i att brott med inslag av våld, hot eller tvång begås som led i rasförföljelse. Även förföljelse på grund av trosbekännelse skall omfattas.

Sammanslutningar, som bedriver rasistisk verksamhet utan att ägna sig åt förföljelse genom att uppmana eller medverka till våldsbrott och liknande brottslighet, omfattas alltså inte. Beträffande sådana organisationer får det som sagt anses lämpligare och tillräckligt att ingripa genom straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp mot deras språkrör resp. genom vanliga straffbestämmelser mot de personer som i verksamheten gör sig skyldiga till "allmänna" brott.

Det huvudsakliga skälet till förslaget om organiserad rasism är att den i bestämmelsen beskrivna verksamheten och spridandet av sådana idéer utgör en särskilt stor fara både för demokratin och för enskildas välfärd och trygghet. Mot överhängande våld och hot om våld framstår det som otillräckligt att lita till attitydförändringar på sikt genom upplysning och debatt. Bestämmelsen innebär också ett visst tillmötesgående av kritiken mot att Sverige saknar förbud mot rasistiska organisationer.

Förslaget innebär att regeringsformens möjlighet till inskränkning av föreningsfriheten vad gäller sammanslutningar, vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § andra stycket RF), i viss utsträckning tas i anspråk. Utredningens förslag förutsätter också att möjligheten till inskränkning utvidgas så att förföljelse även av kollektiv av personer som inte kan sägas utgöra en folkgrupp och även på grund av nationellt ursprung eller trosbekännelse omfattas. Det är emellertid utredningens åsikt att förslaget inte innebär att föreningsfriheten på något mer principiellt sätt begränsas. Intresset av att med kraft kunna ingripa mot den typ av sammanslutningar som syftar till eller verkar genom våld eller hot väger så tungt att en viss inskränkning av föreningsfriheten får godtas. Vad gäller kriminaliseringen av stöd till rasistiska sammanslutningar står den över huvud taget inte i strid mot föreningsfriheten. Denna kan nämligen inte anses omfatta rätt att

ekonomiskt eller på annat sätt stödja en sammanslutning, som man inte är ansluten till.

Beträffande den avsedda sortens organiserad rasism finns enligt utredningens uppfattning behov av att kunna ingripa även mot andra än de direkt medskyldiga till visst brott. De sammanslutningar som avses kan betecknas som terrororganisationer i större eller mindre skala. Avsikten med bestämmelsen är att ansvar skall drabba även den som utan att själv göra sig skyldig till vare sig straffbar anstiftan till eller delaktighet i sådana rasistiska brott som nämns i bestämmelsen tar del i sammanslutningens verksamhet.

Den straffbara gärningen består alltså i huvudfallet i att delta i sammanslutningen. Varje form av deltagande avses. Det kan vara fråga om en person med ledande ställning inom organisationen, men det kan också vara någon som t.ex. delar ut flygblad eller som bara uttrycker sin tillhörighet genom att bära sammanslutningens symbol. I sistnämnda fall är graden av aktivitet visserligen låg men en sådan handling utgör ändå typiskt sett ett led i strävan att sprida sammanslutningens budskap och förstärka intrycket av dess utbredning. Även ett passivt men formligt medlemskap och erläggande av sedvanlig medlemsavgift innebär deltagande. Den som däremot vid enstaka tillfälle utan att på annat sätt vara knuten till sammanslutningen t.ex. klistrar upp dekaler eller klottrar dess symbol kan inte sägas delta i sammanslutningen, liksom inte heller den som enbart går med i en demonstration. Fanbärare eller annan funktionär vid en demonstration och dörrevakt vid möte skall däremot anses delta i sammanslutningens verksamhet.

Även bildande av en sammanslutning som avses bli av den typ som definieras i bestämmelsen kriminaliseras.

Ansvar skall också drabba den som genom ekonomiska bidrag eller genom att hyra ut lokaler eller på annat sätt stödjer sammanslutningen. Brottet skall kallas *stöd av organiserad rasism*. Att komma åt ekonomiska bidragsgivare kan förväntas vara ett av de effektivaste sätten att förhindra organiserad rasism. Möjligheterna till det bör vara relativt goda med den föreslagna bestämmelsen. Noggranna förteckningar över bidragsgivare, "garanter", påträffas förvånande ofta vid husrannsakingar. Dessa noteringar förs tydligtvis för att kunna bemöta de vanligt förekommande interna misstankarna om att pengar försnillas. Köp av propagandamaterial, t.ex. skivor, kassetter, dekaler och symboler skall också anses innebära stöd. Enbart prenumeration på sammanslutningens tidning skall däremot inte i sig anses innebära stöd åt verksamheten. Rätten att ta del av information skall lämnas oinskränkt. En annan sak är att en prenumeration kan utgöra ett indicium i en beviskedja mot en misstänkt.

Beträffande det fall att deltagande sker eller stöd lämnas i form av meddelande i tryckt skrift (eller något av de medier som omfattas av den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagen) eller i form av t.ex. tryckning eller distribution av sammanslutningens tryckta material föreslås att ansvar skall kunna utkrävas i tryckfrihetsrättslig (eller motsvarande) ordning. Ett tillägg av denna innebörd till TFs brottskatalog föreslås.

Genom att endast sammanslutningar som ser en viss typ av brott som acceptabla medel för att uppnå rasistiska syften avses i den föreslagna bestämmelsen bör avgränsningsproblemen bli mindre än om deltagande i alla "rasistiska sammanslutningar" skulle kriminaliseras. Det blir inte fråga om att bedöma sammanslutningens rasistiska inställning i sig. Vad som skall prövas är om sammanslutningen visat genom uttalanden eller faktiskt handlande att den ägnar sig åt förföljelse genom att delta i eller uppmana till rasistisk brottslighet med inslag av våld, hot eller tvång. Det krävs

således inte alltid utredning om någon koppling mellan organisationen och konkreta brott. En sammanslutning som t.ex. distribuerat "utbildningsmaterial" om rasistisk förföljelse eller som i allmänna ordalag uppmanat till våld eller hot mot viss folkgrupp blir redan härigenom träffad av bestämmelsen.

Kriminalisering av den enskildes delaktighet i stället för förbud medför att det saknar betydelse vilken organisatorisk form sammanslutningen har. Det skall vara fråga om en grupp av personer som hålls samman av ett gemensamt syfte. Krav på att sammanslutningen skall ha förvärvat rättskapacitet eller över huvud taget på viss form uppställs inte. Det måste emellertid vara fråga om något mer än en enda sammankomst och således krävas någon organisation eller beständighet utöver ett enstaka möte.

För att ansvar för organiserad rasism eller för stöd åt organiserad rasism skall kunna komma i fråga skall sammanslutningen kunna sägas ha ägnat sig åt förföljelse genom viss typ av brottslighet. I begreppet förföljelse ligger krav på att det skall ha varit fråga om verksamhet med viss systematik, upprepning eller intensitet, som är ägnad att hos den utsatta gruppen framkalla rädsla eller obehag. En mängd mindre allvarliga brott kan tillsammans utgöra förföljelse. Också ett enstaka brott, t.ex. korsbränning intill en flyktingförläggning, kan genom sitt starka symbolvärde sägas utgöra förföljelse. Detsamma kan sägas om ett enda uppseendeväckande och grovt våldsdåd. En samlad bedömning av den brottslighet som sammanslutningen på olika sätt varit inblandad i skall göras. Brottsligheten måste för att läggas sammanslutningen till last emellertid ha innehållit något moment av våld, hot eller tvång. Även upprepade butiksstölder får anses innefatta ett sådant moment, om t.ex. avsikten varit att förmå den invandrade innehavaren att upphöra med verksamheten. Mer självklara exempel är emellertid brott enligt 3, 4, 6, 12 och 13 kap. BrB, såsom

mord, misshandel, olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott, våldtäkt, skadegörelse och mordbrand. Även lindrigare brott, som ringa misshandel och fall av ofredande som är ägnade att skrämja den utsatta gruppen utan att olaga hot föreligger, avses och kan som sagt vid frekvent upprepning också sägas innebära förföljelse.

Sammanslutningen skall ha ägnat sig åt förföljelse genom att medverka i eller uppmåna till rasistisk brottslighet. Gärningsmännen kan t.ex. ha fått sammanslutningens uppdrag att begå ett visst brott, sammanslutningens medel eller andra resurser kan ha använts för vapeninköp eller resor i samband med brott, sammanslutningen kan ha ordnat utbildning och träning inför brottslig verksamhet.

Frågan vilket samband mellan sammanslutningen och visst fall av medverkan eller uppmaning till brott som skall krävas för att visst handlande skall tillskrivas sammanslutningen bör överlämnas till rättstillämpningen. När beslut fattats på medlemsmöte eller av styrelse eller ledning i enlighet med program eller andra riktlinjer för sammanslutningens verksamhet, när sammanslutningens namn förekommer på utbildningsmaterial som handlar om brott som medlem sedan utfört eller när uppmaning tas in i sammanslutningens skriftliga material torde det inte råda någon tvekan. T.ex. i fall där deltagare handlat på uppdrag av sammanslutningen eller av ledande person bör hans handlande också tillskrivas sammanslutningen som sådan.

Avsikten med att uppställa rekvisiten att sammanslutningen skall anses förfölja genom att medverka eller uppmuntra till brottslighet som innebär våld, hot eller tvång är dels att begränsa det straffbara området på ett ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. För fällande dom för deltagande eller stöd krävs således att sammanslutningen manifesterat sin inställning genom ord eller handling i ett speciellt hänseende. Bedömningen

av om det är fråga om en sammanslutning som uppmanar till eller medverkar i rasistiska våldsbrott måste vara betydligt lättare att göra både för den enskilde och för domstolen än att avgöra t.ex. var gränsen går för att verksamheten över huvud taget är rasistisk. Att endast straffbelägga samröre med den typ av rasistiska sammanslutningar som ställer sig bakom "allmänna" brott minskar också möjligheten att göra gällande att organiserad rasism är ett politiskt brott och därmed skapa stämningar av martyrskap och liknande. Avsikten med den snäva avgränsningen är emellertid också att begränsa inskränkningen av föreningsfriheten till vad som kan vinna allmänt stöd.

Förföljelsen skall ha riktats mot en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer i den bemärkelse som uttrycket har i bestämmelsen om hets mot folkgrupp (BrB 16:8). Även kollektiv av personer som invandrare, flyktingar eller utomeuropéer avses alltså. Förföljelsen skall ha skett på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Diskrimineringsgrunderna är således desamma som i bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering (BrB 16:9). Rasdiskrimineringskonventionen har såtillvida ett snävare tillämpningsområde som att trosbekännelse inte tas upp där. Religiös ofördragsamhet har efter en kompromiss beroende på konflikten mellan Israel och arabvärlden behandlats för sig av FN. Regeringsformen ger i sin nuvarande utformning endast möjlighet till inskränkning av föreningsfriheten beträffande sammanslutningar, vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Bestämmelsens utformning var vid tillkomsten inte föremål för några närmare redovisade överväganden. Avsikten med den var emellertid att öppna möjlighet för sådan lagstiftning som kunde komma att visa sig erforderlig för att efterleva rasdiskrimineringskonventionen (prop. 1975/76:209 s.113). Det

förefaller emellertid inte finnas någon faktisk anledning att göra en annan gränsdragning vad gäller vilka grupper som skall skyddas eller vilka diskrimineringsgrunder som skall omfattas av nu aktuell antirasistisk lagstiftning än vad som efter noggranna överväganden kommit till uttryck i bestämmelsen om hets mot folkgrupp (prop. 1970:87 och 1981/82:58). Att över huvud taget dra gränsen mellan vad som är förföljelse på grund av t.ex. etniskt ursprung och vad som är förföljelse på grund av trosbekännelse torde ofta vara ogörligt. Att göra skillnad mellan fallen vore dessutom ofta stötande. Som nämnts förutsätter förslaget i denna del en grundlagsändring för att kunna genomföras fullt ut. Utan ändring av RF 2:14 andra stycket måste kriminaliseringen begränsas till att avse sådan förföljelse som riktas mot folkgrupp och som grundas på dennas ras, hudfärg eller etniska ursprung.

För ansvar skall krävas uppsåt som omfattar samtliga objektiva rekvisit. Det skall med andra ord erfordras att gärningsmannen känt till vilken typ av sammanslutning som han deltagit i eller stött. Genom att det krävs uppsåt även i detta avseende kommer ansvar normalt inte att drabba den som t.ex. på gatan köper lösnummer av en tidning eller utan eftertanke ger bidrag i en insamlingsbössa.

Att delta i en sammanslutning eller att lämna den stöd bör betraktas som ett kollektivbrott, dvs. en enda handling som innebär deltagande eller stöd räcker för fullbordat brott, men om flera sådana handlingar har företagits, skall det fortfarande endast anses föreligga ett brott. Innebörden av detta är att den som en gång dömts för en eller flera åtgärder som inneburit t.ex. deltagande inte kan åtalas på nytt för andra åtgärder som ligger i tiden före domen. Åtgärder som ligger i tiden efter domen skall däremot bedömas som ett nytt brott.

Straffskalan föreslås omfatta böter eller fängelse i högst två år. Att leda en sammanslutning av så allvarligt slag som det här är fråga om får anses ha högt straffvärde även för den som inte deltagit i t.ex. planläggningen av konkreta brott. Avsikten är att bestämmelsen skall kunna användas för att straffa även nyckelpersoner som medvetet hållit sig tillräckligt i bakgrunden för att undgå straff enligt vanliga medverkansregler. För organisatörer bör det finnas utrymme i straffskalan för relativt långa fängelsestraff. I de flesta fall torde emellertid böter vara den lämpligaste påföljden, både därför att gärningsmännen ofta kan antas vara socialt etablerade och därför mottagliga för ekonomisk bestraffning och för att möjligheter till martyrskap bör undvikas.

Ansvar för försök, förberedelse och stämpling bör inte införas. Kriminaliseringen sker i detta fall på grund av att det generellt anses ligga en fara i att människor deltar i eller stöder den aktuella typen av sammanslutning. Det kan inte anses motiverat att straffbelägga annat än fall där den presumerade faran verkligen föreligger, dvs. fullbordat brott.

Den allmänna regeln i BrB 23:5 ger utrymme för att undvika obillig bestraffning av någon som anslutit sig till en sammanslutning innan den utvecklats i farlig riktning och som försökt hindra en sådan utveckling. För regelns tillämplighet torde emellertid också krävas att han lämnat sammanslutningen så snart han insett att hans försök misslyckats.

Konkurrensfrågor kan tänkas uppkomma i förhållande till dels brottet hets mot folkgrupp och dels medverkan i sådant rasistiskt våldsbrott som kvalificerat sammanslutningen. Gärningsmannen kan t.ex. stödja sammanslutningen genom uttanden som också utgör hets mot folkgrupp eller delta i sammanslutningens verksamhet genom att begå misshandel. När tillämpningsområdena för flera straffbud delvis sammanfaller på detta sätt är utgångspunkten att brottskonkurrens föreligger, dvs. den tilltalade skall

dömas för båda brotten. För att en annan lösning skall väljas brukar krävas särskilda skäl, t.ex. att det gemensamma tillämpningsområdet är särskilt stort, att det råder stor olikhet mellan straffskalorna för brotten, att skyddsintressena sammanfaller eller att det beträffande det ena brottet finns en kvalificerad form som kan användas för att beakta hela brottsligheten. I dessa fall brukar man endast döma för det ena brottet. I här aktuella konkurrenssituationer förefaller det gemensamma tillämpningsområdet inte vara så stort att det finns anledning att av det skälet döma för endast ett av brotten. Någon generell bedömning av hur olika brotts straffskalor förhåller sig till straffskalan för organiserad rasism går inte att göra. I förhållande till brottet hets mot folkgrupp är straffskalorna lika medan t.ex. många våldsbrott har en betydligt strängare straffskala. Vid konkurrens med t.ex. våldsbrott talar vidare brottens olika skyddsintressen - i det ena fallet skydd för enskilds liv och hälsa och i det andra allmän ordning och förhindrande av rasism - för att döma i brottskonkurrens. I förhållande till brottet hets mot folkgrupp har däremot den föreslagna bestämmelsen samma skyddsintresse, vilket talar emot att döma för båda brotten. Det bör överlämnas åt rättstillämpningen att i det enskilda fallet pröva det inträffade händelseförloppet och väga straffvärdet av vad den tilltalade låtit komma sig till last i förhållande till de båda aktuella straffbuden.

16 kap. BrB handlar om brott mot allmän ordning och innehåller bl.a. bestämmelser om upplopp, störande av förrättning, uppvigling, barnpornografibrott, djurplågeri och dobbleri. Där återfinns också brotten hets mot folkgrupp (8 §) och olaga diskriminering (9 §). 7 § är upphävd. Det förefaller vara en lämplig placering att föra in bestämmelsen om organiserad rasism som en ny 7 §.

7.2 Tvångsmedel

1952 års tvångsmedelslag görs tillämplig på organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism.

Bestämmelser om tvångsmedel vid beivrande av brott finns, förutom i rättegångsbalken (RB), i bl.a. lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Lagen innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i RB i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Lagen har tidsbegränsad giltighet och gäller efter den senast gjorda förlängningen till utgången av år 1991 (prop. 1990/91:23, rskr. 60, JuU5, SFS 1990:1156).

Lagen gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa andra grövre brott. Efter den senaste ändringen (prop. 1989/90:130, JuU33, rskr. 286) är lagen tillämplig på brotten mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage (samtliga brott under förutsättning att brottet i fråga innefattar gärning som utgör sabotage), sabotage och grovt sabotage, uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet, högförräderi, krigsanstiftan, vissa brott mot liv, hälsa, frihet och frid som riktar sig mot statsledningen, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet. Lagen gäller också försök, förberedelse och stämpling till de uppräknade brotten om sådan gärning är belagd med straff.

1952 års lag innehåller, som sagt, tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i RB i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Olikheten mellan regleringen i RB och 1952 års lag kan anges på följande sätt.

När det gäller de s.k. personella tvångsmedlen - främst häktning och anhållande - ger 1952 års lag möjlighet att i vissa fall hålla en person häktad under längre tid än vad som är tillåtet enligt de allmänna reglerna i RB. Det gäller den situationen att utredningen ännu inte nått så långt att den häktade kan anses vara "på sannolika skäl misstänkt" för brottet. Häktning kan i det fallet ske trots att vederbörande endast är "skäligen misstänkt", s.k. utredningshäktning. 1952 års lag ger utrymme för att låta sådan utredningshäktning fortgå under ca fyra veckor, medan RB:s regler bara tillåter en vecka (2 § i 1952 års lag).

Enligt 1952 års lag kan ett skriftligt meddelande som avses i 27 kap. 2 § andra meningen RB tas i beslag, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (3 §).

Förordnande om kvarhållande av en postförsändelse m.m. enligt 27 kap. 9 § RB kan enligt 1952 års lag i vissa brådskande fall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren (4 §). Enligt RB:s regler är det alltid rätten som beslutar i dessa fall.

Enligt RB får hemlig teleavlyssning användas om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt vid brottsundersökningar som rör försök, förberedelse och stämpling till sådant brott. Som ytterligare förutsättning för hemlig teleavlyssning gäller att det skall föreligga skäligen misstanke om brottet och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Tillstånd till hemlig avlyssning meddelas av domstol på ansökan av åklagare och skall gälla viss tid, högst en månad från dagen för beslutet. Hemlig teleövervakning får användas om det för brottet inte är

föreskrivet lindrigare straff än sex månader och vid narkotikabrott med enbart fängelse i straffskalan. I övrigt är förutsättningarna knutna till reglerna om hemlig teleavlyssning.

1952 års lag ger i förhållande till RB utvidgade möjligheter att använda hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Tillstånd till sådan åtgärd får lämnas, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt RB. Åklagaren får i brådska fall själv besluta om användning av tvångsmedlen. Om så skett, skall anmälan ofördröjligen göras till domstol, som skyndsamt skall pröva ärendet.

Säkerhetspolisen anförde i skrivelse till justitiedepartementet i september 1990 bl.a. att 1952 års lag utgör en nödvändig grund för den verksamhet som säkerhetspolisen bedriver och att det är av utomordentlig vikt för dess fortsatta verksamhet att lagens giltighet förlängs. Behovet av den reglering som 1952 års lag innehåller har i stort sett inte ifrågasatts under riksdagsbehandlingen av de återkommande frågorna om fortsatt giltighet av lagen. I utredningssammanhang har det hävdats att det finns skäl att arbeta in bestämmelserna i RB.

Det kan diskuteras om organiserad rasism utgör ett sådant brott som är jämförligt med de brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur och som avses med 1952 års lag. Förslaget är emellertid riktat mot gärningar som lätt utvecklas till ett allvarligt hot mot samhällsordningen på ett helt annat sätt än brottslighet i allmänhet. Bland de brott som redan omfattas av lagen återfinns olovlig kårverksamhet. Det kan antas att en effektiv bekämpning av organiserad rasism kräver motsvarande tillgång till de särskilda möjligheter till tvångsmedelsanvändning som 1952 års lag ger. Enligt utredningen finns därför skäl att göra lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål tillämplig även vid för-

undersökning angående brotten organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism.

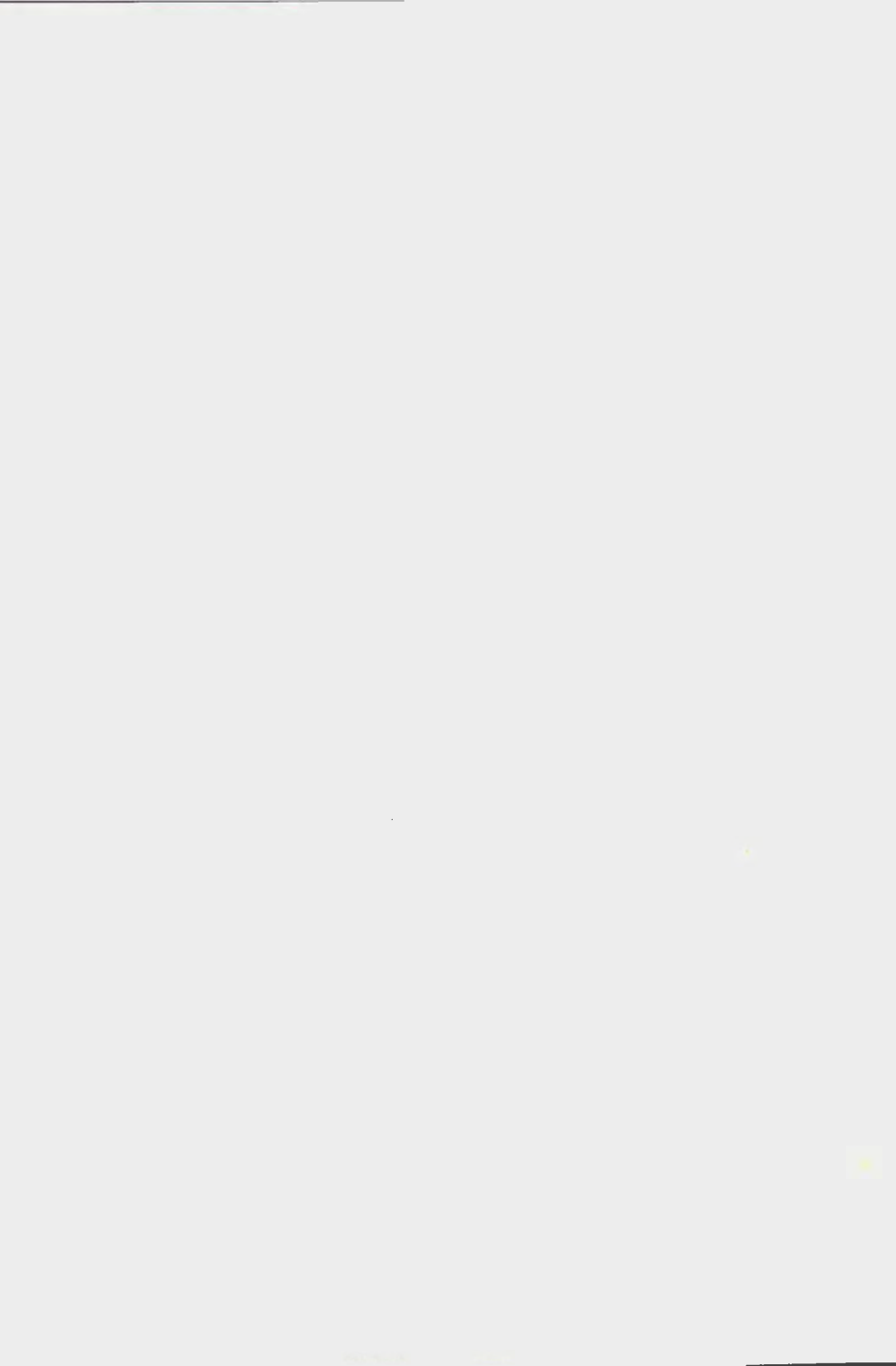
7.3. Rasism som särskild straffskärpningsgrund

Rasistiska inslag i brott införs som särskild straffskärpningsgrund i brottsbalken.

Utredningen föreslår vidare att rasistiska motiv till och rasistiska inslag i brott skall utgöra en allmän straffskärpningsgrund. Visserligen innebär redan dagens lagstiftning att den tilltalades motiv till gärningen skall beaktas särskilt vid bedömningen av gärningens straffvärde (29 kap. 1 § andra stycket BrB). En speciell straffskärpningsregel bör emellertid ge polis, åklagare och domstolar anledning att konsekvent uppmärksamma rasistiska inslag och ge tydligt uttryck för samhällets avståndstagande från rasism i alla former. I dag varierar praxis mellan olika polisdistrikt och domstolar. Ofta bedöms inte skadegörelse genom klotter av rasistiska uttryck strängare än annat klotter. Rasistiska tillmälen innebär inte alltid att misshandelsbrott eller olaga hot bedöms strängare än eljest. Här borde en önskvärd uppstramning komma till stånd genom den föreslagna särskilda straffskärpningsregeln. Även om rasism inte utgjort den avgörande bevekelsegrunden för att begå ett visst brott skall enligt förslaget rasistiska moment i en gärning beaktas vid straffmätningen. Det huvudsakliga motivet att begå stölder kan t.ex. ha varit att komma över pengar men ett

konsekvent val av brottsoffer av visst etniskt ursprung kan ha inneburit inslag av rasism. Ett misshandelsbrott kan ha sin upprinnelse i en i sig inte rasistiskt färgad konflikt men våldsanvändningen kan ha åtföljts av rasistiska tillmälen. Straffskärpning skall komma i fråga även i sådana fall. Att även rasistiska inslag och inte endast rasistiska motiv tas med i bestämmelsen innebär inte minst att den blir tillämplig i fall där rasistiska motiv kan misstänkas föreligga men endast ett rasistiskt moment kan bevisas.

Förutom att förstärka de antirasistiska signalerna från lagstiftaren och rättsapparaten kan förhoppningsvis en viss avhållande effekt uppnås beträffande även den organiserade rasistiska brottligheten genom allmänt strängare straff. Lagstiftningen skulle utgöra ett lämpligt komplement till det nuvarande skyddet mot sådana rasistiska sammanslutningar som inte tillhör de farligaste men som genom sin verksamhet inspirerar anhängarna till trakasserier och liknande.



8. Specialmotivering

8.1 Ändrad lydelse av 2 kap. 14 § 2 st RF

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 § 2 st

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp *eller annan sådan grupp av personer* på grund av ras, hudfärg eller *nationellt* eller etniskt ursprung *eller trosbekännelse*.

Med den nya lydelsen blir det möjligt att inskränka föreningsfriheten även beträffande sammanslutningar vars verksamhet innebär förföljelse av andra kollektiv av personer än sådana som utgör en viss folkgrupp, t.ex.

"invandrare" eller "flyktingar". Uttryckssättet "eller annan sådan grupp av personer" är hämtat från bestämmelsen om hets mot folkgrupp i BrB 16:8 och är avsett att ha samma innebörd som där.

Diskrimineringsgrunderna kompletteras med "nationellt ursprung" och "trosbekännelse". Som framhållits i den allmänna motivering saknas anledning att avstå från att kunna göra ingrepp i föreningsfriheten vid diskriminering på samma grunder som motiverar ingrepp mot yttrandefriheten genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Avsikten med den föreslagna ändringen är att undvika besvärliga och sakligt omotiverade gränsdragningar mellan exempelvis förföljelse på grund av ras och förföljelse på grund av trosbekännelse eller mellan förföljelse på grund av etniskt respektive nationellt ursprung. När det gäller exempelvis förföljelse av "judar" eller "muslimer" torde det i praktiken vara ytterst svårt att i det enskilda fallet avgöra vilken diskrimineringsgrund det egentligen är fråga om. I vart fall framstår det som märkligt att det ena men inte det andra fallet skulle vara åtkomligt för lagstiftning mot organisationer. Av bestämmelsen om hets mot folkgrupp framgår att begreppet "etniskt ursprung" inte alltid omfattar även nationellt ursprung, som ju inte nödvändigtvis behöver innebära viss etnicitet. Det är uteslutet att tolka ordalag i den rättighetsinskränkande regeln i regeringsformen mer extensivt än motsvarande uttryck i vanlig lag. Begreppet "nationellt ursprung" bör därför läggas till för att tillämpningsområdet skall bli detsamma. Uttrycken "nationellt ursprung" och "trosbekännelse" skall tolkas på samma sätt som i bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

8.2 Ny 16:7 BrB

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Om någon deltar i en sammanslutning, som genom att medverka i eller uppmåna 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.

Bestämmelsen stadgar ansvar för den som bildar, deltar i eller stödjer sammanslutning av visst slag. Brottsbenämningen är *organiserad rasism* eller enligt andra stycket *stöd åt organiserad rasism*.

Den straffbara gärningen består i huvudfallet i att delta i en viss sorts sammanslutning. Allt deltagande som visar tillhörighet till sammanslutningen avses, således även passivt men formligt medlemskap. Den som vid ett enstaka tillfälle deltar i en av sammanslutningen ordnad demonstration skall emellertid inte enbart på grund därav anses ha deltagit i sammanslutningen. Även den som deltar i bildandet av en sammanslutning som är avsedd att bli av den förbjudna typen skall drabbas av ansvar.

Enligt andra stycket drabbas den av ansvar som genom ekonomiska bidrag eller genom att upplåta lokaler eller på annat sätt stödjer sammanslutningen. Köp av propagandamaterial skall t.ex. anses utgöra stöd åt verksamheten.

Bestämmelsen uppställer inga krav på att sammanslutningen skall ha viss form. För att en sammanslutning skall anses föreligga krävs emellertid att det är fråga om mer än ett enstaka möte vad gäller beständighet eller organisation.

Sammanslutningen skall enligt bestämmelsen ha ägnat sig åt "förföljelse". Begreppet avses innebära krav på verksamhet av sådan intensitet eller frekvens att den varit ägnad att hos den utsatta gruppen framkalla rädsla eller obehag. Förföljelse skall vidare ha skett genom brottslighet som sammanslutningen antingen medverkat i eller uppmanat till. En samlad bedömning av den brottslighet som sammanslutningen på något av dessa sätt är kopplad till skall göras för att avgöra om det varit fråga om "förföljelse" från sammanslutningens sida. Det är att märka att även ett enstaka mycket allvarligt brott i sig kan utgöra förföljelse.

Brottsligheten måste vidare för att belasta sammanslutningen i detta sammanhang ha innehållit något moment av våld, hot eller tvång. Som framgår av vad som anförts i den allmänna motiveringen kan även andra brott än brott mot person i särskilda fall innehålla moment av t.ex. hot. Även sådana brott avses i bestämmelsen.

Förföljelsen skall ha riktats mot folkgrupp eller annan sådan grupp av personer och ha skett på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Uttrycken är att förstå på samma sätt som i bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

För ansvar krävs uppsåt som omfattar alla objektiva rekvisit.

Straffskalan omfattar böter eller fängelse upp till två år.

8.3 Tillägg till 7 kap. 4 § TF

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom tryckfrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag:

16. organiserad rasism eller stöd åt organiserad rasism, varigenom någon deltar i eller lämnar stöd till 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.

Avsikten med bestämmelsen är att organiserad rasism i form av deltagande i en rasistisk sammanslutning och stöd åt organiserad rasism skall vara straffbart även i tryckfrihetsrättslig ordning.

8.4 Ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Vad i denna lag stadgas skall äga tillämpning vid förundersökning angående brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b brottsbalken, om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 16 kap. 7 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 10 § brottsbalken,

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk, eller

försök, förberedelse eller stämpling till brott som ovan nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

Ändringen innebär att 1952 års tvångsmedelslag görs tillämplig även vid förundersökning angående brotten organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism.

8.5 Ny lydelse av 29 kap. 2 § BrB

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Såsom försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet skall, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt fått
2. om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning *eller*
6. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll.

eller

7. om brottet begåtts av rasistiska motiv eller eljest innehållit rasistiska inslag.

Genom tillägget av punkt 7 införs som en särskild straffskärpande omständighet att brottet begåtts av rasistiska motiv eller innehållit rasistiska inslag på annat sätt.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flyktning- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattnings av kraftföretag. Fi.
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdom och makt. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsanslutningen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningsen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings- systemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
60. Olika men ändå lika. Om invandrande domar i det mångkulturella Sverige. C.
61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets- skyddet på ADB-området. Ju.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

- 63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
- 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
- 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
- 66. Hemslöjd i samverkan. I.
- 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
- 68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
- 69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
- 70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
- 71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
- 72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
- 73. Vänersjöfarten. K.
- 74. Krediter för utveckling. UD.
- 75. Organiserad rasism. A.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmediaområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1.
Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2.
Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3.
Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
Ombudsman för barn och ungdom. [70]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990
med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. [72]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]
Organiserad rasism. [75]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]

Den framtida länsbostadsnämnden. [43]

Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Ett nytt turistråd. [58]

Hemslöjd i samverkan [66]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]

Affärstiderna. Bilagedel. [11]

Ungdom och makt. [12]

Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]

Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]

Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]

Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]

Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]

Ny kunskap och förnyelse. [36]

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.

Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.

Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]

Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]

Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]

Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m.

Särskild bilaga. [69]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]

Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.

Sekretariatets kartläggning och analys. [5]

Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]

Sveriges nationalrapport till FN:s konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.

TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.