



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Johanna Ahringberg

# Ett förbud mot rasistiska organisationer

En undersökning av lagförslaget i SOU 2021:27 i förhållande till  
straffrättsliga principer för kriminalisering

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats  
Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT2021

# Innehåll

<b>SUMMARY</b> .....	1
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	2
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	3
<b>1 INLEDNING</b> .....	4
1.1 Bakgrund .....	4
1.2 Syfte och frågeställning .....	5
1.3 Avgränsning .....	5
1.4 Metod .....	6
1.5 Material .....	7
1.6 Forskningsläge .....	8
1.7 Disposition .....	8
<b>2 KRIMINALISERING</b> .....	10
2.1 Några grundläggande utgångspunkter och principer för kriminalisering .....	10
2.2 Straffrättsanvändningsutredningens principer för kriminalisering .....	11
<b>3 GÄLLANDE RÄTT AVSEENDE RASISTISKA ORGANISATIONER</b> ...	16
3.1 Brottsbalkens bestämmelser .....	16
3.2 De positiva opinionsfriheterna .....	17
3.3 FN:s rasdiskrimineringskonvention .....	19
<b>4 LAGFÖRSLAGET OM ETT FÖRBUD MOT RASISTISKA ORGANISATIONER I SOU 2021:27</b> .....	21
4.1 Organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism .....	21
4.2 Utredningens överväganden.....	24
<b>5 ANALYS</b> .....	26
5.1 Legalitetsprincipen .....	26
5.2 Straffrättsanvändningsutredningens principer för kriminalisering .....	26
5.3 Slutsatser .....	30
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b> .....	32

# Summary

On 4 May 2021 the report *Ett förbud mot rasistiska organisationer* (SOU 2021:27) was published, presenting a bill on criminalising racist organisations. The issue of prohibiting such organisations has been recurrent in Sweden since the ratification of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in the 1970s. The UN convention requires the state parties to prohibit organisations which promote and incite racial discrimination. Whether this obligation is absolute is, however, disputed and Sweden considers it not to be. Consequently, a ban on racist organisations has thus far not been passed. It has been argued that existing regulations are sufficient and that racist organisations as such do not constitute a serious problem in Sweden. In SOU 2021:27, organised criminal racist persecution is, however, assessed to become an increased significant threat to maintaining order in society and the existing legislation is considered insufficient in this regard. Accordingly, the committee of inquiry proposes a criminal provision on participation in or forming of a racist organisation, as well as on providing certain forms of support to such organisations.

The question of when to criminalise a conduct is not regulated in Swedish law. Instead, different principles of criminalisation can be found mainly in legal literature. Such principles have, for example, been identified by SOU 2013:38, *Vad bör straffas?* (Straffrättsanvändningsutredningen). In this essay the proposed criminal provision on racist organisations is analysed in relation to those principles. The study shows that the proposed bill complies with some of the principles for criminalisation identified by Straffrättsanvändningsutredningen, while the realisation of others is more doubtful. It is also concluded that the implications of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination may play a significant role as to whether or not the criminalisation in question should be implemented, should it not be in compliance with all of the principles previously mentioned.

# Sammanfattning

Den 4 maj 2021 publicerades betänkandet *Ett förbud mot rasistiska organisationer* (SOU 2021:27) med ett lagförslag om kriminalisering av rasistiska organisationer. Frågan om att införa ett sådant förbud i Sverige har varit återkommande sedan FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering ratificerades på 1970-talet. Av konventionen följer en förpliktelse att förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Huruvida den folkrättsliga förpliktelsen är absolut råder det dock delade meningar om och Sverige anser att den inte är det. På grund av detta har något förbud mot rasistiska organisationer hittills inte införts. De huvudsakliga skälen som har anförts emot ett förbud har varit att den befintliga straffrätten är tillräcklig och att rasistiska organisationer inte är ett stort problem i Sverige. I SOU 2021:27 görs emellertid bedömningen att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten alltmer riskerar att utgöra ett allvarligt hot mot ordningen i samhället och att gällande lagstiftning inte är tillräcklig för att motverka detta. Sålunda föreslås en kriminalisering av deltagande i eller bildande av rasistiska organisationer samt stöd åt organiserad rasism i betänkandet.

I Sverige finns det inte några lagstadgade regler som anger när eller om kriminalisering ska ske, däremot har det i framför allt doktrinen utarbetats olika principer som lagstiftaren har att förhålla sig till. En uppsättning sådana allmänna kriminaliseringsprinciper har bland annat sammanställts av SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*. I uppsatsen undersöks hur lagförslaget om ett förbud mot rasistiska organisationer förhåller sig till dessa principer. Av granskningen framgår att lagförslaget kan anses uppfylla några av den så kallade straffrättsanvändningsutredningens principer för kriminalisering, men att det är diskutabelt huruvida det är förenligt med de övriga principerna. En slutsats är också att rasdiskrimineringskonventionens innebörd kan spela en avgörande roll för huruvida en kriminalisering i enlighet med lagförslaget bör ske, även om samtliga principer inte är uppfyllda.

# Förkortningar

art.	artikel
BrB	Brottsbalk (1962:700)
CERD	FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering
Dir.	Kommittédirektiv
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950)
FN	Förenta nationerna
ICERD	FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering
kap.	kapitel
NMR	Nordiska motståndsrörelsen
Prop.	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
st.	stycke
SvJT	Svensk Juristtidning
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
TfR	Tidskrift for Rettsvitenskap

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Införandet av ett förbud mot rasistiska organisationer har föreslagits ett flertal gånger i Sverige. Det har inte minst varit aktuellt i samband med ratificeringen av FN:s rasdiskrimineringskonvention<sup>1</sup> (ICERD) i början av 1970-talet, som bland annat ålägger konventionsstaterna att förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering.<sup>2</sup> Ett sådant förbud har emellertid inte tagits in i den svenska lagstiftningen. Det har huvudsakligen ansetts att den befintliga straffrätten är tillräcklig och att rasistiska organisationer inte har varit något stort problem i Sverige.<sup>3</sup> På grund av att en kriminalisering har uteblivit har Sverige återkommande mottagit kritik från den kommitté som granskar efterlevnaden av konventionen.<sup>4</sup>

Frågan om att införa ett förbud har dock återigen blivit aktuell. Den 4 maj 2021 publicerades betänkandet *Ett förbud mot rasistiska organisationer* (SOU 2021:27) med förslaget att bland annat kriminalisera deltagande i rasistiska organisationer. I betänkandet bedöms nämligen den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten ha ökat i omfattning och riskerar att allvarligt hota ordningen och säkerheten i samhället.<sup>5</sup>

När eller om kriminalisering ska ske är inte lagstadgat i svensk rätt och det har därför tagits fram olika principer i doktrinen. Uppfyllandet av sådana kriminaliseringsprinciper är som utgångspunkt inget absolut krav för införandet av ny straffrättslig lagstiftning men de har likväl en essentiell roll i denna typ av lagstiftningsärenden.

---

<sup>1</sup> FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York 7 mars 1966, SÖ 1971:40; nedan kallad rasdiskrimineringskonventionen.

<sup>2</sup> SÖ 1971:40.

<sup>3</sup> SOU 2021:27, s. 37, 236, 321; se bl.a. SOU 1981:38, s. 75 f., prop. 1981/82:58, s. 21.

<sup>4</sup> SOU 2021:27, s. 27.

<sup>5</sup> Ibid. s. 9.

Det anses därmed vara av vikt att analysera lagförslaget om ett förbud mot rasistiska organisationer i förhållande till sådana principer, vilket förevarande uppsats avser att göra.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att granska och analysera lagförslaget om att införa ett förbud mot rasistiska organisationer i relation till allmänna kriminaliseringsprinciper. Detta görs med utgångspunkt i en uppsättning principer för kriminalisering som har utarbetats i på området central doktrin, i synnerhet den så kallade Straffrättsanvändningsutredningen SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*. För att uppnå uppsatsens syfte kommer följande frågeställning att besvaras:

*Hur förhåller sig lagförslaget om ett förbud mot rasistiska organisationer i SOU 2021:27 till allmänna principer för kriminalisering?*

## 1.3 Avgränsning

Frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer är komplex och omfattar såväl straffrätt som konstitutionell rätt. Med hänsyn till uppsatsens begränsade omfång kommer fokus att vara på den straffrättsliga aspekten, även om den konstitutionella rätten med nödvändighet kommer att behandlas avseende exempelvis den grundlagsstadgade föreningsfriheten. Då lagförslaget gäller svensk rätt kommer uppsatsen vidare att i första hand utgå från densamma. Eftersom Sverige är ansluten till en FN-konvention på det aktuella området redogörs även för internationell rätt i detta avseende.

SOU 2021:27 behandlar dels ett förbud mot rasistiska organisationer i form av en upplösningslagstiftning, dels ett förbud mot bland annat deltagande i sådana organisationer i form av straffrättslig lagstiftning.

Utredningskommittén bedömer dock att det enbart är det sistnämnda som bör införas.<sup>6</sup> Det är således enbart det straffrättsliga förslaget som analyseras i förevarande uppsats. Vidare behandlas påföljden till det föreslagna straffstadgandet endast i begränsad del. Ett sådant särskiljande av *kriminalisering* och *bestraffning* förordas av bland annat Claes Lernestedt.<sup>7</sup>

## 1.4 Metod

Uppsatsens syfte är att undersöka lagförslaget i SOU 2021:27 i förhållande till allmänna kriminaliseringsprinciper. Som ett underlag för denna analys kommer relevant befintlig lagstiftning att redogöras för. I denna del används den rättsdogmatiska metoden. Rättsdogmatiken kännetecknas av att den tar sin utgångspunkt i gällande rätt som fastställs genom att, i enlighet med rättskälleläran, tolka och systematisera allmänt accepterade rättskällor såsom lagstiftning, förarbeten och rättspraxis.<sup>8</sup> Rättsdogmatiken är inte nödvändigtvis dogmatisk i enlighet med allmänt språkbruk – tvärtom hävdar Claes Sandgren att metoden är tämligen tillåtande och pragmatisk.<sup>9</sup> Till denna ståndpunkt sluter sig även Jan Kleineman.<sup>10</sup> Själva granskningen av lagförslaget och hur detta förhåller sig till kriminaliseringsprinciperna skulle sålunda likväl kunna genomföras inom ramen för en rättsdogmatisk framställning. Eftersom denna del av arbetet främst baseras på principer som inte utgör rättskällor, utan snarare är moraliska och rättspolitiska till sin natur, samt utgår från ett straffrättsteoretiskt perspektiv med ett kritiskt förhållningssätt till lagförslaget, är det lämpligare med vad Sandgren kallar för en rättsanalytisk metod i detta avseende.<sup>11</sup> Den rättsanalytiska metoden är mer öppen än den traditionella rättsdogmatiska metoden genom att den dels tillåter andra källor än de som ingår i rättskälleläran, dels har ett syfte som sträcker sig bortom att fastställa gällande rätt, nämligen att även analysera och kritisera rätten.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> SOU 2021:27, s. 249.

<sup>7</sup> Lernestedt, s. 26.

<sup>8</sup> Kleineman, s. 21; Sandgren (2008), s. 649; Jareborg (2004), s. 8.

<sup>9</sup> Sandgren (2008), s. 655 f.

<sup>10</sup> Kleineman, s. 26.

<sup>11</sup> Sandgren (2008), s. 655 f.; Sandgren (2021), s. 53 f.

<sup>12</sup> Sandgren (2021), s. 54.



## 1.5 Material

Eftersom uppsatsen behandlar svensk rätt kommer principer för kriminalisering som har utarbetats inom svensk doktrin och i svenska källor att användas. Kriminaliseringsprinciper kan givetvis vara universellt tillämpliga men med hänsyn till uppsatsens begränsade omfång anses det vara särskilt relevant att ta ledning ur sådana som har tagits fram i ett svenskt sammanhang.

Allmänna principer för kriminalisering har bland annat identifierats och sammanställts i två statliga utredningar; SOU 1992:61 (Åklagarutredningen) och SOU 2013:38 (Straffrättsanvändningsutredningen). I betänkandet om ett förbud mot rasistiska organisationer berörs Åklagarutredningens kriminaliseringsprinciper.<sup>13</sup> Utredningskommittén menar att principerna fortfarande är relevanta eftersom regeringen beslutade år 2019 att ”lägga [SOU 2013:38] till handlingarna”.<sup>14</sup> Det faktum att Straffrättsanvändningsutredningen i sig inte har resulterat i någon lagstiftning anses däremot, i förevarande uppsats, inte innebära att ifrågavarande principer för den sakens skull är mindre aktuella. Det kan snarare konstateras att de har utarbetats i en mer samtida kontext jämfört med Åklagarutredningens överväganden och är därmed bättre anpassade efter dagens rättsordning. Vidare kan Straffrättsanvändningsutredningens kriminaliseringsprinciper ses som en bearbetning av Åklagarutredningens.<sup>15</sup> Således kommer Straffrättsanvändningsutredningens kriminaliseringsprinciper att ligga till grund för detta arbete. Vidare studeras juridisk doktrin, främst arbeten författade av Nils Jareborg och Claes Lernestedt. Vid redogörandet för på området relevant gällande rätt kommer därutöver traditionella rättsdogmatiska källor att användas, huvudsakligen lagtext och förarbeten.

---

<sup>13</sup> SOU 2021:27, s. 230 f.; SOU 1992:61.

<sup>14</sup> Not 3 SOU 2021:27, s. 231.

<sup>15</sup> SOU 2013:38, s. 476 ff., 498 f.

## 1.6 Forskningsläge

Avseende kriminalisering i allmänhet hör Jareborg och Lernestedt till de främsta författarna på området i svensk doktrin. I Lernestedts avhandling *Kriminalisering: Problem och principer* förs en grundlig diskussion om ämnet, med betoning på att kriminalisering ska användas restriktivt. När och hur kriminalisering sker redogörs även utförligt av Jareborg i *Allmän kriminalrätt (2001)*. Här utgör dessutom *Kriminalrättens grunder* av Asp, Ulväng och Jareborg, som är en bearbetning av Jareborgs verk, ett viktigt bidrag.<sup>16</sup>

När det gäller den specifika frågan om införandet av ett förbud mot rasistiska organisationer har detta tidigare behandlats, med utgångspunkt i ett konstitutionellt perspektiv, av Thomas Bull och Anna Jonsson Cornell.<sup>17</sup> Utifrån ett straffrättsligt perspektiv har frågan behandlats inom ramen för en kandidatuppsats utifrån en allmänpreventiv teori.<sup>18</sup> Förevarande uppsats tar däremot utgångspunkt i den sedermera tillkomna SOU 2021:27, där ett konkret lagförslag om ett deltagandeförbud presenteras. I utredningsbetänkandet redogörs i korthet för bland annat Åklagarutredningens kriminaliseringsprinciper.<sup>19</sup> Det görs däremot inte någon genomgång av hur lagförslaget förhåller sig till sådana principer, utan det kan snarare tolkas som en påminnelse om att man ska beakta kriminaliseringsprinciper överhuvudtaget vid kriminaliseringsförslag. Således finns ett behov av att studera lagförslaget utifrån kriminaliseringsprinciper, vilket förevarande uppsats ämnar att bidra med.

## 1.7 Disposition

Uppsatsen är disponerad enligt följande. I kapitel 2 behandlas de kriminaliseringsprinciper som ska ligga till grund för analysen av lagförslaget om ett förbud mot rasistiska organisationer. Härfter ges, i kapitel 3, en översiktlig presentation av gällande rätt avseende rasistiska organisationer. Detta följs av en

---

<sup>16</sup> Asp, Ulväng och Jareborg, s. 5.

<sup>17</sup> Se Bull och Jonsson Cornell.

<sup>18</sup> Se Safaei.

<sup>19</sup> SOU 2021:27, s. 230 f.

redogörelse av lagförslaget i kapitel 4. Analysen av lagförslaget presenteras slutligen i kapitel 5 som också avslutas med uppsatsens slutsatser.

## 2 Kriminalisering

Kriminalisering innebär att staten genom lagstiftning belägger en viss gärning med straff.<sup>20</sup> Med andra ord utövas ett slags formell social kontroll över befolkningen genom straffhot.<sup>21</sup> I svensk rätt finns det ingen övergripande lagstadgad reglering för när kriminalisering ska ske. I stället hämtas ledning från principer som har utarbetats i rättspraxis och doktrin, varav vissa även kommer till uttryck i lagtext. Lagfästa såväl som icke lagfästa principer ska beaktas av lagstiftaren, men de senare har ingen *bindande* verkan i kriminaliseringsfrågan.<sup>22</sup> Nedan presenteras några av de mest basala utgångspunkterna och principerna för straffrättslig lagstiftning. Därefter behandlas en uppsättning mer övergripande kriminaliseringsprinciper som har utarbetats i straffrättslig doktrin.

### 2.1 Några grundläggande utgångspunkter och principer för kriminalisering

En grundläggande utgångspunkt är att varje beteende som anses vara klandervärd i ett samhälle inte för den sakens skull vare sig kan eller bör beläggas med straff. Enligt principen om *ultima ratio* bör kriminalisering användas restriktivt och tillgripas av staten som en sista utväg, det vill säga när andra former för social kontroll av befolkningen inte är tillräckligt effektiva.<sup>23</sup> Vad detta innebär i praktiken är dock omdiskuterat.<sup>24</sup> Även skuldprincipen är central. Av principen följer att endast den som har ådalgatt skuld, det vill säga handlat med uppsåt, eller oaktsamhet, bör drabbas av straffrättsligt ansvar.<sup>25</sup> Det är därmed inte möjligt att kriminalisera gärningar som inte innefattar skuld. Därtill syftar legalitetsprincipen till att utgöra en rättssäkerhetsgaranti för medborgarna.<sup>26</sup> Principen kommer till uttryck i bland annat 2 kap. 10 § 1 st. regeringsformen (RF), art. 7 i

---

<sup>20</sup> Jareborg (2001), s. 17; Asp, Ulväng och Jareborg, s. 30.

<sup>21</sup> Asp, Ulväng och Jareborg, s. 32 f., 39.

<sup>22</sup> Lernestedt, s. 106.

<sup>23</sup> Asp, Ulväng och Jareborg, s. 33, 39.

<sup>24</sup> Lernestedt, s. 15.

<sup>25</sup> Asp, Ulväng och Jareborg, s. 48.

<sup>26</sup> *Ibid.* s. 46.

Europakonventionen<sup>27</sup> (EKMR) och 1 kap. 1 § brottsbalken (BrB). Den kan enligt Asp, Ulväng och Jareborg sammanfattas till att ”straff inte bör ådömas utan direkt stöd i skriven lag”.<sup>28</sup> Legalitetsprincipen brukar vidare sägas innefatta fyra olika krav på den straffrättsliga lagstiftningen och rättstillämpningen: ett föreskriftskrav; ett retroaktivitetsförbud; ett analogiförbud, och ett obestämdhetsförbud.<sup>29</sup> Av föreskriftskravet följer att det måste finnas en föreskrift till stöd för ett brott och för utdömandet av ett straff. Retroaktivitetsförbudet handlar om att en sådan föreskrift inte, till den tilltalades nackdel, får införas eller tillämpas retroaktivt. Enligt analogiförbudet får föreskriften vidare inte, till den tilltalades nackdel, genom analogisk tillämpning sträckas ut utöver ordalydelsen. Till sist innebär obestämdhetsförbudet att den straffrättsliga föreskriften i rimlig mån ska vara bestämd i sin formulering. Härav följer alltså krav på att ett straffbud ska vara begripligt och tillräckligt preciserat.

## **2.2 Straffrättsanvändningsutredningens principer för kriminalisering**

Straffrättsanvändningsutredningen tillsattes efter ett kommittédirektiv år 2011 med uppdrag att bland annat utreda vilka kriterier<sup>30</sup> som bör gälla för att en kriminalisering ska anses vara befogad.<sup>31</sup> Några utgångspunkter som utredningen skulle beakta enligt direktiven var att kriminalisering bör ske med försiktighet och återhållsamhet.<sup>32</sup> De kriminaliseringsprinciper som följaktligen har utarbetats av Straffrättsanvändningsutredningen är följande:

*(1) Det tänkta straffbudet måste avse ett godtagbart skyddsintresse.*

Den första principen går ut på att kriminaliseringen ska syfta till att skydda ett godtagbart intresse (skyddsintresse) som motiveras av lagstiftaren.

---

<sup>27</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom november 1950, SÖ 1952:35.

<sup>28</sup> Asp, Ulväng och Jareborg, s. 45.

<sup>29</sup> Ibid. s. 46.

<sup>30</sup> Här kallade principer.

<sup>31</sup> Dir. 2011:31.

<sup>32</sup> Ibid. s. 3 f.

Med skyddsintresse avses ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas av samhället.<sup>33</sup> Vad som anses skyddsvärt påverkas i viss mån av hur samhällsutvecklingen ser ut. Det råder således inte någon fullständig konsensus kring vad som är skyddsvärt, men några givna skyddsintressen är bland annat liv, frihet, hälsa, allmän ordning, säkerhet och det demokratiska styrelseskicket.<sup>34</sup> Ju mer värdefullt skyddsintresset är, desto mindre viktigt är kravet på att lagstiftaren motiverar varför det ska anses vara godtagbart. Om flera skyddsintressen anförs till stöd för en kriminalisering bör lagstiftaren ange det eller de viktigaste av dem.<sup>35</sup>

*(2) Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.*

Den handling, eller underlåtenhet att handla, som kriminaliseringen avser ska vidare kunna orsaka påtaglig skada eller fara för skada på skyddsintresset.<sup>36</sup> Begreppet ”skada” kan förstås som en inte obetydlig negativ effekt som drabbar en annan individ, allmänheten eller staten, och därigenom det eller de tänkta skyddsintressena. Vad som kan anses utgöra en skada varierar även det utifrån samhällsutvecklingen.<sup>37</sup> Att skadan ska vara ”påtaglig” vidareutvecklas inte men utifrån hur begreppet används får det betraktas enbart som en påminnelse om att skadan inte ska vara obetydlig.<sup>38</sup> Det krävs vidare att beteendet som avses kriminaliseras har en viss ”närhet” till skyddsintresset.<sup>39</sup> En utgångspunkt är nämligen att ju närmare en skada på skyddsintresset som beteendet står, desto starkare skäl finns det för att kriminalisera.<sup>40</sup> En annan utgångspunkt är dock att ju högre värde skyddsintresset har, desto mindre viktigt blir kravet på närhet.<sup>41</sup>

---

<sup>33</sup> SOU 2013:38, s. 481 f.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid. s. 483.

<sup>36</sup> Ibid. s. 483 f.

<sup>37</sup> Ibid. s. 485.

<sup>38</sup> Ibid. s. 483 f.

<sup>39</sup> Ibid. s. 485.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid. s. 485 f.

För övrigt ställs även krav på lagstiftaren att konkretisera det beteende som straffbudet avser.<sup>42</sup> Detta för att bland annat undvika vad man kallar för kriminalisering ”i garderande syfte”.

*(3) Kriminaliseringen får inte äventyra tillämpningen av skuldprincipen.*

Straffrättsanvändningsutredningens tredje kriminaliseringsprincip ger uttryck för skuldprincipen.<sup>43</sup> Här görs en distinktion mellan uppsåtliga och oaktsamma gärningar, där de senare bör straffbeläggas med större restriktivitet.<sup>44</sup>

*(4) Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.*

Att ett beteende kan skada ett viktigt skyddsintresse är inte tillräckligt, utan det krävs vidare att det inte finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.<sup>45</sup> Detta exemplifieras med bland annat skyddsintresset ”mänskligt liv”, där individens handlingsfrihet i vissa fall väger över risken för skada. Några exempel på detta är bilkörning, alkoholkonsumtion och olika idrotter samt fritidsaktiviteter.

*(5) Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.*

Den sista av Straffrättsanvändningsutredningens kriminaliseringsprinciper handlar om effektivitet. Kriminalisering är en mycket resurskrävande och mot individen ingripande metod, och ska därför användas restriktivt.<sup>46</sup> Om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet ska kriminalisering inte ske, trots att de övriga principerna är uppfyllda. Effektivitetsprincipen består av följande tre delar:

*(a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?*

---

<sup>42</sup> SOU 2013:38, s. 487.

<sup>43</sup> Se ovan avsnitt 2.1.

<sup>44</sup> SOU 2013:38, s. 488 f.

<sup>45</sup> Ibid. s. 491.

<sup>46</sup> Ibid. s. 492 f.

Om det oönskade beteendet redan är straffbelagt ska det som utgångspunkt inte ske någon ”dubbling” av kriminaliseringen, såvida det inte föreligger särskilda skäl.<sup>47</sup> Ny straffrättslig lagstiftning bör heller inte införas om beteendet täcks av en befintlig civil- eller förvaltningsrättslig regel.

*(b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – är det tillräckligt att införa en icke repressiv regel?*

Om en ny handlingsdirigerande regel behövs ska det övervägas om det är tillräckligt med en icke repressiv sådan.<sup>48</sup> Med repressiva regler avses lagstiftning som innebär någon form av tvång över medborgarna från statens sida. Exempel på icke repressiva regler är civilrättsliga regler om till exempel skadestånd eller vitesförbud. Den avgörande faktorn menas vara om det är staten eller individen som initierar tvångsåtgärden.

*(c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.*

Återigen betonas att straffrätten bör tillämpas i sista hand.<sup>49</sup> I stället förordas andra typer av repressiva metoder, såsom sanktionsavgifter, vitesföreläggande, vitesförbud och återkallelse av tillstånd (så kallade administrativa sanktioner).<sup>50</sup> Vid bedömningen kan beaktas om det till exempel inte är moraliskt rimligt att sanktionera gärningen med andra repressiva regler än straffrättsliga sådana.<sup>51</sup> Det framhålls även att administrativa åtgärder inte bör användas i stället för straff om det oönskade beteendet vid en straffsanktionering skulle föranleda straff på fängelsenivå.<sup>52</sup>

Med detta har nu redogjorts för Straffrättsanvändningsutredningens principer för kriminalisering. Härtill bör sägas något om hur lagstiftaren ska förhålla sig till dessa. Som framgår av Straffrättsanvändningsutredningen utgör principerna inte

---

<sup>47</sup> Ibid s. 493.

<sup>48</sup> Ibid. s. 494 f.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid. s. 495, s. 537.

<sup>51</sup> Ibid. s. 497.

<sup>52</sup> Ibid. s. 535.



några absoluta regler.<sup>53</sup> Det kan därför vara befogat att i det enskilda fallet genomföra en kriminalisering även om samtliga principer inte är uppfyllda. Ett krav för det är emellertid att det föreligger mycket tungt vägande skäl för att införa den straffrättsliga lagstiftningen, att dessa skäl redovisas och att det tydliggörs att det rör sig om ett undantag från principerna. Exempel på när det kan vara befogat att göra ett avsteg från principerna är om kriminalisering av en gärning krävs för att Sverige ska uppfylla en internationell eller EU-rättslig förpliktelse. Omvänt innebär det faktum att samtliga principer är uppfyllda inte att kriminalisering nödvändigtvis *måste* ske.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Ibid. s. 499.

<sup>54</sup> Heidenborg, s. 308 f.

# 3 Gällande rätt avseende rasistiska organisationer

I detta kapitel ges en översikt av den befintliga lagstiftning som finns avseende rasistiska organisationer, dels straffrättsliga bestämmelser, dels de för ämnet relevanta grundläggande friheterna. Uppsatsens fokus är som bekant nationell rätt men här behandlas även sådan internationell rätt som är aktuell för lagförslaget. Framställningen är på intet sätt heltäckande utan syftar till att redogöra för de viktigaste bestämmelserna på området för att sätta lagförslaget i sin kontext.

## 3.1 Brottsbalkens bestämmelser

I svensk rätt finns det inte något förbud mot att grunda eller delta i rasistiska organisationer, eller ”sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”.<sup>55</sup> Som också åskådliggörs i SOU 2021:27 finns det emellertid en rad straffrättsliga lagar som kriminaliserar olika typer av rasistiska uttryck och handlingar.<sup>56</sup>

Hets mot folkgrupp återfinns i 16 kap. 8 § BrB och är ett brott mot allmän ordning. För brottet kan dömas den som i uttalande, eller ett annat meddelande som sprids, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på bland annat ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, eller trosbekännelse. Det är grupper och inte individer som åtnjuter det direkta skyddet av bestämmelsen, det kan vidare inte finnas någon målsägande i mål om hets mot folkgrupp.<sup>57</sup>

I brottsbalkens sextonde kapitel regleras också olaga diskriminering. För brottet kan dömas bland annat en näringsidkare, eller någon som är anställd i näringsverksamhet eller i allmän tjänst, som i verksamheten genom särbehandling

---

<sup>55</sup> SOU 2021:27, s. 95.

<sup>56</sup> Ibid. s. 95.

<sup>57</sup> Ibid. s. 118.

diskriminerar någon på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse med mera (16 kap. 9 § BrB). Brottet har sitt ursprung i rasdiskrimineringskonventionen.<sup>58</sup> Härtill finns bestämmelserna om olaga hot (4 kap. 5 § BrB) och ofredande (4 kap. 7 § BrB). Till skillnad från hetsbrottet kan olaga hot och ofredande tillämpas på hot och ageranden med exempelvis rasistiska inslag som är riktade mot enskilda individer, i stället för enbart mot en folkgrupp eller dylikt.<sup>59</sup> Även ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning kan vara tillämpliga på rasistiska uttalanden som är riktade mot en individ.<sup>60</sup> Förtal består bland annat i att utpeka någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt (5 kap. 1 § BrB). Förolämpning består i att på annat sätt rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan, i syfte att kränka personens självkänsla eller värdighet (5 kap. 3 § BrB).

I SOU 2021:27 anges att även skadegörelse, uppvigling, förledande av ungdom samt förargelseväckande beteende kan begås med rasistiska motiv (12 kap. 1 § BrB, 16 kap. 5 § BrB, 16 kap. 12 § BrB respektive 16 kap. 16 § BrB).<sup>61</sup>

### 3.2 De positiva opinionsfriheterna

I 2 kap. RF förefinns de grundläggande fri- och rättigheterna. De så kallade positiva opinionsfriheterna i kapitlets första paragraf tillförsäkrar var och en rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Föreningsfriheten ger envar frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § 5 RF). Den är emellertid inte absolut utan får begränsas när det gäller sammanslutningar vars verksamhet är av militär eller liknande natur, eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 20 och 24 §§ 2 st. RF). Uttrycket ”annat liknande förhållande” har ersatt begreppet ”ras” och avser främst ”föreställningar om ras”.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Ibid. s. 132.

<sup>59</sup> Ibid. s. 121.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid. s. 130 ff.

<sup>62</sup> Prop. 2009/10:80, s. 256.

Förföljelse på grund av nationellt ursprung omfattas däremot inte av uttrycket.<sup>63</sup> I SOU 2021:27 görs vidare antagandet att förföljelse på grund av religiös tillhörighet eller trosbekännelse, eller av andra grupper av personer än folkgrupper, antagligen inte heller inkluderas i ”annat liknande förhållande”.<sup>64</sup> Begränsningar av föreningsfriheten får vidare endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte gå utöver vad som är nödvändigt utifrån ändamålet (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Med andra ord ska en proportionalitetsbedömning göras. En begränsning får heller inte vara så omfattande att den hotar den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grunder<sup>65</sup>, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § 2 st. RF infördes för att möjliggöra ny lagstiftning mot rasistiska föreningar och har sin grund i rasdiskrimineringskonventionen.<sup>66</sup> Det innebär dock inte i sig att Sverige uppfyller konventionens krav på att förbjuda rasistiska organisationer<sup>67</sup>, utan endast att det inte skulle strida mot grundlagen att begränsa föreningsfriheten för sådana organisationer.<sup>68</sup> Enligt bestämmelsen får föreningsfriheten begränsas endast om sammanslutningens verksamhet innebär *förföljelse* av en folkgrupp. I SOU 2021:27 menar utredningskommittén att ”förföljelse” inte kan förstås som att medlemmarna i en sammanslutning har rasistiska eller motsvarande åsikter.<sup>69</sup> Detta torde vidare följa av förbudet mot åsiktsdiskriminering i 2 kap. 21 § 3 meningen RF. En positiv definition av ”förföljelse”, och därmed vad som krävs för att kunna tillämpa begränsningsstadgandet, är dock inte given.

---

<sup>63</sup> SOU 2021:27, s. 228.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Se 1 kap. 1 § 2 st. RF.

<sup>66</sup> SOU 2021:27, s. 37; Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 24 §, Lexino 2021-07-01 (JUNO).

<sup>67</sup> Se nedan avsnitt 3.4.

<sup>68</sup> Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 24 §, Lexino 2021-07-01 (JUNO).

<sup>69</sup> SOU 2021:27, s. 42.

### 3.3 FN:s rasdiskrimineringskonvention

Rasdiskrimineringskonventionen antogs av FN:s generalförsamling 1965 och ratificerades senare av Sverige där den trädde i kraft 1972.<sup>70</sup> Definitionen av rasdiskriminering ges i art. 1.1:

[V]arje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

Konventionen ålägger medlemsstaterna att förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt att kriminalisera deltagande i sådana organisationer (art. 4 b ICERD). Här betonas samtidigt att principerna och rättigheterna i den femte artikeln ska beaktas, exempelvis rätten till åsiktsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet (art. 5 d viii och ix ICERD). Trots ratificeringen av rasdiskrimineringskonventionen har det inte införts något förbud i Sverige. I stället har tillämpningsområdet för brottet hets mot folkgrupp utvidgats.<sup>71</sup> Trots utvidgandet utgör hetsbrottet inte ett förbud mot organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering eller deltagande i sådana organisationer.<sup>72</sup> Sverige anser att konventionens krav på ett förbud mot rasistiska organisationer inte är absolut och att den befintliga straffrättsliga lagstiftningen i vilket fall medför att organisationer som främjar rasdiskriminering i praktiken inte kan verka utan att bryta mot svensk lag.<sup>73</sup> Utredningskommittén håller fast vid denna linje i SOU 2021:27.<sup>74</sup> *FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering*<sup>75</sup> (CERD), som granskar efterlevnaden av rasdiskrimineringskonventionen, menar emellertid att Sverige har åtagit sig att förbjuda rasistiska organisationer enligt art. 4.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> SÖ 1971:40.

<sup>71</sup> SOU 2021:27, s. 26.

<sup>72</sup> Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 dec. 2021, Version 19, JUNO), kommentaren till 16 kap. 8 §.

<sup>73</sup> SOU 2021:27, s. 26–27, s. 37.

<sup>74</sup> Ibid. s. 27.

<sup>75</sup> Nedan kallad rasdiskrimineringskommittén.

<sup>76</sup> SOU 2021:27, s. 27.

Rasdiskrimineringskommittén har därför vid upprepade tillfällen i sina rekommendationer förordat att Sverige ska anpassa den straffrättsliga lagstiftningen därefter.<sup>77</sup> Rekommendationerna är dock i sig inte folkrättsligt bindande.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid. s. 25.

# 4 Lagförslaget om ett förbud mot rasistiska organisationer i SOU 2021:27

I detta kapitel presenteras det lagförslag om ett förbud mot rasistiska organisationer i SOU 2021:27 som är föremål för uppsatsens undersökning. Redogörelsen innehåller den föreslagna bestämmelsens utformning och utredningens överväganden bakom förslaget.

## 4.1 Organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism

Utredningskommittén sluter sig till att ett förbud mot rasistiska organisationer bör genomföras i form av straffrättslig lagstiftning och föreslår att brotten *organiserad rasism* respektive *stöd åt organiserad rasism* ska föras in i brottsbalkens sextonde kapitel.<sup>79</sup> Det huvudsakliga skyddsintresset ska vara *allmän ordning*.<sup>80</sup> Upprätthållandet av den allmänna ordningen i samhället anses medföra ett skydd mot rasistisk förföljelsebrottslighet för utsatta grupper. Den nya bestämmelsen, *16 kap. 7 § BrB*, föreslås ha följande lydelse:

Den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för organiserad rasism till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som bildar vad som ska vara en sådan organisation.

Den som, i annat fall än som sägs i första stycket, för organisationen tar befattning med vapen eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen, för stöd åt organiserad rasism till fängelse i högst två år.

Med en rasistisk organisation avses i denna paragraf en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> SOU 2021:27, s. 246.

<sup>80</sup> Ibid. s. 262.

<sup>81</sup> Ibid. s. 17–18.

I tredje stycket ges en definition av ”rasistisk organisation”, som är anpassad efter definitionen av sammanslutningar i begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § 2 st. RF.<sup>82</sup> Med ”sammanslutning av personer” avses mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk, inklusive juridiska personer.<sup>83</sup> Närmare bestämt ska dessa personer samverka ”på ett organiserat sätt under en inte helt obetydlig tidsperiod”.<sup>84</sup> Det anses inte heller vara tillräckligt att enskilda ”medlemmar” i en rasistisk organisation begår gärningar som utgör kriminell förföljelse av folkgrupp.<sup>85</sup> Som tidigare nämnts räcker det vidare inte att personerna har rasistiska åsikter.<sup>86</sup> Enligt kommittén bör det, med hänsyn till begränsningsstadgandet<sup>87</sup>, krävas att sammanslutningens verksamhet *innebär förföljelse av folkgrupp* genom brottsliga handlingar.<sup>88</sup> Dessa brottsliga handlingar kan i teorin vara vilka som helst.<sup>89</sup> Förenklat ska förföljelsen (genom brottslighet) stöttas, uppmanas eller på annat sätt vara en naturlig del av verksamheten.<sup>90</sup> Vid bedömningen kan exempelvis beaktas material på organisationens webbplats, ledande medlemmars uttalanden för sammanslutningen i sociala medier.<sup>91</sup> Vidare ska förföljelsen vara systematisk, det vill säga bestå i flera brottsliga gärningar.<sup>92</sup> Det preciseras inte något minsta antal gärningar som krävs, utan att bedömningen får göras utifrån gärningarnas karaktär.<sup>93</sup>

Förföljelsen ska avse en folkgrupp och ske på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras.<sup>94</sup> Termen ”etniskt ursprung” syftar på folkgrupper med ett ”relativt enhetligt kulturmönster”, exempelvis samer och judar. Termen ”ras” användes tidigare i 2 kap. 24 § 2 st. RF men ersattes år 2011 av den bredare termen ”annat liknande förhållande”, som framför allt är tänkt att träffa ”(ogrundade) föreställningar om ras”.<sup>95</sup> Skälet till att ”ras” används i lagförslaget anförs vara

---

<sup>82</sup> Ibid. s. 253.

<sup>83</sup> Ibid. s. 254.

<sup>84</sup> Ibid. s. 277.

<sup>85</sup> Ibid. s. 228.

<sup>86</sup> Se ovan avsnitt 3.3.

<sup>87</sup> Se ovan avsnitt 3.3.

<sup>88</sup> SOU 2021:27, s. 43.

<sup>89</sup> Ibid. s. 254.

<sup>90</sup> Ibid. s. 43.

<sup>91</sup> Ibid. s. 278.

<sup>92</sup> Ibid. s. 254, 278–279.

<sup>93</sup> Ibid. s. 278.

<sup>94</sup> Ibid. s. 279.

<sup>95</sup> Ibid. s. 253–254, 280.



kravet på tydlighet som följer av legalitetsprincipen. Det betonas dock att det inte finns några vetenskapliga belägg för att dela in människan i raser och att uttrycket, på samma sätt som uttrycket ”annat liknande förhållande”, avser (ogrundade) föreställningar om ras.<sup>96</sup>

Kravet på ”deltagande” åsyftar främst en ”aktivitet” inom sammanslutningens verksamhet, och inte att enbart närvara på en plats där en rasistisk organisation befinner sig.<sup>97</sup> På detta sätt anses legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet beaktas, och bestämmelsen menas bli avgränsad så att den inte strider mot exempelvis föreningsfriheten.<sup>98</sup> Exempel på deltagande är att ha bestämmande inflytande eller medlemskap i en rasistisk organisation, eller att utföra olika uppgifter (dela ut flygblad, vara funktionär eller dörrvakt et cetera).<sup>99</sup> Straffansvaret ska inte begränsas till de personer som har begått förföljelsebrotten men däremot till sådant deltagande som är ”ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen”.<sup>100</sup> Allt deltagande ska således inte vara straffbart. Ordet ”ägnat” har samma betydelse som i andra straffbud, alltså att deltagandet typiskt sett främjar, stärker eller understödjer organisationen.<sup>101</sup> Även vid ”bildande” av en rasistisk organisation krävs någon aktivitet från gärningspersonens sida.<sup>102</sup> I praktiken kan det röra sig om att upprätta föreningsstadgar eller att hålla i ett uppstartsmöte för en sådan organisation.<sup>103</sup> Oavsett om det är fråga om deltagande eller bildande krävs uppsåt.<sup>104</sup>

I andra stycket kriminaliseras även *stöd åt organiserad rasism*, vilket är subsidiärt till första stycket. Här avses sådant stöd till en rasistisk organisation som inte utgör deltagande eller bildande, men som på annat sätt innebär att organisationen främjas, stärks eller understöds.<sup>105</sup> Stödet kan exempelvis ske genom att någon tar befattning med vapen eller ammunition för organisationen eller lämnar

---

<sup>96</sup> Ibid. s. 280.

<sup>97</sup> Ibid. s. 257, 281.

<sup>98</sup> Ibid. s. 256.

<sup>99</sup> Ibid. s. 257, 281.

<sup>100</sup> Ibid. s. 281 f.

<sup>101</sup> Ibid. s. 258.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid. s. 283.

<sup>104</sup> Ibid. s. 258 f.

<sup>105</sup> Ibid. s. 284–285.

ekonomiskt bidrag, eller upplåter lokal eller mark till en sådan. Liksom för deltagande- och bildandebrott krävs att gärningen begås med uppsåt.<sup>106</sup>

Därtill föreslås två nya bestämmelser, *16 kap. 7 a och b §§ BrB*, för grova fall av organiserad rasism respektive ringa fall där straffansvar uteblir.<sup>107</sup>

## 4.2 Utredningens överväganden

Utredningskommittén konstaterar att det finns straffrättsliga bestämmelser som kan användas för att sanktionera brott med rasistiska motiv.<sup>108</sup> Dock finns inget generellt förbud mot deltagande i, bildande av eller stödjande av rasistiska organisationer och om det är oklart hur en persons deltagande har bidragit till utförandet av ett brott inom en rasistisk organisation kan det vara svårt att tillämpa de befintliga straffbestämmelserna.<sup>109</sup> Det menas vidare finnas tydliga indikationer på att den organiserade förföljelsebrottsligheten har blivit mer utbredd.<sup>110</sup> Denna anses bland annat riskera att på sikt allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i samhället, och att förtroendet för det demokratiska styrelseskicket kan rubbas. Det faktum att flera personer går samman för att förfölja folkgrupper kan enligt utredningskommittén innebära en större risk för rasistisk förföljelsebrottslighet jämfört med om personerna ”agerar var för sig”.<sup>111</sup> För övrigt framhålls att problematiken inte enbart kan lösas genom lagstiftning utan att detta snarare är att se som ett komplement till andra åtgärder, såsom utbildning och sociala satsningar.<sup>112</sup>

Angående den föreslagna kriminaliseringens effekt framgår det av utredningen att förbudet måste ha ett relativt snävt tillämpningsområde på grund av bland annat begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § 2 st. RF.<sup>113</sup>

---

<sup>106</sup> Ibid. s. 262.

<sup>107</sup> Ibid. s. 18.

<sup>108</sup> Ibid. s. 237; se även ovan avsnitt 3.1.

<sup>109</sup> SOU 2021:27, s. 237.

<sup>110</sup> Ibid. s. 238.

<sup>111</sup> Ibid. s. 237.

<sup>112</sup> Ibid. s. 238–239.

<sup>113</sup> Ibid. s. 240–241.

Vidare nämns risken för att rasistiska organisationer i viss mån börjar verka mer i det dolda.<sup>114</sup> Man gör emellertid den samlade bedömningen att den föreslagna lagstiftningen är nödvändig för att motverka denna typ av organiserad brottslighet.<sup>115</sup>

Många av de föreslagna rekvisiten har hämtats från befintliga straffbud. Exempelvis förekommer ”sammanslutning” i bland annat 23 kap. 6 § 2 st. BrB och 2 a § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.<sup>116</sup> Som har framgått ovan har man även kommit fram till att låta införa ett rasbegrepp med utgångspunkt i regeringsformens begränsningsstadgande.<sup>117</sup>

Slutligen hävdar utredningskommittén att lagförslaget är förenligt med regeringsformen, då det bland annat anses vara tillräckligt tydligt avgränsat och proportionerligt i förhållande till dess inverkan på föreningsfriheten, och de övriga opinionsfriheterna, samt att dess ändamål är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Ibid. s. 244.

<sup>115</sup> Ibid. s. 245, 251.

<sup>116</sup> Ibid. s. 277.

<sup>117</sup> Se ovan avsnitt 4.1.

<sup>118</sup> SOU 2021:27, s. 268.

# 5 Analys

I de föregående kapitlen har det redogjorts för några allmänna utgångspunkter och principer för kriminalisering, för rättsläget avseende rasistiska organisationer, samt för det i SOU 2021:27 presenterade lagförslaget om bland annat ett deltagande- och bildandeförbud i och av sådana typer av organisationer. I detta kapitel analyseras och diskuteras lagförslaget utifrån principerna för kriminalisering. Avslutningsvis presenteras uppsatsens slutsatser.

## 5.1 Legalitetsprincipen

Avseende legalitetsprincipen är främst dess obestämdhetsförbud relevant att diskutera avseende lagförslaget.<sup>119</sup> En ny straffrättslig bestämmelse ska i rimlig mån vara bestämd i sin utformning. Det föreslagna straffbudet innehåller en rad olika rekvisit som vid första anblick kan framstå som vaga. I utredningen har man emellertid tagit hänsyn till legalitetsprincipen vid formuleringen av uttrycken ”ras” och ”deltagande”. Som tidigare nämnts har många av den föreslagna lydelsens rekvisit även hämtats från befintliga straffstadganden, vilket talar för att de inte är helt främmande. Vidare ges en definition av ”rasistisk organisation” i bestämmelsens tredje stycke, vilket får anses ha en tydliggörande funktion. Utifrån det nu sagda, och med tanke på att legalitetsprincipen inte kan förutsättas ställa krav på någon fullständig tydlighet och precision, synes lagförslaget vara förenligt med legalitetsprincipen.

## 5.2 Straffrättsanvändningsutredningens principer för kriminalisering

*(1) Det tänkta straffbudet måste avse ett godtagbart skyddsintresse.*

Enligt Straffrättsanvändningsutredningens första princip ska en tänkt kriminalisering avse ett godtagbart skyddsintresse. Exakt vilka intressen som är

---

<sup>119</sup> Se ovan avsnitt 2.1.

godtagbara framgår inte, men några som menas vara självklara är liv, frihet, hälsa och allmän ordning. I utredningen om ett förbud mot rasistiska organisationer anges det primära skyddsintresset vara allmän ordning.<sup>120</sup> Genom att den allmänna ordningen i samhället bibehålls anses de grupper som är utsatta för rasistisk förföljelsebrottslighet skyddas. Någon mer detaljerad motivering av varför skyddsintresset allmän ordning är godtagbart ges inte, men eftersom det hör till de mest fundamentala skyddsintressena torde avsaknaden av en motivering inte medföra att kravet på ett godtagbart skyddsintresse inte är uppfyllt.<sup>121</sup>

*(2) Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.*

Enligt den andra principen ska det kriminaliserade beteendet kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset. Med andra ord måste *organiserad rasism* och *stöd till organiserad rasism* åtminstone innebära fara för skada på den allmänna ordningen. Enligt lagförslaget ska visst deltagande i och bildande av samt visst stöd till sammanslutningar som ägnar sig åt rasistisk förföljelsebrottslighet kriminaliseras. Det är med andra ord flera olika typer av beteenden som kriminaliseringen tar sikte på. Deltagande genom brottslig förföljelse av en folkgrupp bör generellt vara det beteende som orsakar, eller riskerar att orsaka, mest skada på den allmänna ordningen, jämfört med övrigt deltagande, bildande eller annat stöd. Samtidigt, om övrigt deltagande eller stöd är mycket omfattande eller essentiellt för organisationen, torde detta också kunna orsaka betydande skada.

Utredningskommittén menar att det faktum att förföljelse (genom brottslighet) sker i organiserad form medför en större risk för skada på den allmänna ordningen, jämfört med om den inte är organiserad. Även rent främjande av rasistiska organisationers verksamhet lyfts fram som en risk för sådan skada. När det gäller annat deltagande än sådant som sker genom brottslig förföljelse av en folkgrupp och bildande av eller stöd till organiserad rasism, måste det emellertid anses föreligga ett förhållandevis stort avstånd mellan det kriminaliserade beteende och skyddsintresset. Skyddsintresset allmän ordning anses, som tidigare

---

<sup>120</sup> Se ovan avsnitt 4.1.

<sup>121</sup> Se ovan avsnitt 2.2.

nämnts, ha ett högt värde, vilket innebär att ett längre ”avstånd” mellan det kriminaliserade beteendet och skyddsintresset kan tillåtas.

Eftersom Straffrättsanvändningsutredningens skadepincip inkluderar *fara* för skada, och begreppet ”skada” definieras som enbart en negativ påverkan, bör det inte krävas särskilt mycket för att principen ska anses vara uppfylld. Annorlunda formulerat bör det inte behöva vara uppenbart att beteendet kan orsaka skada på skyddsintresset, eller ens fara för det. Med tanke på detta bör det kunna hävdas att även denna princip är uppfylld. Härtill får det anses att det beteende som kriminaliseringen avser är konkretiserat i betänkandet.

*(3) Kriminaliseringen får inte äventyra tillämpningen av skuldprincipen.*

Den tredje principen, att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen, kan inte anses föranleda några bekymmer eftersom de föreslagna brotten är uppsåtsbrott.<sup>122</sup>

*(4) Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.*

Enligt den fjärde principen får det inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse som motväger skyddsintresset. För lagförslagets vidkommande utgör de grundlagsstadgade positiva opinionsfriheterna, i synnerhet föreningsfriheten, det främsta motstående intresset.<sup>123</sup> Den föreslagna kriminaliseringen kommer i viss mån att inskränka föreningsfriheten. Det har dock framgått att 2 kap. 24 § 2 st. RF tillåter en begränsning av föreningsfriheten vid sammanslutningar vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp.<sup>124</sup> Begränsningsstadgandet infördes efter ratificeringen av rasdiskrimineringskonventionen, i syfte att möjliggöra lagstiftning mot rasistiska organisationer. Det bör nämnas att villkoren för att begränsa föreningsfriheten är att begränsningens syfte är demokratiskt godtagbart, att begränsningen är proportionerlig och att den inte hotar den fria åsiktsbildningen.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> Se ovan avsnitt 4.1.

<sup>123</sup> Se ovan avsnitt 3.3.

<sup>124</sup> Se ovan avsnitt 3.2.

<sup>125</sup> Se ovan avsnitt 3.2.

Huruvida lagförslaget når dessa krav eller ej är en konstitutionellrättslig fråga, vilket som bekant faller utanför förevarande diskussion.

Frågan kvarstår emellertid om föreningsfriheten kan anses utgöra ett tillräckligt motstående intresse i förhållande till den allmänna ordningen. För att kunna besvara detta på ett tillfredställande sätt krävs en ingående analys av hur värdet av aktuella friheter, i synnerhet föreningsfriheten, och värdet av skyddsintresset allmän ordning förhåller sig till varandra vid en intressekonflikt. Det kan dock på ett ytligt plan konstateras att det uppstår en tämligen märklig situation om föreningsfriheten används som ett skydd för vissa personer att uppmuntra, möjliggöra eller till och med utföra en förföljelse av andra personer och därigenom skada den allmänna ordningen.

Vidare tyder det faktum att föreningsfriheten tillåts inskränkas vid just sammanslutningar vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på att denna frihet kan, åtminstone i teorin, behöva ge vika åt andra intressen, möjligtvis intresset allmän ordning. Det verkar alltså inte uppenbart att föreningsfriheten, i form av ett tillräckligt värdefullt motstående intresse, utgör ett hinder för den föreslagna kriminaliseringen.

*(5) Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.*

Den sista kriminaliseringsprincipen stadgar att det inte får finnas någon alternativ metod som tillräckligt effektivt kan komma till rätta med det oönskade beteendet. Detta avgörs som bekant utifrån tre steg och det första steget är att kontrollera om det redan finns en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv. Som tidigare nämnts finns lagstiftning som motarbetar rasism, men den tar dock inte sikte på just den organiserade kriminella förföljelsen.

Det verkar alltså finnas ett behov av en handlingsdirigerande regel, frågan är då om det räcker med en icke repressiv sådan. Repressiva regler har administrativa sanktioner, såsom sanktionsavgifter eller vite, eller straff som påföljder. Om det anses nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel bör straff väljas i sista hand. Några icke repressiva regler diskuteras inte i betänkandet och

det ses som mer eller mindre givet att en repressiv regel med just straff som påföljd krävs. Antagligen beror detta på den moraliska förkastlighet som beteendet anses innebära. Att de föreslagna gärningarna är belagda med fängelsestraff ger vidare en indikation på att någon administrativ åtgärd inte är lämplig.<sup>126</sup>

Slutligen är det viktigt att ha i åtanke att Straffrättsanvändningsutredningens kriminaliseringsprinciper inte behöver följas med samma rigiditet som lagstadgade normer. Som har framgått ovan kan det i det enskilda fallet vara befogat att kriminalisera ett beteende trots att samtliga principer inte är uppfyllda, om det föreligger mycket tungt vägande skäl för detta.<sup>127</sup> Ett exempel på sådana tungt vägande skäl är förekomsten av internationella förpliktelser. I det aktuella lagstiftningsärendet utgör rasdiskrimineringskonventionen ett internationellt åtagande som förpliktar de anslutande staterna att förbjuda rasistiska organisationer.<sup>128</sup> Det råder emellertid oenighet huruvida det rör sig om ett absolut krav på ett förbud och om inte Sverige redan har uppfyllt åtagandet genom bland annat brottet hets mot folkgrupp. Detta har nämligen varit den vanligaste ståndpunkten vid tidigare överväganden om ett förbud mot rasistiska organisationer i Sverige, och är också den linje som det aktuella betänkandet står fast vid. Den som anser att rasdiskrimineringskonventionens krav på ett förbud inte är uppfyllt genom befintlig svensk rätt skulle däremot kunna argumentera för att den föreslagna kriminaliseringen är befogad med hänsyn till folkrättsliga förpliktelser.

### 5.3 Slutsatser

Lagförslaget om ett förbud mot rasistiska organisationer i SOU 2021:27 har granskats och analyserats i förhållande till allmänna principer för kriminalisering. Som underlag för analysen har tillämpats grundläggande kriminaliseringsprinciper, såsom legalitetsprincipen, och Straffrättsanvändningsutredningens kriminaliseringsprinciper.

---

<sup>126</sup> Se ovan avsnitt 2.2.

<sup>127</sup> Se ovan avsnitt 2.2.

<sup>128</sup> Se ovan avsnitt 3.3.



Undersökningen visar att lagförslaget kan anses vara förenligt med legalitetsprincipen. Vidare kan Straffrättsanvändningsutredningens principer om att det ska anges ett godtagbart skyddsintresse, att det beteende som ska kriminaliseras är konkretiserat och kan åtminstone utgöra en fara för skada på skyddsintresset samt att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen anses vara uppfyllda.

De Straffrättsanvändningsutredningens principer vars uppfyllande framstår som mindre självklara rör förekomsten av något tillräckligt värdefullt motstående intresse respektive någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv. När det gäller den förstnämnda principen verkar det som att föreningsfriheten inte måste anses utgöra ett sådant intresse i sammanhanget, men att det krävs en mer djupgående utredning av frågan. När det gäller huruvida det finns någon tillräckligt effektiv alternativ metod för att komma till rätta med de oönskade beteendena framgår det att lagförslaget visserligen tar sikte på gärningar som befintlig lagstiftning inte direkt förbjuder. Det är dock inte givet att det befintliga regelverket inte är tillräckligt effektivt för att bekämpa beteendena i praktiken. För att kunna ta fasta på detta, och med säkerhet kunna säga att Straffrättsanvändningsutredningens sista princip är uppfylld, erfordras därför en empirisk undersökning av tillämpningen av befintlig rätt i förhållande till den organiserade rasismen. I motsvarande mån hade en mer ingående studie av den organiserade rasismen varit önskvärd.

Slutligen kan konstateras att det i SOU 2021:27 presenterade lagförslaget om ett förbud av bland annat deltagande i rasistiska organisationer kan anses uppfylla några men inte samtliga av Straffrättsanvändningsutredningens principer för kriminalisering. Framför allt beror det på en avsaknad av empiriskt material. Detta talar emot en kriminalisering i nuläget. Eftersom det är fråga om icke lagfästa principer för kriminalisering finns det samtidigt inget absolut krav på att uppfylla dem. Att Sverige har anslutit sig till rasdiskrimineringskonventionen har dessutom lyfts fram som ett sådant tungt vägande skäl som kan påstås göra kriminaliseringen av deltagande i, bildande av samt stöd till rasistiska organisationer befogad, trots att Straffrättsanvändningsutredningens samtliga principer inte skulle anses vara uppfyllda.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

Dir. 2011:31 Användningen av straffrätt.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 1981/82:58 om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.).

SOU 2021:27 Ett förbud mot rasistiska organisationer.

SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende.

SOU 2013:38 Vad bör straffas?

SOU 1981:38 Om hets mot folkgrupp: delbetänkande.

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

SÖ 1952:35 Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

## Litteratur

Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils (2013), *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., Uppsala: Iustus Förlag AB.

Bull, Thomas och Jonsson Cornell, Anna (2020), 'Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer – några rättsliga iakttagelser och en rättspolitisk spaning', *SvJT*, Nr. 7, s. 515–533.

Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne och Wersäll, Fredrik, *Brottsbalken* (1 december 2021, Version 19 JUNO), kommentaren till 16 kap. 8 §.

Heidenborg, Mari (2013), 'Vad bör straffas?', *SvJT*, Nr. 3, s. 301–313.

Jareborg, Nils (2001), *Allmän kriminalrätt*, Uppsala: Iustus Förlag AB.

- Jareborg, Nils (2004), 'Rättsdogmatik som vetenskap', *SvJT*, Nr. 1, s. 1–10.
- Jermsten, Henrik, *Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 24 §*, Lexino 2021-07-01 (JUNO).
- Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 2 uppl., Lund: Studentlitteratur AB, s. 21–46.
- Lernestedt, Claes (2003), *Kriminalisering: Problem och principer*, Uppsala: Iustus Förlag AB.
- Safaei, Azalea (2020), 'Deltagandeförbud i rasistiska organisationer? – En undersökning av en eventuell kriminalisering utifrån allmänprevention', Lunds universitet.
- Sandgren, Claes (2021), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod, argumentation och språk*, 5 uppl., Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Sandgren, Claes (2008), 'Är rättsdogmatiken dogmatisk?', *TfR*, vol. 118, nr. 4–5, s. 648–656.