



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Wilma Stranne

Förbud mot rasistiska föreningar  
Föreningsfriheten i Sverige,  
Finland & Tyskland

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

HT 2019

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Teori och metod	7
1.4 Material	7
1.5 Avgränsningar	8
1.6 Forskningsläge	8
1.7 Disposition	9
<b>2 SVENSK RÄTT</b>	<b>10</b>
2.1 Föreningsfrihet	10
2.2 Inskränkningar av föreningsfriheten	11
2.2.1 FN:s konvention för avskaffande av alla former av rasdiskriminering	12
2.2.2 Argument för och emot ett förbud i tidigare utredningar	13
2.2.3 Lagförslag	15
2.3 Andra relevanta lagrum	16
<b>3 FINSK RÄTT</b>	<b>18</b>
3.1 Föreningsfrihet	18
3.2 Inskränkningar av föreningsfriheten	19
3.2.1 Allmänt	19
3.2.2 Praxis	19
<b>4 TYSK RÄTT</b>	<b>21</b>
4.1 Föreningsfrihet	21

<b>4.2</b>	<b>Inskränkningar av föreningsfriheten</b>	<b>21</b>
4.2.1	Föreningar	22
4.2.2	Politiska partier	22
4.2.3	Praxis	23
<b>5</b>	<b>AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	<b>24</b>
<b>5.1</b>	<b>Förbud mot rasistiska föreningar i Sverige</b>	<b>24</b>
<b>5.2</b>	<b>Jämförelse mellan Sverige, Finland och Tyskland</b>	<b>26</b>
5.2.1	Rättslig reglering av föreningar	26
5.2.2	Förbud mot rasistiska föreningar	27
<b>5.3</b>	<b>Slutsatser</b>	<b>28</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>30</b>

# Summary

Should Sweden prohibit racist associations? This is a highly relevant question of today since problems of increased racism has attracted attention in Sweden the last few years. Associations dedicated to racism has been given more and more space in the media and are given demonstration permits on the same terms as other associations. Those in favor of prohibiting racist associations says that Sweden should take a stand and show that organized racism is unacceptable. Opponents says that it would constitute a disproportionate restriction of the freedom of association compared to the benefit of the prohibition.

The purpose of this essay is to investigate whether a prohibition of racist associations can and should be adopted in Sweden. In order to reach a conclusion, the legal regulation of associations in Swedish law is examined and previous legislative proposals are analyzed. A comparison is made between the regulations of associations in Finland and Germany, where such a prohibition exists.

The freedom of association holds constitutional protection in Sweden. It can only be restricted if special conditions occur. One possible limitation is for associations whose activities involve persecution of a certain group of people. This possibility has been introduced because Sweden's ratification of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination was considered to require it. The convention's article 4 (b) provides that the parties to it shall prohibit racist associations. However, such a prohibition has not been adopted in Swedish law on the grounds that it has not been necessary. However, this argument has been dismissed by CERD.

In both Germany and Finland racist associations can be prohibited. These countries both have a registration procedure for non-profit associations, which differs from Swedish law. Registration is necessary if racist associations are to be banned, which can be problematic based on the prohibition on opinion registration in the Swedish constitution. The essay concludes that a ban on racist associations can and should be introduced in Sweden, if this problem with opinion registration can be solved.

# Sammanfattning

Bör Sverige förbjuda rasistiska föreningar? Det är en fråga som många ställer sig i dagsläget. De senaste åren har problem med ökad rasism uppmärksammats i Sverige. Föreningar dedikerade till dessa rasistiska budskap har fått allt mer utrymme i media och ges demonstrationstillstånd på samma villkor som andra föreningar. De som är för ett förbud mot rasistiska föreningar menar att Sverige ska sätta ned foten och visa att organiserad rasism inte accepteras. Motståndare till ett förbud menar istället att det skulle utgöra en oproportionerlig inskränkning av föreningsfriheten jämfört med nyttan av förbudet.

Denna uppsats syftar till att utreda om ett förbud mot rasistiska föreningar kan och bör införas i Sverige. För att nå detta syfte undersöks den rättsliga regleringen av föreningar i svensk rätt och tidigare lagförslag analyseras. Med ett komparativt perspektiv görs en jämförelse mellan rättslaget i Finland och Tyskland, där det finns ett likvärdigt förbud.

Föreningsfriheten innehar grundlagsskydd i Sverige. Den kan endast begränsas om särskilda förutsättningar föreligger. En möjlig inskränkning är för föreningar vars verksamhet innebär förföljelse av en viss folkgrupp. Denna möjlighet har införts på grund av att Sveriges ratificering av rasdiskrimineringskonventionen ansågs kräva det. I konventionens art. 4 (b) föreskrivs att parterna till den ska införa ett förbud mot rasistiska föreningar. Ett sådant förbud har dock inte införts inom svensk rätt med motiveringen att det inte har varit nödvändigt. Detta argument har dock avfärdats av CERD.

Både Tyskland och Finland har en lagstadgad möjlighet att förbjuda rasistiska föreningar och har haft det under lång tid. Båda dessa länder har ett registreringsförfarande för ideella föreningar, vilket skiljer sig från svensk rätt. Registrering är nödvändigt om rasistiska föreningar ska förbjudas, vilket kan bli problematiskt utifrån förbudet mot åsiktsregistrering i regeringsformen. Uppsatsens slutsats är att ett förbud mot rasistiska föreningar kan och bör införas i Sverige, om denna problematik med åsiktsregistrering går att komma runt.

# Förord

Tack till min handledare Per Nilsén för uppmuntrande ord och värdefulla synpunkter som hjälpt mig föra arbetet framåt.

Jag vill även rikta ett stort tack till min familj och Dennis som alltid stöttar mig och korrekturläser när jag blivit blind för min egen text.

# Förkortningar

<b>BGB</b>	Bürgerliches Gesetzbuch (tyska civillagen)
<b>BrB</b>	Brottsbalk (1962:700)
<b>CERD</b>	Committe on the Elimination of Racial Discrimination
<b>EKMR</b>	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
<b>EU</b>	Europeiska unionen
<b>FN</b>	Förenta nationerna
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>HD</b>	Högsta domstolen
<b>KPD</b>	Kommunistische Partei Deutschlands
<b>NJA</b>	Nytt juridiskt arkiv
<b>NJW</b>	Neue Juristische Wochenschrift
<b>NMR</b>	Nordiska motståndsrörelsen
<b>NPD</b>	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
<b>Partiförbudslagen</b>	Lag 1940:503 angående upplösning av vissa sammanslutningar m.m.
<b>Prop.</b>	Proposition
<b>Rasdiskrimineringskonventionen</b>	FN:s konvention för avskaffande av alla former av rasdiskriminering
<b>RF</b>	Regeringsform (1974:152)
<b>SFS</b>	Svensk författningssamling
<b>SOU</b>	Statens offentliga utredningar
<b>SRP</b>	Sozialistische Reichspartei
<b>TF</b>	Tryckfrihetsförordning (1949:105)

**YGL**

Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Enligt undersökningar tyder det mesta på att det svenska samhället utvecklas positivt i termer av ökad öppenhet. Å andra sidan kan de som utsätts för rasism vittna om ett samhällsklimat där rasismen har blivit oroväckande utbredd. Rasismen begränsar människors liv och får förödande konsekvenser för dem som drabbas.<sup>1</sup>

Allt oftare kommer rapporter från media om ökad närvaro av rasistiska föreningar, särskilt märktes det inför riksdagsvalet 2018. Föreningsfriheten är väl förankrad i svensk rätt, men det finns även ett starkt intresse av att skydda de grupper som utsätts för organiserad rasism och diskriminering i samhället.

Uppsatsen ämnar besvara frågan varför det inte finns ett förbud mot rasistiska föreningar i Sverige. Ett sådant förbud finns i flera länder, bland annat Finland och Tyskland som behandlas i denna uppsats. Sverige har dessutom ratificerat Förenta Nationernas (FN) konvention för avskaffande av alla former av rasdiskriminering (rasdiskrimineringskonventionen)<sup>2</sup> som medför en skyldighet att införa ett sådant förbud. Frågan är mycket aktuell idag i och med att regeringen under 2019 har tillsatt en kommitté för att utreda om ett förbud mot rasistiska föreningar bör införas.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Arbetets övergripande syfte är att diskutera ett eventuellt förbud mot rasistiska föreningar i svensk rätt. Huvudsyftet är att fastställa möjligheterna för ett sådant förbud enligt gällande rätt samt utreda varför ett sådant förbud inte införts hittills. Vidare syftar uppsatsen till att undersöka hur finsk och tysk rätt skiljer sig från svensk vad gäller föreningsfriheten och förbud mot rasistiska föreningar.

---

<sup>1</sup> Cit. Kommittédirektiv 2019:39, s. 2.

<sup>2</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York 7 mars 1966, SÖ 1971:40.

De frågeställningar som uppsatsen ämnar besvara är:

- Hur regleras föreningsfriheten i Sverige och vilka möjligheter till inskränkning finns?
- Kan ett förbud mot rasistiska föreningar införas i svensk rätt? Om så är fallet, bör ett förbud införas?
- Hur regleras föreningsfriheten och förbuden mot rasistiska föreningar i tysk och finsk rätt? Hur skiljer det sig från svensk rätt?

## 1.3 Teori och metod

Uppsatsen har skrivits med rättsdogmatisk metod ur ett komparativt perspektiv.

Rättsdogmatisk metod har definierats som ett sätt att beskriva och tolka gällande rätt, eller ett sätt att klarlägga rättsliga oklarheter. Den rättsdogmatiska metoden manifesteras i denna uppsats genom en utredning av rättsläget för rasistiska föreningar i Sverige med hjälp av lagstiftning, rättspraxis och doktrin. Det komparativa perspektivet innefattar ett jämförande moment mellan olika rättssystem, i detta fall en jämförelse av föreningsrätten i Sverige, Finland och Tyskland. En undersökning görs av rättsliga lösningar som inte finns i Sverige, i syfte att utreda om ett svenskt förbud kan och bör införas.<sup>3</sup>

## 1.4 Material

Ett av uppsatsen syften är att utreda rättsläget i Sverige och därför används material från de allmänt accepterade rättskällorna så som lagstiftning, rättspraxis, propositioner och statliga utredningar. Viss litteratur i form av lagkommentarer och övrig doktrin har också behandlats för en mer fördjupad bild.

Vid utredningen av tysk och finsk rätt är det framförallt lagtext som legat till grund för arbetet. Källorna har avgränsats i detta hänseende med hänsyn till att tillgången till relevant svensk- eller engelskspråkigt material har varit begränsad. Detta har gjort att källor av mer generell karaktär använts i vissa fall. Även tillgången till rättsfall har varit

---

<sup>3</sup> Nääv, Zamboni, s. 21 och 41.

begränsad, varför hänvisningar i vissa fall gjorts till sekundärkällor snarare än primärkällor.

## 1.5 Avgränsningar

Sociologiska frågor kommer inte att behandlas i uppsatsen och inte heller vad som omfattas av begreppen rasism och rasistisk förening. Uppsatsen fokuserar istället på den juridiska möjligheten att införa ett förbud i svensk rätt.

Uppsatsen behandlar Finland och Tyskland för att rättssystemen liknar Sveriges, samt för att de har lagstadgade möjligheter att förbjuda rasistiska föreningar och har haft det under en lång tid. Det gör dessa länder relevanta för min frågeställning. På grund av arbetets begränsade omfattning görs ingen närmre undersökning av de effekter dessa förbud har fått i Finland och Tyskland.

I uppsatsen behandlas Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR)<sup>4</sup>. Sverige, Finland och Tyskland har ratificerat EKMR och det finns viss praxis rörande förbud mot rasistiska föreningar från Europakommissionen vilket gör den intressant för arbetet. De tre länderna som jämförs är också medlemmar av Europeiska unionen (EU), varför det kan vara relevant att undersöka hur EU förhåller sig till ett förbud mot rasistiska föreningar. I inledningen till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna sägs att dess rättigheter har sin grund i EKMR vilket tillsammans med arbetets begränsade omfattning har resulterat i att uppsatsen avgränsats till att inte behandla EU.

## 1.6 Forskningsläge

Frågan om ett förbud mot rasistiska föreningar har diskuterats i många år, framförallt sedan Sverige ratificerade rasdiskrimineringskonventionen på 70-talet. Det har kommit flera utredningar och lagförslag på området, men något förbud har inte införts. I juli 2019 tillsatte regeringen en kommitté för att utreda frågan om ett förbud mot rasistiska

---

<sup>4</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4 november 1950, SÖ 1952:35.

föreningar bör införas i svensk rätt, bland annat genom att undersöka länder som har ett sådant förbud. Utredningen ska redovisas senast i februari 2021.<sup>5</sup> Frågan om ett förbud mot rasistiska föreningar har tidigare utretts i bland annat SOU 1968:68, prop. 1975/76:209, SOU 1981:38 och SOU 1989:14.

## **1.7 Disposition**

Arbetet inleds med en redogörelse för den svenska föreningsfriheten och möjliga inskränkningar utav den. Även annan lagstiftning, förarbeten och lagförslag relevanta för ett förbud mot rasistiska föreningar behandlas. Därefter följer en beskrivning av föreningsfriheten inom finsk- och tysk rätt med avstamp i förbuden mot rasistiska föreningar. I det efterföljande avsnittet, Analys, förs en diskussion kring den fakta som framkommit i de deskriptiva avsnitten i syfte att besvara uppsatsens frågeställningar.

---

<sup>5</sup> Kommittédirektiv 2019:39, s. 17.

## 2 Svensk rätt

### 2.1 Föreningsfrihet

Fri åsiktsbildning är en av grundvalarna i den svenska demokratin, vilket ingår av regeringsformens inledande paragraf. Den fria åsiktsbildningen skyddas framförallt genom de positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF). I bestämmelsens 5 p. garanteras föreningsfriheten, som enligt ordalydelsen innebär en ”frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften”<sup>6</sup>. Denna rättighet blir särskilt viktig ur demokratisk synpunkt eftersom den innefattar rätten att bilda politiska partier likväl som rätten att vara verksam i dessa. Förutom politiska partier omfattar föreningsfriheten även fackföreningar, konsumentföreningar och bolag.<sup>7</sup>

EKMR garanterar föreningsfriheten i de länder som ratificerat konventionen. Sverige ratificerade EKMR 1952 och den inkorporerades senare i svensk rätt genom SFS 1994:1219. Konventionen har fått extra starkt skydd i svensk rätt genom 2 kap. 19 § RF som stadgar att lag inte får meddelas i strid med EKMR.<sup>8</sup>

Art. 11 EKMR stadgar att var och en har rätt till föreningsfrihet. Denna frihet får endast inskränkas genom lag. Eventuella inskränkningar ska genomgå en proportionalitetsbedömning utifrån ”den nationella eller allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter”<sup>9</sup>. Av art. 17 följer att konventionen inte får tolkas på ett sådant sätt att det ger någon rätt att agera i strid mot konventionens syften och de rättigheter som tillförsäkras i enlighet med den. Artikeln syftar till att förhindra missbruk, exempelvis genom att odemokratiska organisationer utnyttjar konventionen för att nå ändamål som står i strid med konventionens syfte.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Cit. 2 kap. 1 § 5 p. RF.

<sup>7</sup> Bull, Sterzel, s. 66.

<sup>8</sup> Jermsten, Kommentar till regeringsformen, 2 kap. 19 §, Lexino, 01-01-2019.

<sup>9</sup> Cit. Art. 11.2 EKMR.

<sup>10</sup> Decision 250/57, Europakommissionen, *German Communist party vs. Germany*, s. 4.

Utöver föreningsfriheten i RF och EKMR är föreningar förhållandevis oreglerade inom svensk rätt. Ekonomiska föreningar, det vill säga föreningar vars primära syfte är att främja sina medlemmars ekonomiska intressen, regleras i lag (2018:672) om ekonomiska föreningar. I 2 § stadgas att registrering krävs för att en sådan förening ska få rättskapacitet. Ideella föreningar regleras däremot inte i lag och de behöver inte heller registreras för att erhålla rättskapacitet. Rassistiska föreningar får antas falla in under kategorin ideella föreningar.<sup>11</sup> De regler som finns för ideella föreningar har utvecklats genom praxis och doktrin. I vissa fall kan även bestämmelser för andra associationsformer tillämpas analogt. Avsaknaden av reglering för ideella föreningar beror främst på motstånd från fackligt håll, från både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.<sup>12</sup>

## 2.2 Inskränkningar av föreningsfriheten

Föreningsfriheten är inte en absolut rättighet, utan den kan inskränkas om särskilda förutsättningar föreligger. Av 2 kap. 20-24 §§ RF följer att föreningsfriheten får begränsas genom lag, men att det endast får göras för sådana syften som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det får bara ske i den mån det är nödvändigt för att uppnå det bakomliggande syftet och inskränkningen får inte vara så långtgående att den innebär ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Här ska alltså en proportionalitetsbedömning göras. Slutligen får inskränkningar inte göras enbart av politiska, religiösa, kulturella eller liknande skäl.<sup>13</sup>

De olika opinionsfriheterna sammanfaller i många fall och kan vara svåra att helt avgränsa från varandra. Särskilt yttrandefriheten är vanligtvis en central del av de andra opinionsfriheterna. Detta kan få praktisk betydelse i lagstiftningsarbetet, eftersom reglerna om tillåten inskränkning skiljer sig åt. Om ett lagförslag innebär en begränsning av både yttrandefriheten och föreningsfriheten innebär det att kraven i både

---

<sup>11</sup> Hemström, s. 21.

<sup>12</sup> Hemström, s. 34 f.

<sup>13</sup> Jermsten, Kommentar till regeringsformen, 2 kap. 21 §, Lexino.

23 och 24 §§ i 2 kap. RF måste uppnås. Dessutom måste hänsyn tas till bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).<sup>14</sup>

I 2 kap. 24 § 2 st. RF stadgas: ”Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.”<sup>15</sup> Det första undantaget för föreningar med militär eller liknande natur ger stöd för kriminaliseringen av olovlig kårverksamhet. Denna bestämmelse finns numera i 18 kap. 4 § brottsbalk (BrB) men har funnits i svensk straffrätt sedan en lång tid tillbaka.<sup>16</sup> Det andra undantaget för verksamheter som innebär förföljelse av en viss folkgrupp har tillkommit till följd av rasdiskrimineringskonventionen.<sup>17</sup>

### **2.2.1 FN:s konvention för avskaffande av alla former av rasdiskriminering**

Rasdiskrimineringskonventionen undertecknades och ratificerades av Sverige 1966 respektive 1971 och trädde i kraft för svenskt vidkommande den 5 januari 1972.<sup>18</sup> Av art. 4 (b) i konventionen följer att parterna till den ”[s]hall 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”<sup>19</sup>. Enligt art. 4 i konventionen ska hänsyn även tas till de principer som kommer till uttryck i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD) har i uppdrag att övervaka rasdiskrimineringskonventionens implementering. Parterna till konventionen är skyldiga att rapportera om sitt arbete på området enligt art. 9. CERD granskar rapporten och återkommer med allmänna rekommendationer.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Bull, Sterzel, s. 60.

<sup>15</sup> Cit. 2 kap. 24 § RF.

<sup>16</sup> Lagrådets yttrande 2019-03-20, s. 4.

<sup>17</sup> Prop. 1975/76:209 s. 113 f.

<sup>18</sup> Prop. 1970:87 s. 65; Nytryck av SÖ 1971:40 s. 1.

<sup>19</sup> Cit. Art. 4 (b), FN:s konvention för avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

<sup>20</sup> Öberg, s. 15 f.

Som nämnts ovan har rasdiskrimineringskonventionen gett upphov till det andra undantaget i 2 kap. 24 § 2 st. RF. Det har inte ansetts nödvändigt att införa ett förbud mot rasistiska föreningar, men Sveriges ratificering av konventionen ansågs dock ändå kräva en lagändring. I enlighet med propositionen infördes nämnda undantag för att undvika kritik mot grundlagen som konventionsstridig.<sup>21</sup>

Sverige har fått kritik för avsaknaden av ett förbud mot rasistiska föreningar från CERD åtskilliga gånger. I Sveriges rapporter har det återkommande argumentet varit att bland annat straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp är en tillräcklig åtgärd och att syftet med ett förbud därigenom uppfyllts. Detta argument har dock avfärdats av CERD som anfört att föreningsförbudet i art. 4 (b) är ovillkorligt.<sup>22</sup> I den senaste granskningen av Sverige 2018 framförde CERD oro för närvaron av rasistiska och extremistiska föreningar i landet och de allmänna demonstrationerna som dessa organisationer genomför. CERD vidhöll även sin oro för att Sverige fortsatt tillåter bildandet av föreningar som främjar rasism i strid med konventionen.<sup>23</sup>

Lagrådet har uttalat sig om att CERD:s kritik mot Sverige kan anses berättigad. Det som anförts är att rasdiskrimineringskonventionen är tydlig i det avseende att den ålägger staterna att införa ett förbud mot rasistiska föreningar. Hänvisningen till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna i art. 4 medför inte att en stat genom åberopande av föreningsfriheten kan undslippa sin skyldighet att införa ett förbud mot rasistiska föreningar enligt rasdiskrimineringskonventionen. Tillsammans med det faktum att Sverige vanligtvis är väldigt mån om att uppfylla sina konventionstaganden finns det därmed goda skäl för att vidare utreda om ett förbud mot rasistiska föreningar bör införas.<sup>24</sup>

## **2.2.2 Argument för och emot ett förbud i tidigare utredningar**

I förarbetena till det andra undantaget i 2 kap. 24 § 2 st. RF anfördes att Sverige genom kriminaliseringen av hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga diskriminering uppnår i

---

<sup>21</sup> Prop. 1975/76:209 s. 113 f.

<sup>22</sup> Öberg, s. 25.

<sup>23</sup> Concluding observations, 12p. CERD/C/SWE/CO/22-23.

<sup>24</sup> Prop. 1986/87:151 s. 308.



princip samma effekt som ett förbud mot rasistiska föreningar och att ett uttryckligt förbud därför inte behövs. Motiveringen var att medlemmar i sådana föreningar tvingas till passivitet och straffas om de för ut föreningens budskap till allmänheten.<sup>25</sup> Som nämnts ovan har detta argument även förts fram i Sveriges rapporter till CERD och avfärdats.<sup>26</sup>

Ett argument emot införandet av ett förbud mot rasistiska föreningar är att ett sådant förbud skulle driva föreningarna till att hemlighålla sin verksamhet som därmed innebära fler risker och bli svårare för staten att kontrollera. Vidare har det anförts att i de länder som har infört ett förbud har effekten varit marginell samt att det är problematiskt i sig med lagstiftning som direkt begränsar föreningsfriheten.<sup>27</sup> I ett tidigare lagstiftningsärende gällande förbud mot rasistiska föreningar var förbudets förenlighet med demokratin det som ansågs mest problematiskt med förslaget. Det var lika många remissinstanser som avstyrkte förslaget som tillstyrkte det, vilket inte ansågs tillräckligt i relation till det ingrepp i föreningsfriheten ett förbud skulle innebära.<sup>28</sup>

En annan omständighet som framförts mot införandet av ett förbud är att det skulle vara svårt att tillämpa i praktiken. Gränsdragningsfrågor gällande vad som är en tillåten kontra otillåten förening skulle kunna bli problematiska eftersom många föreningar saknar styrelse och stadgar. Det skulle även behöva införas en kontrollmekanism för att se över hur föreningsförbuden efterföljs. Ideella föreningar registreras inte i Sverige idag, men registrering eller liknande förfarande skulle troligtvis vara nödvändigt för att hålla reda på de förbud som meddelats. En sådan registrering har inte funnits lämplig eftersom det skulle utgöra en form av åsiktsregistrering. Av 2 kap. 3 § RF följer att allmän registrering av medborgare enbart utifrån politisk åskådning är otillåtet.<sup>29</sup>

Till stöd för införandet av ett förbud har anförts att det är en grundläggande mänsklig rättighet att inte bli utsatt för förföljelse på grund av sitt ursprung och att lagstiftaren tydligare bör markera att det är oacceptabelt i vårt samhälle, både genom själva förbudet

---

<sup>25</sup> Prop. 1975/76:209 s. 113 f; SOU 1968:68 s. 62; SOU 1981:38 s. 76.

<sup>26</sup> Öberg, s. 25.

<sup>27</sup> Prop. 1986/87:151 s. 111.

<sup>28</sup> Prop. 1989/90:86 s. 25.

<sup>29</sup> Prop. 1989/90:86 s. 25.

och genom att förbjudna föreningar inte beviljas demonstrationstillstånd. Det går inte att lagstifta bort rasistiska åsikter, men ett förbud mot rasistiska föreningar kan motverka rasistiska attityders spridning och genomslagskraft. Idag tillåts rasistiska föreningar verka i samhället och sprida sina budskap på samma vis som alla andra föreningar.<sup>30</sup> Avsaknaden av ett förbud kan ses som att organiserad rasism godtas i samhällets ögon. Införandet av ett förbud skulle kunna få en avhållande effekt.<sup>31</sup>

### 2.2.3 Lagförslag

Sverige har aldrig haft ett uttryckligt förbud mot rasistiska föreningar, men frågan har utretts ett flertal gånger. 1940 trädde partiförbudslagen (lag 1940:503 angående upplösning av vissa sammanslutningar m.m.) ikraft. Denna lag möjliggjorde att vissa politiska partier kunde upplösas och syftet var framför allt att komma åt nazistiska och kommunistiska partier. Partiförbudslagen kom dock aldrig att tillämpas och upphävdes redan 1944. Senare har frågan om Sverige bör införa ett förbud mot rasistiska föreningar utretts i bland annat SOU 1968:68, prop. 1975/76:209, SOU 1981:38 och SOU 1989:14.<sup>32</sup>

I mars 2019 underkände lagrådet ett lagförslag om straffbarhet av deltagande i en terroristorganisation med hänvisning till att det stod i strid med föreningsfriheten. Bland annat gjordes en jämförelse med möjligheten att inskränka yttrande- och informationsfriheten.<sup>33</sup> I förarbetena till 2 kap. 23 § RF uttalas att listan av möjliga begränsningar av dessa friheter inte ska vara uttömmande. Detta eftersom det finns en risk att en för preciserad reglering leder till att vissa, ännu okända, legitima begränsningar kan riskera att falla utanför samt att lagstiftaren kan frestas att tumma på reglerna vid oförutsedda händelser som kräver skyndsamt agerande. Detta kan i sin tur riskera att urholka hela grundlagsskyddet.<sup>34</sup> Till följd av detta infördes en möjlighet att inskränka yttrandefriheten om en sådan särskild situation skulle uppstå, under förutsättning att det aldrig får stå i strid med kärnan av yttrandefriheten. Lagrådet påpekar i sitt yttrande att en sådan ventil inte finns för inskränkningar av

---

<sup>30</sup> Se t.ex. Polismyndigheten, pressmeddelande, 22-03-2019.

<sup>31</sup> SOU 1989:14 s. 15 och 62.

<sup>32</sup> SOU 1975:75, s. 61.

<sup>33</sup> Lagrådets yttrande 2019-03-20, s. 10.

<sup>34</sup> Prop. 1975/76:209 s. 106 f.

föreningsfriheten i 2 kap. 24 § RF och att det därmed står klart att denna bestämmelse ska tolkas som uttömmande.<sup>35</sup>

Den fjärde juli 2019 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté för att utreda möjligheten att förbjuda rasistiska föreningar i Sverige, antingen genom att kriminalisera deltagandet i sådana föreningar eller genom att förbjuda föreningarna i sig. Kommitténs uppdrag är att utreda hur det har gått till i länder som har ett sådant förbud och vilka effekter det fått i samhället. Arbetet ska redovisas senast den 28:e februari 2021.<sup>36</sup> I kommittédirektivet motiverar regeringen utredningen på följande vis:

Den organiserade rasismen utgör enligt regeringens uppfattning ett särskilt hot mot samhället som måste tas på största allvar. Rasistiska organisationer bidrar till att rasistiska uttryck får spridning i medier, på internet och i sociala medier samt genom bl.a. demonstrationer på olika håll i landet. Det handlar t.ex. om antisemitiska och afrofobiska budskap. Vit makt-miljöns aktiviteter utgör också ett hot mot enskilda individer. Personer inom den miljön bedöms ha förmåga att begå grova våldsbrott som skulle kunna utgöra terroristbrott i Sverige.<sup>37</sup>

## 2.3 Andra relevanta lagrum

Som tidigare nämnts under 2.1.3 var ett argument emot att införa ett förbud mot rasistiska föreningar att straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga diskriminering uppnår en effekt likvärdig ett uttryckligt förbud mot rasistiska föreningar.<sup>38</sup>

Hets mot folkgrupp definieras i 16 kap. 8 § BrB och kriminaliserar uttryckt hot eller missaktning för en särskild grupp av människor i det fall det sprids. Det behöver inte nå upp till kraven för förtal eller förolämpning för att anses missaktande, det är tillräckligt med mindre kränkande uttalanden. Även indirekt missaktande meddelanden omfattas.<sup>39</sup> I en dom från högsta domstolen (HD) på 90-talet dömdes en person för hets mot folkgrupp för att den på allmän plats bar symboler med tydlig anknytning till Nazi-

---

<sup>35</sup> Lagrådets yttrande 2019-03-20, s. 10.

<sup>36</sup> Kommittédirektiv 2019:39 s 1 f.

<sup>37</sup> Cit. Kommittédirektiv 2019:39, s. 1.

<sup>38</sup> Prop. 1975/76:209 s. 113 f; SOU 1968:68 s. 62; SOU 1981:38 s. 76.

<sup>39</sup> Roos, Kommentar till brottsbalk (1962:700), 16 kap. 8 §, Lexino.

Tyskland.<sup>40</sup> Diskrimineringsgrunderna som omfattas av bestämmelsen är ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck. Tidigare krävdes det att uttalandet offentliggjordes eller spreds till allmänheten men det ändrades på 80-talet till att all form av spridning utanför den rent privata sfären nu är kriminaliserad. Denna lagändring motiverades med att det skulle förhindra inte bara verksamhet som riktar sig till allmänheten, utan även intern verksamhet inom just rasistiska föreningar. Hets mot folkgrupp utgör enligt 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen (TF) samt 5 kap. 1 § YGL även ett tryck- och yttrandefrihetsbrott.<sup>41</sup>

Av 16 kap. 5 § BrB följer att den som genom ett meddelande till allmänheten uppmanar till brottslig gärning ska dömas för uppvigling. Ett exempel på detta skulle kunna vara att inför en publik folkmassa uppmana till skadegörelse. Kravet på att meddelandet riktats till allmänheten innebär att det inte får avse både en liten och sluten samling av personer. Det är inte närmre preciserat vad detta faktiskt innebär i praktiken och den praxis som finns på området är från tidigt 1900-tal.<sup>42</sup> I ett rättsfall från 1916 ansågs ett meddelande riktat till allmänheten på det sätt som avses i uppviglingsbestämmelsen när det lämnades vid Socialdemokratiska ungdomsförbundets kongress där fler än 200 personer närvarade.<sup>43</sup> Även uppvigling utgör ett tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 5 § TF samt 5 kap. 1 § YGL.

I 16 kap. 9 § BrB definieras olaga diskriminering. Brottet omfattar handlingar som utgör diskriminering av en viss grupp människor genom att de utsätts för negativ särbehandling inom exempelvis en näringsidkares verksamhet eller av en anställd i allmän tjänst. Även anordnare av en offentlig tillställning kan göra sig skyldig till olaga diskriminering genom att neka en person tillträde på grund av personens tillhörighet till en särskild folkgrupp. Det är samma diskrimineringsgrunder som omfattas av olaga diskriminering som av hets mot folkgrupp.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> NJA 1996 s. 577.

<sup>41</sup> Prop. 1986/87:151 s. 104.

<sup>42</sup> Roos, Kommentar till brottsbalk (1962:700), 16 kap. 5 §, Lexino.

<sup>43</sup> NJA 1916 s. 483.

<sup>44</sup> Roos, Kommentar till brottsbalk (1962:700), 16 kap. 9 §, Lexino.

## 3 Finsk rätt

### 3.1 Föreningsfrihet

Föreningsfrihet är en grundlagsskyddad rättighet i Finland, men så har det inte alltid varit. När Finland var en del av Ryssland under mitten av 1800-talet existerade den inte alls. Inga föreningar kunde bildas utan tillstånd från staten och sådana tillstånd gavs restriktivt i syfte att förhindra revolutionära rörelser. I början av 1900-talet genomfördes dock en liberalisering och 1906 antogs föreningsfriheten som en grundläggande rättighet. Strax innan första världskriget, och slutet på den ryska eran, försökte ryska staten återigen inskränka föreningsfriheten. 1919 återfick Finland sin föreningsfrihet som 1922 fick ett starkare skydd i grundlagen än tidigare.<sup>45</sup>

I finska grundlagens 13 § 2 st. stadgas att föreningsfriheten tillkommer alla. Den positiva föreningsfriheten innefattar rättigheten att få tillhöra en förening och delta i dess verksamhet. Föreningsfriheten omfattar även här fackliga organisationer. Av bestämmelsens tredje stycke följer att vidare reglering av föreningsfriheten görs i lag, vilket har skett i föreningslagen (1989/503). Föreningsfriheten i Finland skyddas även genom EKMR som ratificerades år 1990.<sup>46</sup>

Av finska föreningslagens 1 kap. 1 § följer att den omfattar alla föreningar med ideellt syfte. I 1 kap. 6 § stadgas att en förening får rättskapacitet genom registrering. Det finns dock inget absolut krav på registrering för att bilda en förening enligt 10 kap. 58 §. Registrering sker hos Patent- och registreringsstyrelsen som granskar anmälan och kontrollerar bland annat att föreningens syfte inte står i strid med lag eller god sed eller att föreningen kan anses vara militärt organiserad, vilket följer av 9 kap. 49 §.

---

<sup>45</sup> Suviranta, s. 30 f.

<sup>46</sup> ECHR Press country profile, Finland, 11-2019.

## 3.2 Inskränkningar av föreningsfriheten

### 3.2.1 Allmänt

I finska föreningslagens 43 § stadgas att en domstol kan förklara en förening upplöst på begäran av åklagare, Polisstyrelsen eller en medlem i föreningen om föreningen utövar verksamhet som ”1) som väsentligt strider mot lag eller god sed, 2) som väsentligt strider mot dess syfte enligt stadgarna, eller 3) som strider mot tillstånd som avses i 4 § eller mot 35 § 3 mom.”<sup>47</sup>

Finland ratificerade rasdiskrimineringskonventionen i juli 1970.<sup>48</sup> CERD granskade Finlands implementering senast 2017. Ingen kritik framfördes rörande implementeringen av föreningsförbudet i art. 4 (b) i konventionen.<sup>49</sup>

### 3.2.2 Praxis

I mars 2017 väckte finska polisstyrelsen talan hos Birkalands tingsrätt och begärde den nazistiska organisationen Nordiska motståndsrörelsen (NMR) upplöst. Detta med hänvisning till föreningslagens 43 § 1p, att föreningen utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed.<sup>50</sup> Tingsrätten beslutade att upplösa föreningen och när målet sedan överklagades till Åbo Hovrätt nådde de samma slutsats.<sup>51</sup> I mars 2019 beviljade finska HD besvärstillstånd, finska motsvarigheten till prövningstillstånd, till NMR i ärendet. HD tog även ett intermistiskt beslut om att förbjuda föreningen och att dess verksamhet ska upphöra till dess att domstolen avgjort ärendet slutligt.

Polisstyrelsens talan i målet grundar sig fortsatt på föreningslagens 43 § 1 p. och de menar att NMR uppfyller dessa rekvisit genom att ”sprida hatretorik om invandrare, sexuella minoriteter och judar, ifrågasätta förintelsen och glorifiera fascister samt godkänna våld som inträffat i föreningens verksamhet”<sup>52</sup>. NMR menar dock att föreningens handlande faller inom ramen för yttrande- och föreningsfriheten. Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden i finska HD är ett år efter att

---

<sup>47</sup> Cit. 8 kap. 43 § Finska föreningslagen.

<sup>48</sup> Utrikesdepartementet, Finland - Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 30 juni 2018, s. 18.

<sup>49</sup> Concluding observations, CERD/C/FIN/CO/23.

<sup>50</sup> Polisstyrelsen Finland, pressmeddelande, 03-03-2017.

<sup>51</sup> Åbo Hovrätt, pressmeddelande 28-9-2018.

<sup>52</sup> Cit. Finska HD, pressmeddelande 28-3-2019.

besvärstillstånd beviljats.<sup>53</sup> Det hör inte till vanligheterna att föreningar blir upplösta i Finland. Senast var på 70-talet och det rörde sig även då om nazistiska föreningar.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Finska HD, pressmeddelande 28-3-2019.

<sup>54</sup> Svenska YLE, Tingsrätten förbjöd nordiska motståndsrörelsen.

## 4 Tysk rätt

### 4.1 Föreningsfrihet

Inom tysk rätt finner man de grundläggande fri och rättigheterna i grundlagen, Grundgesetz (GG), som trädde i kraft 1949. Föreningsfriheten stadgas i art. 9. Av bestämmelsens första punkt framgår att föreningsfriheten innefattar en rätt att bilda föreningar och andra associationsformer och att denna rätt tillkommer alla tyskar. Föreningsfriheten skyddas även av EKMR som Tyskland ratificerade 1952 och inkorporerade samma år.<sup>55</sup>

Förutom i grundlagen regleras föreningar i tyska civillagen, Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). För att en ideell förening ska erhålla rättskapacitet krävs registrering i föreningsregistret hos den lokala domstolen enligt 21 § BGB. Av 22 § BGB följer att en ekonomisk förening erhåller rättskapacitet som juridisk person genom beslut om statligt bidrag.

Politiska partier regleras särskilt i Tyskland och faller inte under samma bestämmelser som andra föreningar. Enligt 21 art. GG råder etableringsfrihet för politiska partier i Tyskland. Bestämmelsen ställer dock upp vissa krav för partierna, bland annat att deras inre organisation ska stå i överensstämmelse med demokratiska principer och att de måste redovisa sin ekonomi.

### 4.2 Inskränkningar av föreningsfriheten

Det stadgas i art. 19 GG hur inskränkningar av tyska grundlagen får göras. I bestämmelsen föreskrivs att det ska göras genom lag, att lagen ska vara generellt tillämplig och att inskränkningen inte får strida mot själva kärnan i rättigheten som begränsas. I art. 18 GG stadgas även att den som missbrukar exempelvis föreningsfriheten i syfte att bekämpa den fria demokratiska grundordningen ska förlora sin rätt i detta avseende. Det är författningsdomstolen som förklarar rättigheter förbrukade.

---

<sup>55</sup> Foster, s. 78.



Tyskland ratificerade rasdiskrimineringskonventionen 1969 utan reservationer.<sup>56</sup> I Tysklands senaste rapport till CERD från 2013 beskrivs hur staten har förbjudit 20 högerextrema organisationer under perioden 2005 till 2012.<sup>57</sup> I CERD:s allmänna rekommendationer efter rapporten framfördes ingen kritik mot Tysklands implementering av art. 4 (b).<sup>58</sup>

## 4.2.1 Föreningar

Av art. 9, som garanterar föreningsfriheten, följer också ett uttryckligt undantag till denna frihet i 2 p. Där stadgas att föreningar vars verksamhet eller syfte går emot strafflag, internationella överenskommelser eller riktar sig mot den konstitutionella ordningen ska vara olagliga.

Det följer inte av ordalydelsen att just rasistiska föreningar kommer att träffas av bestämmelsen, utan snarare antidemokratiska föreningar mer generellt. När högerextrema grupper har förbjudits i Tyskland har den primära anledningen dock ofta varit systematisk rasism.<sup>59</sup>

## 4.2.2 Politiska partier

Av art. 21 2 p. GG framgår att ett politiskt parti som genom sitt syfte, eller sina anhängare, ämnar underminera eller avskaffa det fria demokratiska systemet, eller hota existensen av Förbundsrepubliken Tyskland, ska förklaras författningsvidrigt. Av tredje punkten framgår att ett sådant parti även ska uteslutas från statlig finansiering. Vilka partier som ska anses författningsvidriga och förlora statlig finansiering kan enbart avgöras av författningsdomstolen. Inte heller här syftar bestämmelsen specifikt på rasistiska föreningar, men de ryms inom dess ordalydelse. Vid beslut om upplösning av ett parti måste hänsyn även tas till EKMR.<sup>60</sup>

Det är höga krav som uppställs för att författningsdomstolen i Tyskland ska upplösa ett parti och de är restriktiva i sin bedömning. Bakgrunden till detta är att föreningsfriheten

---

<sup>56</sup> Bleich, Lambert, s. 27.

<sup>57</sup> Reports submitted by states parties, CERD/C/DEU/CO/19-22, s. 20.

<sup>58</sup> Concluding observations, CERD/C/DEU/CO/19-22, s. 21.

<sup>59</sup> Bleich, Lambert, s. 3.

<sup>60</sup> Reports submitted by states parties, CERD/C/DEU/CO/19-22, s. 21.

avskaffades under nazisternas styre i Tyskland under 1930- och 40-talet.<sup>61</sup> Alla politiska partier förutom Hitlers nazistparti förbjöds, och samtliga fackföreningar upplöstes och sammanfördes istället i gemensamma Tyska arbetsfronten. Föreningsfriheten återinfördes sedan genom art. 9 GG som gäller än idag.<sup>62</sup>

### 4.2.3 Praxis

1952 förbjöds det högerextrema Sozialistische Reichspartei (SRP) och därefter det kommunistiska Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) 1956, båda med stöd av art. 21 i tyska GG. Rasism var inte den avgörande anledningen till att partierna förbjöds, men dessa mål har trots det varit betydelsefulla i senare diskussioner kring förbud mot rasistiska föreningar.<sup>63</sup>

KPD gjorde en anmälan till europakommissionen där de hävdade att förbudet utgjorde en kränkning av art. 9-11 i EKMR som skyddar tankefrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet. Europakommissionen, som under denna tid hade i uppdrag att granska alla anmälda kränkningar av EKMR<sup>64</sup>, ansåg dock att beslutet om upplösning var förenligt med EKMR och ogiltigförklarade partiets ansökan. Kommissionen menade att KPD:s verksamhet utgjorde missbruk enligt art. 17 EKMR och att partiet därför saknade rätt att åberopa rättigheter i konventionen, särskilt art. 9-11.<sup>65</sup>

Frågan om ett förbud mot nynazistiska Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) har på senare tid varit uppe i tyska författningsdomstolen vid ett flertal tillfällen utan bifall. Senast 2017 ansåg domstolen att partiet visserligen var författningsvidrigt, men att det saknade verklig förmåga att hota demokratin och därför inte skulle förbjudas.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Reports submitted by states parties, CERD/C/DEU/CO/19-22, s. 21.

<sup>62</sup> Nationalencyklopedin, Tredje riket (1933–45).

<sup>63</sup> Bleich, Lambert, s. 21.

<sup>64</sup> Nationalencyklopedin, Europakommissionen.

<sup>65</sup> Europakommissionen, decision 250/57, German Communist party vs. Germany, s. 3 fz.

<sup>66</sup> NJW 2017/611.

# 5 Avslutande diskussion

## 5.1 Förbud mot rasistiska föreningar i Sverige

Föreningsfriheten har ett starkt skydd i svensk rätt, både genom sin placering i regeringsformen och genom ratificerade internationella konventioner. Lagstiftaren har avstått från att reglera ideella föreningar på grund av motstånd från arbetsmarknadens parter. En inskränkning av föreningsfriheten görs med andra ord inte lättvindigt. Av 2 kap. 21 § RF följer att en begränsning endast får göras om den är nödvändig i förhållande till syftet, inte går så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och inte görs enbart på grund av politisk åskådning, religion, kultur eller liknande.

Sverige har ratificerat rasdiskrimineringskonventionen, vilket medför en skyldighet att förbjuda rasistiska föreningar. Ett sådant förbud har dock inte införts i svensk rätt, men grundlagen har ändrats för att möjliggöra det. Sverige har motiverat sin avsaknad av förbud mot rasistiska föreningar med att en sådan långtgående inskränkning av föreningsfriheten inte är nödvändig. Detta eftersom förbuden mot hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga diskriminering är tillräckliga för att uppnå syftet bakom ett förbud.

Straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp kriminaliserar muntligt eller skriftligt uttryckt förakt eller hot mot en viss folkgrupp i det fall det sprids. Bestämmelsen omfattar många sorters uttryckt missaktning och inte endast de allra grövsta. Det är en kriminalisering som hindrar spridningen av rasistisk propaganda bland allmänheten i form av exempelvis broschyrer, annonser och torgtal. Lagen har ändrats för att även omfatta verksamhet inom rasistiska föreningar, men det är tveksamt om detta medfört att ett förbud mot rasistiska föreningar i sig inte längre är nödvändigt. Det är troligt att personer som rör sig inom rasistiska föreningar är öppna för den sortens uttryckt missaktning som kriminaliseras genom 16 kap. 8 § BrB och det är därmed relativt osannolikt att en polisanmälan görs. Om medlemmarna är medvetna om straffbestämmelsen i fråga är de troligtvis mer försiktiga och ser till att spridning inte sker utanför organisationen. Straffbestämmelsens effekt avgränsas främst till budskap

som sprids till allmänheten, vilket är det primära syftet med ett förbud. Effekten inom rasistiska föreningar får dock antas vara liten.

16 kap. 9 § BrB kriminaliserar uppvigling, det vill säga att uppmana allmänheten till brottslig gärning. Om det är både en liten och sluten grupp av människor som mottar uppmaningen anses det inte riktat till allmänheten. Sannolikt gäller samma problematik med exempelvis hemlighållande för uppvigling som för hets mot folkgrupp, vilket gör att bestämmelsen inte lär ha någon stor effekt på verksamheten inom rasistiska föreningar.

Olaga diskriminering straffbelägger negativ särbehandling i form av att en näringsidkare eller myndighet inte tillämpar samma villkor för personer med tillhörighet till en viss folkgrupp som de gör för andra. Bestämmelsen kan inte anses fylla samma funktion som ett förbud mot rasistiska föreningar, på grund av sitt i sammanhanget snäva tillämpningsområde.

Värt att påpeka är att CERD i sin kritik uttryckt att dessa straffbestämmelser inte är tillräckliga och att Sverige därför även bör införa ett uttryckligt förbud mot rasistiska föreningar. Lagrådet har i ett yttrande anfört att denna kritik är befogad.

Förutom att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden syftar ett förbud mot rasistiska föreningar till att påvisa att organiserad rasism inte accepteras från statens och samhällets sida. Ett förbud skulle dock inte enbart vara ett principiellt ställningstagande. Tanken är att komma åt verksamheten inom dessa föreningar och därigenom förhindra rasistiska attityders spridning och genomslagskraft, och på så vis minska rasismen i samhället i stort.

Under 2019 underkände lagrådet ett lagförslag som skulle kriminalisera deltagande i en terroristorganisation, med anledning av att förslaget inte rymdes inom ordalydelsen för tillåtna begränsningar av föreningsfriheten. 2 kap. 24 § RF ska enligt lagrådet tolkas uttömmande. Som nämnts ovan finns ett uttryckligt undantag som ger möjlighet att inskränka föreningsfriheten för föreningar vars verksamhet innebär förföljelse av en särskild folkgrupp på grund av bland annat hudfärg eller etniskt ursprung. Ett förbud

mot rasistiska föreningar torde inte strida mot föreningsfriheten på samma vis som lagförslaget i ovan nämnda lagrådsremiss, eftersom möjligheten till inskränkning av föreningsfriheten har skapats just för att kunna förbjuda rasistiska föreningar. Det får dock betydelse hur man väljer att formulera ett sådant förbud eftersom det måste rymmas inom ordalydelsen i 2 kap. 24 § 2 st. RF.

Ett förbud mot rasistiska föreningar skulle till viss del utgöra en inskränkning av både föreningsfriheten och yttrandefriheten, eftersom det på sätt och vis begränsar rätten att uttrycka politiska åsikter. Ökad försiktighet bör därför iakttas. Ett lagförslag måste rymmas inom ramen för tillåtna begränsningar av båda rättigheterna, där reglerna skiljer sig något åt. Exempelvis måste även YGL tas i beaktning. Önskade uttryckssätt som kan tänkas förekomma i och från rasistiska föreningar har redan kriminaliserats genom bland annat hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB och ett förbud mot rasistiska föreningar skulle därför främst innebära en inskränkning av föreningsfriheten. Därför skulle yttrandefriheten sannolikt inte utgöra ett problem för införandet av ett förbud, men ska ändå tas i beaktning.

Ett annat argument mot ett förbud är att det inte skulle få de rasistiska organisationerna att försvinna, utan endast få dem att gå under jorden och därmed bli svårare att kontrollera. Idag får rasistiska föreningar lov att demonstrera och sprida sina budskap bland allmänheten, om än något censurerat till följd av ovan nämnda straffbestämmelser. Frågan är vilka konsekvenser det skulle få om föreningarna behöver gå under jorden istället för att få sprida sitt budskap på Sveriges gator. Det går troligtvis inte att helt lagstifta bort rasism men syftet bakom ett förbud är som sagt delvis principiell, för att visa att sådana värderingar inte godtas i vårt samhälle. Det skulle eventuellt kunna förhindra fortsatt normalisering av rasism och därigenom få en avhållande effekt.

## **5.2 Jämförelse mellan Sverige, Finland och Tyskland**

### **5.2.1 Rättslig reglering av föreningar**

I Tyskland regleras både ideella och ekonomiska föreningar både i grundlag och i civillagen, BGB. Politiska partier regleras dock för sig. Det är grundlagen som sätter

ramarna för när en förening eller ett parti ska anses olagligt eller författningsvidrigt, medan civillagen reglerar exempelvis en förenings bildande. I Finland finns istället en särskild föreningslag som reglerar bland annat en förenings bildande och upphörande likt svenska lagen om ekonomiska föreningar. I Finland reglerar denna lag dock även ideella föreningar, till skillnad från i Sverige. Både Finland och Tyskland har en kontrollmekanism för när en förening ska åtnjuta rättskapacitet. Detta sker genom registrering, vilket medför att myndigheter kan se vilka föreningar som skapats och vilka som förbjudits.

I Sverige sker registrering av ekonomiska föreningar, men inte av ideella. En rasistisk förening torde i de flesta fall kategoriseras som en ideell förening, i form av ett politiskt parti eller liknande. Avsaknaden av registreringsförfarande skulle sannolikt försvåra ett svenskt förbud i praktiken. Vid registrering av samtliga ideella föreningar hade en rasistisk förening kunnat förbjudas direkt vid sitt bildande. Ett införande av registreringsförfarande för ideella föreningar har diskuterats i Sverige i många år, men har mött stort motstånd på grund av hur det skulle drabba arbetsmarknadens parter.

## **5.2.2 Förbud mot rasistiska föreningar**

Både Finland och Tyskland är parter till rasdiskrimineringskonventionen och har infört en möjlighet att förbjuda rasistiska föreningar. De har således undsluppit kritik för detta från CERD. Varken Finland eller Tyskland har dock ett uttryckligt förbud mot rasistiska föreningar. Istället har Finland utformat sin lagstiftning på så vis att en förening kan upplösas om den verksamhet som utövas väsentligt strider mot lag eller god sed eller väsentligt strider mot föreningens syfte enligt stadgarna. I Tyskland ska föreningar som går emot strafflag eller internationella överenskommelser eller riktar sig mot tyska statsskicket förklaras olagliga. Vad gäller tyska politiska partier måste deras verksamhet överensstämma med demokratiska principer för att vara tillåten. Partier som har för avsikt att underminera eller avskaffa det fria demokratiska systemet, eller hota existensen av Förbundsrepubliken Tyskland ska förklaras författningsvidriga. I både finsk och tysk praxis kan man se att det främst är rasistiska och nazistiska föreningar som har förbjudits med dessa regler.

Det finns inget uttryckligt krav på registrering för en förenings bildande i Finland, men i praktiken finns ett sådant krav eftersom registrering krävs för att åtnjuta rättskapacitet. Möjligheterna för en förening som inte registreras blir därmed gravt begränsade. Vid registreringsförfarandet görs en kontroll av föreningens stadgar och syften. Denna kontroll gör att en förbjuden förening inte kan återuppstå, åtminstone inte i samma skepnad.

Både Finland och Tyskland har förfaranden som gör att föreningar kan förbjudas även efter registreringen. En liknande lösning skulle kunna vara ett alternativ för att inom svensk rätt slippa registrera samtliga ideella föreningar. När ett förbud utfärdas mot en förening krävs det dock att det registreras för att kunna kontrollera vilka föreningar som faktiskt förbjudits. Om registrering då enbart sker av rasistiska föreningar indikerar detta på en form av åsiktsregistrering. Detta alternativ skulle därmed vara grundlagsstridigt. Finland och Tyskland har ju dock, som nämnts ovan, formulerat sina förbud mer generellt och inte specifikt för rasistiska föreningar. Om även andra antidemokratiska föreningar omfattas av en förbudsbestämmelse kan det gå att komma runt problematiken med åsiktsregistrering. Det är dock oklart hur detta skulle förhålla sig till ordalydelsen i 2 kap. 24 § 2 st. RF.

Vid tidigare utredningar om Sverige ska införa ett förbud mot rasistiska föreningar har det anförts att effekten varit marginell i de länder som har likvärdiga förbud. I både Tyskland och Finland kan man se att möjligheten att förbjuda föreningar använts i relativt liten utsträckning. Under tidsperioden 2005 till 2012 förbjöd dock Tyskland 20 rasistiska organisationer. Finland har inte förbjudit någon rasistisk organisation sedan 70-talet, men har just nu ett mål uppe i finska HD som gäller förbud av NMR. Att lagstiftningen inte tillämpas särskilt ofta behöver inte innebära att den inte fyller sin funktion. Det kan istället tyda på att möjligheten att förbjuda föreningar inte tillämpas lättvindigt, vilket är rimligt sett till vilken inskränkning av föreningsfriheten det utgör. Vilken effekt dessa förbud faktiskt får i samhället är dock osäkert.

### **5.3 Slutsatser**

Föreningsfriheten skyddas i svensk rätt genom regeringsformen. Det är inte en absolut rättighet, utan går att inskränka i enlighet med de ramar som ställs i regeringsformen. I 2

kap. 24 § 2 st. RF har det införts en möjlighet att inskränka föreningsfriheten vad gäller just rasistiska föreningar. Denna möjlighet har införts till följd av Sveriges ratificering av rasdiskrimineringskonventionen.

I rasdiskrimineringskonventionens art. 4 (b) föreskrivs ett krav för parterna till konventionen att införa ett förbud mot rasistiska föreningar. Det har Sverige dock inte gjort, med motiveringen att kriminaliseringen av bland annat hets mot folkgrupp är tillräcklig och att det inte är nödvändigt med ett uttryckligt förbud mot rasistiska föreningar. Detta argument har dock avfärdats av CERD och kritik har riktats mot Sverige för att inte följa sina konventionsåtaganden. Lagrådet har anfört att denna kritik är befogad. Straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga diskriminering medför inte att ett förbud mot rasistiska föreningar inte är nödvändigt.

Andra argument som förts fram är bland annat att effekten av ett sådant förbud har varit marginell i de länder där det införts. Finland har dock ett mål uppe i HD i detta nu och Tyskland har förbjudit ett större antal föreningar och partier sen förbudet infördes. Att det tillämpas sällan tyder eventuellt på försiktighet vid inskränkningar av föreningsfriheten och i så fall vara positivt.

Sverige, Finland och Tyskland har alla föreningsfriheten stadgad i grundlag samt har ratificerat EKMR. EKMR utgör inte ett hinder för införandet av ett förbud mot rasistiska föreningar. Samtliga tre länder skiljer på ekonomiska och ideella föreningar. Något som skiljer svensk rätt från tysk och finsk i detta avseende är att ingen registrering av ideella föreningar görs i Sverige. Det har inte ansetts önskvärt vid tidigare utredningar, men skulle krävas för att kunna kontrollera förbud som utfärdats. En lösning skulle kunna vara att förbjuda föreningar efter dess bildande, och då endast registrera de föreningar som förbjuds. Då krävs dock en lösning som gör att det inte blir fråga om åsiktsregistrering.

Ett förbud mot rasistiska föreningar kan och bör införas i Sverige, särskilt med anledning av det konventionsåtagande som föreskriver det, om problemet med åsiktsregistrering går att lösa.



# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Tryckta källor

#### *Sverige*

Nytryck av SÖ 1971:40 Internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen

Prop. 1986/87:151 Om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Prop. 1989/90:86 Om åtgärder mot etnisk diskriminering m.m.

SOU 1968:68 Lagstiftning mot rasdiskriminering

Prop. 1970:87 s. 65 Angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m. m.

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter

SOU 1981:38 Om hets mot folkgrupp: delbetänkande

SOU 1989:14 Mångfald mot enfald : slutrapport från Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet

Utrikesdepartementet, *Finland – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 30 juni 2018*, (Rapport 30-06-2018)

Lagrådets yttrande 2019-03-20 Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation

Polismyndigheten (2019). *Demonstrationstillstånd 1 maj*. (Pressmeddelande 22-03-2019)

Kommittédirektiv 2019:39 Förbud mot rasistiska organisationer

#### *Finland*

Högsta domstolen, Finland (2019). *HD beviljade Nordiska motståndsrörelsen besvärstillstånd och förbjöd tillfälligt dess verksamhet* (Pressmeddelande 28-03-2019).

Polisstyrelsen, Finland (2017). *Polisstyrelsen har väckt talan för att upplösa Nordiska Motståndsrörelsen*. (Pressmeddelande 03-03-2017)

Åbo Hovrätt (2018). *Ärendet gällande Nordiska motståndsrörelsen och Pohjoinen perinne ry.* (Pressmeddelande 28-09-2018).

### ***Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, CERD***

Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, CERD/C/DEU/CO/19-22, Germany, 2013

Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, CERD/C/DEU/CO/19-22, Germany, 2015

Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland, CERD/C/FIN/CO/23, Finland, 2017

Concluding observations on the combined twenty-second and twenty-third periodic reports of Sweden, CERD/C/SWE/CO/22-23, Sweden, 2018

### ***Europadomstolen***

Europadomstolen, *ECHR Press country profile – Finland*, senast uppdaterad 11-2019

### **Elektroniska källor**

Nationalencyklopedin, *Europakommissionen*,

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/europakommissionen>,

(Hämtad 2019-12-31)

Nationalencyklopedin, *Tredje riket (1933-45)*,

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/tyskland/historia/tredje-riket-1933-45>, (Hämtad 2020-01-04)

Svenska YLE, *Tingsrätten förbjöd nordiska motståndsrörelsen*, hämtad 12-12-2019,

<https://svenska.yle.fi/artikel/2017/11/30/tingsratten-forbjod-nordiska-motstandsrorelsen>

### **Litteratur**

Bleich, Erik & Lambert, Francesca, *Why Racist Associations are Free in Some States and Banned in Others: Evidence from 10 Liberal Democracies*, Middlebury College, 2011

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, Fjärde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2019

Foster, Nigel G., *German legal systems & laws*, 2. ed., Blackstone, London, 1996

Hemström, Carl, *Organisationernas rättsliga ställning: om ekonomiska och ideella föreningar*, 8., rev. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Jermsten, Henrik, Kommentar till regeringsformen, 2 kap. 19 §, Lexino, 01-01-2019.

Jermsten, Henrik, Kommentar till regeringsformen, 2 kap. 21 §, Lexino, 2019-01-01

Roos, Mari-Ann, Kommentar till brottsbalk (1962:700), 16 kap. 9 §, Lexino, 03-09-2018

Suviranta, Antti Johannes, *Labour law in Finland*, 3., rev. ed., Kluwer, The Hague, 2000

Öberg, Kjell, *FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (Raoul Wallenberg institutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt), Lund, 1990

## **Rättsfall**

### ***Sverige***

NJA 1916 s. 483

NJA 1996 s. 577

### ***Tyskland***

NJW 2017/611 – NPD prohibition (NPD-Parteiverbotsverfahren)

### ***Europakommissionen***

Decision 250/57, European Commission of Human Rights – *German Communist party vs. Germany*