

9 Uppdraget

Vårt uppdrag är enligt direktiven att utreda frågor om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet samt vissa andra frågor med anknytning härtill. Bakgrunden till uppdraget är bl.a. händelser under senare år med anknytning till vissa mc-klubbar, rasistiska organisationers verksamhet samt det internationella samarbetet när det gäller att bekämpa organiserad brottslighet. Som en grund för våra överväganden i dessa delar har vi i del A av betänkandet (kap. 1-8) lämnat en redogörelse för vilka organisationer och andra sammanslutningar av de aktuella typerna som finns och vilken verksamhet, inklusive brottslig verksamhet, som bedrivs i anslutning till dessa sammanslutningar.

När det gäller frågan om straffansvar för deltagande i den nämnda typen av organisationer sägs i direktiven bl.a. att vi skall

- överväga om det bör göras straffbart att aktivt delta i organisationer som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet
- definiera vilka former av organisationer eller sammanslutningar som en eventuell kriminalisering skall kunna avse
- ta ställning till vilka kriterier som bör användas när man avgör om en organisation eller sammanslutning skall anses syssla med brottslig verksamhet
- ta ställning till om en eventuell kriminalisering bör ta sikte på samtliga typer av brottslig verksamhet inom ramen för en organisation eller om endast vissa brottstyper, som kan anses särskilt farliga när de sker i organiserad form, bör omfattas
- överväga vilken funktion en utvidgad kriminalisering kan fylla när det gäller att hindra personer, som på grund av sin anknytning till de aktuella organisationerna är olämpliga till det, från att utöva yrken i vilka användning av våld kan ingå, t.ex. polis eller militär
- se till att en eventuell kriminalisering utformas så att Sverige i möjligaste mån kan leva upp till nuvarande och förestående internationella åtaganden på området

Vi kommer att redovisa våra överväganden i dessa frågor i kapitel 16. Den typ av lagstiftning som det talas om i direktiven är emellertid ny för svensk rättstradition. För att kunna ta ställning till om kriminalisering av aktivt deltagande i organisationer som ägnar sig åt brottslig verksamhet

bör föreslås, är det därför nödvändigt att först analysera vår nuvarande lagstiftning om medverkan till brott och om brott på planeringsstadiet. Även själva brottsbegreppet och frågor om personligt ansvar för brott bör analyseras. I kapitel 10 och 11 lämnas en redogörelse för gällande rätt på dessa områden.

Generellt gäller enligt våra direktiv att behovet av utökad kriminalisering måste vägas mot intresset av att bibehålla grundlagsskyddade fri- och rättigheter oinskränkta. En kriminalisering av aktivt deltagande i sammanlutningar som ägnar sig åt brott skulle t.ex. kunna komma att påverka föreningsfriheten. De regler som i dag gäller föreningsfriheten och organisationslagstiftningen i övrigt beskrivs i kapitel 12.

Som nämnts tidigare skall vi se till att en eventuell kriminalisering utformas så att Sverige i möjligaste mån kan leva upp till nuvarande och förestående internationella åtaganden på området. Dessa åtaganden kan avse införande av olika typer av straffbestämmelser men också internationell rättslig hjälp i brottmål. I kapitel 13 respektive 15 beskrivs de åtaganden som f.n. finns och som är under utarbetande inom olika internationella organ. Det ingår också i vårt uppdrag att studera lagstiftningen i några med Sverige jämförbara länder. I flera europeiska länders lagstiftning finns uttryckliga bestämmelser som straffbelägger aktivt deltagande i brottsliga organisationer. En närmare beskrivning av utländsk rätt på detta område lämnas i kapitel 14.

10 Brottsbegreppet

10.1 Legalitetsprincipen

Brottsbalken inleds med en definition av vad som menas med termen brott. I 1 kap. 1 § anges att brott är en gärning som är beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning och för vilken straff som beskrivs i brottsbalken är föreskrivet. Definitionen är formell och knyter an till straffet som rättsföljd. Ett av skälen till att man valt en så formell, och till synes intetsägande, definition är att det helt enkelt inte är möjligt att hitta några enkla gemensamma nämnare som skulle känneteckna alla brott i materiell mening. Från systematisk synpunkt finns emellertid ett behov av ett enhetligt brottsbegrepp.

Definitionen i 1 kap. 1 § BrB fyller också en viktig funktion i det att den är ett uttryck för *legalitetsprincipen*. I alla moderna rättsstater uppfattas denna princip som ett grundläggande krav som bl.a. straffsystemet måste tillgodose. Legalitetsprincipen på straffrättens område innebär i korthet att straff får utdömas endast för gärningar som i förväg blivit kriminaliserade genom generell lagstiftning. Principen har fått ett starkt stöd i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. I artikel 7 i konventionen anges att ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående inte utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. En motsvarande bestämmelse finns i den svenska regeringsformen (2 kap. 10 §).

Legalitetsprincipen såsom den uttrycks i 1 kap. 1 § BrB innebär också ett förbud mot analogisk tolkning av straffbud. Det är av avgörande betydelse för rättssäkerheten och för tilltron till det straffrättsliga systemet att de ingripanden som görs är förutsebara och sker inom de gränser som statsmakterna i förväg har dragit upp. En självklar del i detta är att den lagtext som finns på det straffrättsliga området inte får vara alltför allmänt hållen utan måste innehålla ett visst mått av precision vid beskrivningen av vad som är straffbart. Därmed inte sagt att någon absolut precision skulle kunna uppnås; även den straffrättsliga lagstiftningen måste med nödvändighet bli föremål för tolkning.

10.2 Personligt ansvar

För att ett brott skall föreligga måste således en otillåten gärning ha företagits. Vad som är en otillåten gärning beskrivs i de enskilda straffbuden. Dessa innehåller ett antal s.k. objektiva rekvisit, dvs. förutsättningar som måste vara uppfyllda för att brottet i fråga skall föreligga. Det svenska straffrättsliga sanktionssystemet bygger på individuellt ansvar, dvs. endast individer kan begå brott.¹

Att en otillåten gärning har företagits är emellertid inte tillräckligt för att ett brott skall föreligga, utan det krävs dessutom att gärningsmannen har personligt ansvar (skuld) för gärningen. Som en grundläggande princip för det straffrättsliga ansvaret brukar anges att den som begår en gärning som lagen pekar ut som brottslig också skall ha haft möjlighet att rätta sig efter lagens krav, den s.k. *konformitetsprincipen*.

I svensk rätt kan kravet på personligt ansvar uppfyllas genom uppsåt eller oaktsamhet. Av 1 kap. 2 § första stycket BrB följer att det normalt ställs krav på uppsåt. En oaktsam gärning är straffbar endast om det är särskilt föreskrivet. Enligt den s.k. *täckningsprincipen* krävs att det råder en viss kongruens mellan brottets objektiva och subjektiva sida, dvs. att gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet omfattar åtminstone huvuddragen av det händelseförlopp som utgör gärningen.

För att någon skall kunna efterleva lagens krav i ett visst hänseende krävs det alltså att han förstår att han gör något visst (som utgör en rättsstridig gärning) eller, om det rör sig om ansvar för oaktsamhetsbrott, att han bör förstå att han gör något visst (som utgör en rättsstridig gärning). Annars har han inte haft tillfälle att rätta sig efter lagen och kan inte klandras för sin överträdelse av lagen.

¹ Företagsbetsutredningen föreslog i sitt betänkande *Straffansvar för juridiska personer* (SOU 1997:127) att juridiska personer skall kunna straffas för vissa brott. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

11 Medverkan till brott och brott på planeringsstadiet

11.1 Medverkan till brott

11.1.1 Allmänt

Flera personers deltagande i brott behandlas i bestämmelsen i 23 kap. 4 § BrB om medverkan till brott. Av denna framgår att ansvar för en viss gärning kan ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även den som främjat denna med råd eller dåd. De enskilda straffbudena utvidgas således generellt till att omfatta även den som, utan att vara gärningsman, har främjat den straffbelagda gärningen.

I paragrafen anges att den som inte är att anse som gärningsman skall dömas för anstiftan till brottet, om han har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till det. Härav följer dels att medverkan kan ha tre former enligt svensk rätt - gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp - dels att det gäller en prioritetsordning mellan dessa olika former av medverkan. Gärningsmannaskap har (självfallet) företräde framför de båda andra medverkansformerna, medan anstiftan anses allvarligare än medhjälp och går före den medverkansformen.

Av paragrafen framgår vidare att medverkansansvaret är självständigt. Det föreskrivs nämligen att varje medverkande skall bedömas efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. En medverkande kan således straffas oberoende av om den som har utfört gärningen kan fällas till ansvar eller inte. Det krävs dock alltid att någon har förövat en gärning som uppfyller rekvisiten i en straffbestämmelse och att denna gärning inte är fri från ansvar på grund av att någon objektiv ansvarsfrihetsgrund (t.ex. nödvärn) är tillämplig.

Här bör också nämnas den särskilda form av gärningsmannaskap som brukar kallas medgärningsmannaskap. Flera personer kan samtidigt vara gärningsmän trots att ingen av dem, eller inte alla, självständigt uppfyller hela brottsbeskrivningen i ett straffbud, förutsatt att vad de gör tillsammans (i samverkan) innebär att brottsbeskrivningen är uppfylld. De har med andra ord utfört gärningen tillsammans.

Medgärningsmannaskap föreligger t.ex. inte sällan när flera personer tillsammans misshandlar en annan person, även om det inte kan utredas vem av förövarna som har orsakat vilken skada eller hur orsaksförloppen i detalj varit. Föreligger erforderligt uppsåt får alla svara för den skada som de gemensamt har tillfogat offret.

11.1.2 Främjande av viss gärning

För att någon som inte är gärningsman skall kunna dömas till ansvar krävs således att han har främjat gärningen ”med råd eller dåd”. Med detta uttryck - som har levt kvar från motsvarande reglering i den tidigare strafflagen - avses att främjandet skall ha skett med fysiska eller psykiska medel. Olika tolkningar har föreslagits i fråga om vad detta närmare innebär, men någon helt entydig uppfattning om vad som är gällande rätt i detta hänseende finns inte.

Enligt normalt språkbruk främjas en gärning, när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. Det råder emellertid enighet om att uttrycket ”främja” i den mening som avses i 23 kap. 4 § BrB inte kan tolkas så snävt och att obehövlig medverkan inte utesluts från vad som kan utgöra ett främjande. T.ex. krävs det inte för medverkansansvar för den som håller vakt vid ett inbrott att hans vakthållning verkligen bidragit till att huvudgärningen kunnat begås.

Enligt förarbetena skulle det för att ett främjande skall föreligga räcka med att medverkansgärningen ”övat inflytande på händelseutvecklingen i brottsfrämjande riktning, vore det så än blott genom att styrka de andra i deras brottsliga beslut” (SOU 1944:69 s. 91). Av praxis framgår att även den som endast obetydligt har bidragit till uppkomsten av huvudgärningen kan drabbas av medverkansansvar. En gärning som varken fysiskt eller psykiskt har haft någon betydelse för huvudgärningens genomförande kan däremot inte utgöra ett främjande.

Gränsen mellan vad som är att bedöma som straffbar medverkan och handlande som är fritt från ansvar blir i viss mån subtil, särskilt vid psykisk medhjälp som består i ett deltagande som styrker gärningsmannen i dennes uppsåt. En viss begränsning ligger i vad som i litteraturen betecknas som ”livets regel”. Att med gillande min åse ett slagsmål eller ett djurplågeri är alltför obetydligt för att utgöra ett främjande (genom uppmunt-
ran). Att inte bara passivt stå i närheten av brottsplatsen, utan att på ett mera aktivt sätt påverka händelseförloppet, innebär däremot ett sådant främjande som kan grunda medverkansansvar.

11.1.3 Omständigheter av subjektiv betydelse

Varje medverkande skall enligt 23 kap. 4 § tredje stycket BrB bedömas efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom till last. Här slås medverkansansvarets självständighet i vad avser den subjektiva inställningen fast.

Vid främjande måste den subjektiva täckningen hänföra sig till såväl huvudgärningen som medverkansgärningen. Medhjälparens uppsåt skall - om det är fråga om ett uppsåtligt brott - täcka det faktum att han främjat en viss gärning med råd eller dåd. Vidare skall medhjälparen ha uppsåt till de omständigheter av objektiv betydelse som konstituerar huvudgärningen.

När uppsåtskravet sätts i relation till huvudgärningen - som ju företas av en eller flera andra personer - uppkommer frågan hur pass konkretiserad främjarens föreställning måste vara beträffande de omständigheter, under vilken denna företas, och beträffande de följder som den medför, för att uppsåtskravet skall vara uppfyllt. I litteraturen brukar ofta anges att medverkansuppsåtet måste avse en i viss mån individualiserad gärning. Vad som närmare skall förstås med detta är inte helt klart.

För medverkansansvar torde inte krävas att t.ex. en anstiftare känner till hur det brott han anstiftar annan att begå närmare skall gå till eller ens, åtminstone i vissa situationer, mot vem brottet skall förövas. Det måste vara tillräckligt för ansvar att någon t.ex. förmår någon annan att begå ett rån mot vem som helst som kommer på en viss väg. Motsvarande bör gälla för medhjälp till brott.

Kravet på medverkansuppsåtet i nu nämnt avseende, dvs. anstiftarens eller medhjälparens uppsåt i förhållande till huvudgärningen, bör korrespondera med vad som allmänt sett gäller enligt den s.k. täckningsprincipen (att gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet omfattar det händelseförlopp som utgör gärningen). Här inställer sig frågor som exempelvis hur man skall hantera avvikelser mellan gärningsmannens agerande och det av anstiftaren eller medhjälparen föreställda händelseförloppet och vilken grad av insikt som krävs hos anstiftaren eller medhjälparen i förhållande till de handlingar som gärningsmannen företar och de framtida konsekvenser som dessa medför. Besvarandet av dessa frågor kan ha stor betydelse för hur man rättsligt skall hantera bl.a. gängbrottslighet.

Det är även möjligt att göra sig skyldig till oaktsam medverkan till brott. Om huvudgärningen är straffbelagd endast som uppsåtligt brott, fordras dock uppsåt för att en medverkande skall fällas till ansvar. En medverkande som endast har varit oaktsam går alltså i dessa fall fri från ansvar. Om det emellertid i lagen finns både en uppsåtlig och en oaktsam variant av samma gärning, kan den som har gjort sig skyldig till oaktsam medverkan dömas för medverkan till det oaktsamma brottet, medan en

annan medverkande som har gjort sig skyldig till uppsåtlig medverkan döms för medverkan till den uppsåtliga formen av brottet.

11.2 Brott på planeringsstadiet

11.2.1 Allmänt

Brott på planeringsstadiet indelas enligt svensk rätt i två huvudkategorier. Den ena huvudkategorin, benämnd *förberedelse* till brott, är av materiell natur och avser befattning på visst sätt med pengar som kostnadsersättning eller arvode för brott eller också befattning med föremål som kan utgöra hjälpmedel vid brott. Den andra huvudkategorin, *stämpling* till brott, är av immateriell natur och avser att man sätter sig i förbindelse med andra personer för att förbereda, möjliggöra eller underlätta brott.

De båda huvudkategorierna eller brottsformerna regleras i en gemensam allmän bestämmelse, 23 kap. 2 § BrB. Det är emellertid viktigt att påpeka att för att någon skall kunna dömas för förberedelse eller stämpling till ett visst brott räcker det inte att förutsättningarna enligt denna paragraf är uppfyllda. Det krävs också att det särskilt har föreskrivits att förberedelse eller stämpling till just det aktuella brottet är straffbart. Dessutom gäller som förutsättning att inte endast ringa fara för brottets fullbordan har förelagat.

11.2.2 Förberedelse till brott

Enligt 23 kap. 2 § första stycket BrB föreligger förberedelse till brott om någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, lämnar eller tar emot pengar eller annat som utgör förlag eller vederlag för brottet eller med sådant uppsåt anskaffar, förfärdigar, lämnar, mottar, förvarar, fortskaffar eller tar annan dylik befattning med gift, sprängämne, vapen, dyrk, förfalskningsverktyg eller annat sådant hjälpmedel.

Förberedelsegärningen består alltså i att gärningsmannen med brottsligt uppsåt tar befattning med objekt som på olika sätt kan underlätta eller möjliggöra utförandet av ett brott. Den ena huvudtypen av förberedelse tar sikte på att någon lämnar pengar som kostnadsersättning (förlag) eller mottar pengar som lön (vederlag) för brott. Den andra huvudtypen tar sikte på att någon tar befattning med vissa föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brottslig verksamhet.

Ansvar för förberedelse till ett visst brott förutsätter att händelseförloppet inte har fortlöpt så långt att ansvar kan utdömas för försök till brott eller för fullbordat brott. Den som t.ex. anskaffar ett vapen åt en annan

person med uppsåt att främja mord - ett förfarande som alltså i och för sig utgör förberedelse till brott - skall således dömas för medhjälp till försök till mord, om den andre personen försöker utföra dådet med misslyckas, och för medhjälp till mord, om den andre personen lyckas i sitt uppsåt.

För att en förberedelse skall vara straffbar krävs uppsåt att utföra eller främja brott. Gärningsmannen skall således antingen själv ha uppsåt att begå gärningen eller ha kännedom om att annan har uppsåt att begå en sådan gärning. Uppsåtet behöver inte avse en viss bestämd gärning, utan det räcker att uppsåtet avser att brott av ifrågavarande slag förr eller senare kommer till stånd.

11.2.3 Stämpling till brott

Enligt 23 kap. 2 § andra stycket BrB förstås med stämpling till brott att någon i samråd med en annan person beslutar sig för att utföra gärningen (ett brott), att någon söker anstifta en annan person att utföra gärningen eller att någon åtar sig eller erbjuder sig att utföra den. Det skall ha förelagat en konkret fara för brottets fullbordande och denna fara skall inte vara att bedöma som ringa.

Genom bestämmelsen om stämpling till brott straffbeläggs således vissa former av förfaranden på planeringsstadiet, som kan sägas ha det gemensamt att de innebär att någon sätter sig i förbindelse med andra personer. Det finns tre olika former av stämplingsgärningar; att man tillsammans med annan beslutar sig för att utföra ett brott, att man söker anstifta annan att utföra ett brott samt att man åtar sig eller erbjuder sig att utföra ett brott.

Stämpling till brott är, som nämnts i det föregående, straffbelagd endast om det i samband med straffbudet för det fullbordade brottet finns en föreskrift som särskilt anger att stämpling skall bestraffas vid den aktuella brottstypen. Stämpling är endast undantagsvis straffbelagd.

Straffbar stämpling förutsätter uppsåt. Uppsåtet behöver inte hänföra sig till en konkret gärning, utan det räcker att uppsåtet omfattar att brott av ifrågavarande slag förr eller senare kommer till stånd. Tid, rum, brottsoffer och andra omständigheter kring det tilltänkta brottet kan således ha lämnats obestämda. Det planerade brottet behöver inte heller vara nära förestående så att brottsplanen kan betecknas som aktuell.

11.2.4 Omfattningen av det straffbelagda området

För att någon skall kunna dömas för förberedelse eller stämpling till brott krävs att det särskilt har föreskrivits att förberedelse eller stämpling till

just det aktuella brottet är straffbart. Dessutom gäller, som tidigare nämnts, att inte endast ringa fara för brottets fullbordan förelegat.

I BrB är förberedelse straffbelagt främst vid de allvarligaste brottstyperna och vid de mer centrala brotten. I några fall är emellertid förberedelse straffbart även när böter ingår i straffskalan. Följande brott i BrB är straffbelagda på förberedelsestadiet.

- mord, dråp, barndråp och misshandel som inte är ringa (3 kap. 11 §)
- människorov, olaga frihetsberövande, försättande i nödläge, grovt olaga tvång och dataintrång som inte är ringa (4 kap. 10 §)
- våldtäkt, grov våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri (6 kap. 12 §)
- stöld, grov stöld, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel som inte är ringa och olovlig kraftavledning (8 kap. 12 §)
- bedrägeri, grovt bedrägeri, utpressning och ocker (9 kap. 11 §)
- grov skadegörelse (12 kap. 5 §)
- mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, spridande av gift eller smitta samt förgöring (13 kap. 12 §)
- urkundsförfalskning, grov urkundsförfalskning, undertryckande av urkund, signaturförfalskning, penningförfalskning, märkesförfalskning, förfalskning av fast märke eller brukande av vad som förfalskats (14 kap. 12 §)
- mened som inte är ringa (15 kap. 15 §)
- myteri (16 kap. 17 §)
- våld eller hot (ej ringa) mot tjänsteman samt främjande av flykt (17 kap. 16 §)
- uppror samt väpnat hot mot allmän ordning (18 kap. 7 §)
- högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift samt olovlig underrättelseverksamhet (19 kap. 14 §)
- rymning samt våld eller hot mot förman (21 kap. 15 §)
- landsförräderi och landssvek (22 kap. 7 §)

Inom specialstraffrätten var förberedelse till brott tidigare straffbar endast vid narkotikabrott, varusmuggling avseende narkotika, folkmord, myteri samt, av tradition, vid olovligt fiske. Alltsedan 1970-talet har det emellertid skett en successiv utveckling där fler och fler specialstraffrättsliga brott har blivit straffbelagda redan på förberedelsestadiet. Som exempel kan nämnas dataintrång, upphovsrättsintrång och intrång i flera andra ensamrätter knutna till det industriella rättsskyddet. Andra exempel är företagsspioneri och människosmuggling.

11.3 Straffansvarsutredningens förslag

Straffansvarsutredningen har i sitt betänkande Straffansvarets gränser (SOU 1996:185) behandlat bl.a. frågan om fleras deltagande i brott. Utredningen har granskat medverkansansvaret enligt BrB och föreslagit vissa förändringar som syftar till att göra det straffrättsliga ansvaret tydligt vid bl.a. gängbrottslighet i mera organiserade former. En särskild bestämmelse om medgärningsmannaskap skall enligt förslaget införas i 23 kap. 3 § BrB och medverkan till brott skall enligt i 23 kap. 4 § BrB vara en beteckning endast på anstiftan och medhjälp till brott. Förslaget kan dock i den delen inte ses som någon egentlig utvidgning av det straffbara området.

Vidare har utredningen bl.a. föreslagit att man skall ersätta den nuvarande uppräkningslagen i lagen av vilka förehavanden som kan utgöra förberedelse till brott med ett mera generellt och heltäckande förberedelsebegrepp. På det sättet anser utredningen att möjligheterna vidgas att på ett tidigt stadium ingripa mot planerad brottslighet av allvarligt slag, t.ex. vissa former av mc-relaterad brottslighet och ekonomisk brottslighet. Enligt förslaget skall förberedelse till brott föreligga om någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, vidtar planeringsåtgärder, befattar sig med hjälpmedel eller pengar eller vidtar andra förberedande åtgärder som hade varit att bedöma som åtminstone medverkan till brott för det fall brottet hade fullbordats eller utgjort straffbart försök. För ansvar skall vidare krävas att det har förelegat fara för brottets fullbordande. När faran för brottets fullbordande har varit liten presumeras enligt förslaget förberedelsebrottet vara ringa och därmed fritt från ansvar.

Stämplingsbrottet föreslås som en följd av det utvidgade förberedelsebegreppet upphävt. Enligt utredningen saknas med ett sådant förberedelsebegrepp behov av ha kvar ett självständigt ansvar för stämpling till brott. Gärningsformen ”söka anstifta annan att begå brott” torde enligt utredningen närmast automatiskt täckas av den nya regleringen av förberedelsebrottet. De övriga två gärningsformerna av stämpling omfattas inte nödvändigtvis av den föreslagna nya regleringen av förberedelsebrottet. Praktiskt sett innebär detta emellertid enligt utredningen inte någon förändring av det nuvarande rättsläget, eftersom något ingripande mot stämpling till brott knappast sker innan någon planläggning, hantering av hjälpmedel eller någon annan förberedande åtgärd har företagits. Bevisvärigheterna torde nämligen vara alltför stora.

Utredningen har även behandlat uppsåtsbegreppet inom straffrätten och har föreslagit att det i fortsättningen skall bestå av två olika varianter, avsiktsuppsåt och insiktsuppsåt. Avsiktsuppsåtet motsvarar vad som i dag benämns direkt uppsåt. Begreppen indirekt uppsåt och eventuellt uppsåt utmönstras och i stället införs ett insiktsuppsåt. Insiktsuppsåtet skall enligt förslaget täcka in den del av det centrala uppsåtsområdet som vi i dag be-

nämner indirekt uppsåt, men även det område med en lägre grad av insikt som utgör gräns till den medvetna oaktsamheten. I praktiken rör det sig enligt utredningen om ett kvalificerat sannolikhetsuppsåt. Det är utredningens bedömning att insiktuppsåtet kommer att leda till mer förutsebara och för allmänheten mer förståeliga resultat i jämförelse med det eventuella uppsåtet.

Straffansvarsutredningen förslag fick ett i huvudsak mycket positivt mottagande av remissinstanserna. Det är f.n. föremål för vidare överväganden inom Justitiedepartementet.

12 Något om föreningsfrihet och svensk organisationslagstiftning

12.1 Föreningsfrihet

Föreningsfriheten ingår i de grundläggande fri- och rättigheter som tillförsäkras den enskilde i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF). Föreningsfrihet definieras som frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten gäller för alla sammanslutningar, oavsett syfte eller form. Detta innebär att inte bara juridiska personer utan även sammanslutningar som inte är självständiga rättssubjekt skyddas. De senare har kallats för ”sociala organisationer”.¹ Med detta avses att de använder sig av föreningsliknande former men utan att kraven för en ideell förening är uppfyllda (se avsnitt 12.2). Som exempel på sådana sociala organisationer nämns byalag, aktionsgrupper, syjunter, bridgeklubbar m.m. De åtnjuter alltså föreningsfrihet, men är icke rättskapabla sammanslutningar. Helt tillfälliga sammanslutningar, t.ex. ett demonstrationståg, är dock inte en sammanslutning som skyddas av föreningsfriheten.²

Det bör påpekas att föreningsfriheten innefattar inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning.³ Avsikten med föreningsfriheten är att ge medborgarna vidsträcktta möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften. Den långtgående friheten motiveras av att det knappast är möjligt att göra skillnad mellan olika legitima syften beroende på vilken grad av betydelse dessa kan ha för den fria åsiktsbildningen i samhället.⁴

De grundläggande fri- och rättigheterna får begränsas endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och en begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens

¹ Hemström: Organisationernas rättsliga ställning, 1998, s. 20.

² men däremot eventuellt av demonstrationsfriheten.

³ Se prop. 1975/76:209 s. 144.

⁴ a. prop. s. 112.

grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 § andra stycket RF).

Petrén/Ragnemalm har påpekat⁵ att rättighetsreglerna i mångt och mycket är inriktade på att skydda den fria åsiktbildningen, som enligt 1 kap. 1 § RF utgör en grundpelare för den svenska folkstyrelsen. De framhåller att vikt skall fästas vid ordet ”enbart” och att t.ex. presumtiva terrorister inte får utsättas för diskriminerande behandling enbart på grund av sin samhällsuppfattning. Något ytterligare moment måste tillkomma för att motivera särbehandling, t.ex. risken för ett brukande av våldsamma och lagstridiga medel.

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § andra stycket RF). Det förra begränsningsändamålet syftar på straffbestämmelsen i 18 kap. 4 § BrB om olovlig kårverksamhet, medan det senare infördes i RF med anledning av att Sverige tillträtt 1966 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.⁶

Enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet (artikel 11). Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Rätten till föreningsfrihet föreskrivs också i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I föreningsfriheten inbegrips rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen (artikel 22).

12.2 Svensk organisationslagstiftning

Det finns egentligen ingen allmänlig definition av vad en organisation är. Det är ett vitt begrepp som kan ges något olika innebörd beroende på vilken vetenskaplig disciplin som valt att definiera det. Även i den juridiska litteraturen används begreppet organisation med växlande innebörd. Någon legaldefinition finns inte. Såväl offentligrättsliga som privaträttsliga sammanslutningar torde dock innefattas i begreppet.

I Sverige finns ingen generell organisationsrättslig lagstiftning. Regler för de olika typerna av organisationer har fastställts i flera olika lagar och i

⁵ Sveriges grundlagar (1980) s. 71.

⁶ Se avsnitt 8.2.1.

praxis. Man brukar inom juridiken tala om associationsrätt, varmed avses reglerna om privaträttens bolag, föreningar och stiftelser (offentlighetsrättsliga sammanslutningar torde vara av mindre intresse i detta sammanhang och lämnas därför därhän). Dessa associationer är juridiska personer och har därmed tillhörande rättssubjektivitet och rättskapacitet. Detta innebär bl.a. att de kan ingå avtal och föra talan vid domstol.

Ett väsentligt kännetecken för de privaträttsliga associationerna är att de grundas genom frivilliga avtal mellan två eller flera personer. En associations uppgift är att genom sin verksamhet främja ett visst för medlemmarna gemensamt ändamål, ett bolags- eller föreningsändamål. Föreningar kan delas upp i två huvudtyper: ekonomiska och ideella. För de ekonomiska föreningarna gäller en särskild lag medan de ideella inte omfattas av någon lagstiftning. En ideell förening behöver bara anta stadgar och styrelse för att bli en juridisk person, medan högre krav ställs på ekonomiska föreningar där bl.a. registrering är nödvändig för rättskapacitet.

Som framgått av föregående avsnitt, finns utöver de sammanslutningar som nu nämnts även sammanslutningar som inte är självständiga rättssubjekt. För förbindelser som ingår inom ramen för en sådan sammanslutnings verksamhet svarar de enskilda medlemmarna i sammanslutningen.

13 Internationella åtaganden avseende aktivt deltagande i organisationer som ägnar sig åt brott

13.1 Inledning

Vårt uppdrag är att utreda frågor om straffansvar för deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet. Vi skall därvid följa det internationella arbetet avseende åtgärder mot organiserad brottslighet inom bl.a. EU, Europarådet och FN.

Detta kapitel innehåller en redogörelse för det straffrättsliga samarbetet inom EU (avsnitt 13.2) och det pågående arbetet med en FN-konvention med åtgärder mot organiserad brottslighet (avsnitt 13.3). Även inom Europarådet sker samarbete på straffrättens område. Mycket talar emellertid för att Europarådets roll när det gäller straffrättsligt samarbete kommer att minska och successivt övertas av EU.¹

13.2 EU

13.2.1 Allmänt

Samarbetet inom Europeiska unionen (EU) brukar beskrivas som ett samarbete inom tre pelare. Det traditionella gemenskapssamarbetet inom Europeiska gemenskapen (EG) återfinns i den första pelaren och grundar sig på EG-fördraget (Romfördraget). I denna pelare finns även samarbetet inom de övriga gemenskaperna, dvs. det samarbete som grundas på Kol- och stålfördraget och Euratomfördraget.

Samarbetet i den första pelaren skiljer sig från sedvanligt internationellt samarbete genom att medlemsstaterna i de grundläggande fördragen har överlåtit vissa beslutsbefogenheter till gemenskapsinstitutionerna. Det gäller bl.a. befogenheten att besluta bindande föreskrifter och att ingå internationella överenskommelser på vissa områden. På grundval av fördragen och gemenskapslagstiftningen har en särskild rättsordning, EG-rätten

¹ Fredrik Wersäll i SvJT 1997 s. 417.

eller gemenskapsrätten, utvecklats. Samarbetet i första pelaren betecknas som överstatligt.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är föremål för samarbete inom den andra pelaren. Den tredje pelaren innehåller numera samarbete i polisiära och straffrättsliga frågor.² Samarbetet i dessa pelare grundas på fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).³

I andra och tredje pelaren har inga egentliga beslutsbefogenheter förts över från medlemsstaterna till EU. Medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på samma sätt som normalt följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättens regler. Det är alltså i dessa pelare fråga om ett mellanstatligt samarbete.

13.2.2 Samarbetet inom tredje pelaren

Bakgrund

Samarbete mellan EU-länderna i rättsliga och inrikes frågor har pågått sedan mitten av 1970-talet. Det har skett bl.a. inom ramen för det s.k. TREVI-samarbetet. Genom EU-fördragets ikraftträdande år 1993 upphörde emellertid de gamla formerna för samarbete och samarbetet sker nu under ett enda institutionellt ramverk med rådet som det övergripande organet. Därunder ser den formella strukturen ut på följande sätt.

- Coreper (ambassadörerna/de ständiga representanterna)
- Artikel 36-kommittén (oftast generaldirektörer vid justitie- och inrikesdepartementen)
- Arbetsgrupper

Reglerna om samarbete i rättsliga och inrikes frågor samlades i en särskild del av EU-fördraget (avdelning VI). Samarbetet omfattade enligt artikel K1 i fördraget ursprungligen asylpolitiken, den yttre gränskontrollen, invandringsspolitiken, kampen mot narkotikamissbruk, kampen mot bedrägerier i internationell skala, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete, tullsamarbete och polissamarbete. Amsterdamfördraget,⁴ som trädde i kraft den 1 maj 1999, innebär att en rad samarbetsområden i rättsliga och inrikes frågor förs över från det mellanstatliga samarbetet till det gemenskapsrättsliga samarbetet. Det gäller gränskontrollen, asyl- och invandringsspolitiken samt det civilrättsliga samarbetet. Kvar i den tredje pelaren finns således nu samarbetet i polisiära och straffrättsliga frågor. Avdelning VI i EU-fördraget har numera också rubriken *Bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete*.

² Tidigare samarbete i rättsliga och inrikes frågor, se avsnitt 13.2.2.

³ Även benämnt Maastrichtavtalet.

⁴ EGT 97/C 340/01.

Juridiska instrument

Av artikel 34⁵ i EU-fördraget framgår att rådet kan använda sig av i huvudsak tre typer av juridiska instrument inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet, nämligen *gemensamma ståndpunkter*, *rambeslut* och *konventioner*.⁶ Dessa antas av rådet genom enhälligt beslut, på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen. Ett rambeslut, som är det instrument som är av störst intresse för oss, skall avse frågor om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten skall enligt bestämmelsen vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambesluten har således definierats på samma sätt som direktiv inom första pelaren. I artikel 34 anges dock uttryckligen att rambesluten inte, som kan vara fallet med direktiv, skall ha direkt effekt.⁷ Möjligheten att fatta rambeslut enligt artikel 34 har ersatt den tidigare möjligheten att besluta om *gemensamma åtgärder* i inrikes och rättsliga frågor.

Det har alltsedan EU-fördraget trädde i kraft rått en viss osäkerhet i fråga om vilken rättslig verkan en gemensam åtgärd har. Att den inte är bindande på samma sätt som förordningar och direktiv i första pelaren, där ju medlemsstaterna överlätit normgivningskompetens till EG, torde stå klart.⁸ Däremot får nog anses att medlemsstaterna har en folkrättslig, eller i vart fall politisk, förpliktelse att verka för att en gemensam åtgärd förverkligas.⁹ Ministerrådets rättsavdelning har i ett rådgivande yttrande i juni 1995¹⁰ försökt klargöra frågan. En gemensam åtgärd är enligt detta yttrande ett juridiskt instrument som binder regeringarna men inte den lagstiftande församlingen i varje land. Åtgärden i sig kräver inte ratifikation av parlamenten men, i den mån lagändring via parlamenten krävs, måste den naturligtvis ändå ha parlamentens godkännande. Regeringarna är också förpliktade att i sådana fall lägga fram förslag om lagstiftning till respektive parlament. Något regelrätt "tvångsmedel" för att genomdriva en gemensam åtgärd, eller numera ett rambeslut, saknas emellertid.

⁵ F.d. artikel K 6; EU-fördraget har genom Amsterdamfördraget fått ny artikelnumrering.

⁶ Dessutom finns vanliga *beslut*.

⁷ Med direkt effekt (direkt verkan) av en regel brukar man avse att den ger upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda.

⁸ Prop. 1997/98:58 s. 118.

⁹ Se Jareborg/Asp i SvJT 1997 s. 322.

¹⁰ Ref. av Hans G. Nilsson i SvJT 1999 s. 717. Se också danska EU-Karnov 1999 s. 1978 not 1.

Institutionella frågor

Medlemsstaterna hade tidigare ensamma initiativrätt när det gäller polisiära och straffrättsliga frågor. Sedan Amsterdamfördraget trätt i kraft har, som framgått i det föregående, enligt artikel 34 i EU-fördraget även *kommissionen* initiativrätt i dessa frågor. Genom Amsterdamfördraget stärks också *Europaparlamentets* roll. Av artikel 39 i fördraget följer att rådet skall höra parlamentet innan det beslutar att anta konventioner, rambeslut och andra beslut i polisiära och straffrättsliga frågor.

EG-domstolen hade före Amsterdamfördragets ikraftträdande i princip ingen kompetens alls inom det mellanstatliga samarbetet. Enligt artikel 35 i EU-fördraget är domstolen nu behörig att meddela förhandsavgöranden om giltighet och tolkning av rambeslut och beslut om tolkning av konventioner som upprättats inom ramen för det polisiära eller straffrättsliga samarbetet. Behörigheten är dock beroende av att den enskilda medlemsstaten förklarar att man godtar domstolens behörighet att meddela sådana förhandsavgöranden.

Domstolen är vidare behörig att avgöra tvister mellan medlemsstaterna om tolkningen eller tillämpningen av rambeslut och konventioner inom området för det polisiära och straffrättsliga samarbetet. Domstolen är även behörig att döma i tvister mellan medlemsstaterna och kommissionen om tolkning och tillämpning av konventioner - men inte rambeslut - inom området. Det finns således ingen möjlighet för kommissionen att väcka talan mot en medlemsstat för bristande uppfyllelse av sådana åtagande som kan följa av ett rambeslut (talan om fördragsbrott).

13.2.3 Gemensam åtgärd om att göra deltagandet i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott

Bakgrund

En mycket stor del av samarbetet inom den tredje pelaren gäller kampen mot den organiserade brottsligheten. Det gäller på såväl det polisiära som det straffrättsliga området.

Vid Europeiska rådets möte i Dublin i december 1996 underströk medlemsländernas stats- och regeringschefer vikten av samordnade och konsekventa åtgärder mot den organiserade brottsligheten inom unionen. Rådet beslutade att inrätta en s.k. Högnivågrupp med uppgift att utvärdera alla aspekter på den organiserade brottsligheten och att utarbeta förslag till åtgärder som kunde utgöra basen för EU:s framtida samarbete mot den internationella organiserade brottsligheten.

Under våren 1997 utarbetade Högnivågruppen en handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten. Planen antogs av rådet den 28 april 1997.¹¹ Rådet antog därvid som sina egna politiska riktlinjer vissa rekommendationer av Högnivågruppen. Rekommendationerna innehåller uppmaningar till rådet att vidta en rad konkreta åtgärder som spänner över ett vitt fält. Det rör sig bl.a. om att vidta åtgärder för att straffbelägga vissa förfaranden, och att undersöka i vad mån harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning kan bidra till kampen mot den organiserade brottsligheten. Rådet anmodades också¹² att snabbt anta en gemensam åtgärd för att det enligt lagstiftningen i varje medlemsstat skall vara olagligt för en person som vistas på dess territorium att delta i en kriminell organisation, oberoende av organisationens lokalisering inom unionen och av var den bedriver sin brottsliga verksamhet.

Därefter lade den s.k. Sektorsövergripande gruppen mot organiserad brottslighet, som bildades för att förverkliga handlingsplanen, fram ett förslag till gemensam åtgärd avseende kriminalisering av deltagande i "kriminella organisationer". Åtgärden antogs av rådet den 21 december 1998.¹³

Innehållet

Ingressen

I ingressen till den gemensamma åtgärden uttalar rådet att det allvarliga i och utvecklingen av vissa former av den organiserade brottsligheten kräver att samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater stärks. De typer av brott som man särskilt nämner är narkotikahandel, människohandel, terrorism, olaglig handel med konstverk, penningtvätt, grov ekonomisk brottslighet, utpressning samt andra våldshandlingar som är riktade mot en persons liv, fysiska integritet eller frihet, eller som skapar allmän fara för personer. För att möta de olika hot som medlemsstaterna ställs inför är det nödvändigt, sägs det, med ett gemensamt synsätt på deltagande i kriminella organisationers aktiviteter.

Rådet erinrar i ingressen om att EU respekterar de grundläggande rättigheter som anges i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och särskilt de bestämmelser som rör yttrande-, mötes- och föreningsfriheten.

¹¹ EGT 97/C 251/01. En ny handlingsplan är f.n. under utarbetande.

¹² Rekommendation nr 17.

¹³ EGT 98/L 351/01.

Artikel 1 - vad som avses med kriminell organisation

Den gemensamma åtgärden ålägger medlemsstaterna att på det sätt som närmare anges i åtgärden göra deltagande i en "kriminell organisation" brottsligt. Med kriminell organisation avses enligt artikel 1 första stycket i åtgärden en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid¹⁴ av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brotten är ett mål i sig själv eller ett medel att erhålla materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet. Något krav på att organisationen skall ha viss legal form finns inte.

I artikelns andra stycke anges att de brott som avses omfattar sådana brott som nämns i artikel 2 i Europokonventionen¹⁵ och i dess bilaga och som är belagda med ett straff om minst fyra års fängelse. Brott som nämns i artikel 2 i Europokonventionen är narkotikahandel, människohandel, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, handel med stulna fordon och den brottslighet som är förknippad med illegala nätverk för invandring samt terrorism. Penningtvätt som hänger samman med den angivna typen av brottslighet nämns också. Bilagan till konventionen innehåller en lång lista med brott, varav till de viktigaste kan anses höra mord och grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande och tagande av gisslan, organiserade stölder, svindleri och bedrägeri, falskmynteri och förfälskning av betalningsmedel samt olaglig handel med vapen, ammunition och sprängämnen.

Artikel 2 - former för kriminalisering

Kriminaliseringen av deltagande i en kriminell organisation skall enligt artikel 2.1 i den gemensamma åtgärden ske genom att varje medlemsstat åtar sig att se till att en eller två av de slag av handlingar som beskrivs i artikeln bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga sanktioner. Den första typen av gärning är aktivt deltagande i en kriminell organisation i den form som finns i flera europeiska länder

¹⁴ "För en begränsad tid" är ett uttryck som är missvisande, förmodligen beroende på dålig översättning. I den engelska versionen anges att gruppen skall vara "established over a period of time" och syftet är, tvärtemot vad den svenska översättningen kan antyda, att endast sammanslutningar av en viss varaktighet skall omfattas av bestämmelsen.

¹⁵ EGT 95/C 316/01.

(se kapitel 14). Den andra är vad som i Sverige närmast kan betecknas som en stämplingsgärning.

Den ena metoden är således (artikel 2.1 a) att se till att kriminalisera aktivt deltagande i en kriminell organisations aktiviteter enligt artikel 1, dvs. i brott som har ett straff på fyra år eller mer. Kriminaliseringen skall innefatta även fall då personen i fråga inte deltar i det egentliga utförandet av brotten i fråga och skall gälla även om de aktuella brotten inte begås. Deltagandet skall ha skett avsiktligt och med kännedom om antingen organisationens syfte och allmänt kriminella aktiviteter eller organisationens avsikt att begå brotten i fråga. Man skall enligt denna metod också kriminalisera handlande, varigenom en person aktivt deltar i annan av organisationens verksamhet, dvs. verksamhet som inte har med begåendet av brott att göra, och dessutom har kännedom om att deltagandet bidrar till fullgörandet av den kriminella organisationens brottsliga aktiviteter.

Den andra anvisade metoden för kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation är (artikel 2.1 b) att straffbelägga handlande varigenom en person kommer överens med en eller flera andra personer om att utöva en viss aktivitet som, om den sattes i verket, skulle innebära att sådana brott som anges i artikel 1 begicks. Detta skall gälla även om personen i fråga inte deltar i det egentliga utförandet av aktiviteten.

Här kan också nämnas att enligt artikel 5.2 hindrar ingenting en medlemsstat från att fastställa en bredare definition av straffbart handlande med avseende på en kriminell organisation än den definition som fastställts i artikel 2.1.

Avsikten med de olika metoderna för kriminalisering torde vara att täcka in tre olika juridiska traditioner: den kontinentala traditionen enligt vilken det är möjligt att bestraffa deltagande i kriminella organisationer, den angloamerikanska som betraktar konspiration ("conspiracy") som straffbart och enligt vilken ett avtal mellan minst två personer är tillräckligt för åtal samt slutligen den skandinaviska modellen med omfattande kriminalisering av försök, medverkan och förberedelse till brott, som är allmän till sin natur och inte specifikt riktad mot kriminella organisationer. Oavsett vilken av kriminaliseringsmetoderna som medlemsstaterna väljer att använda, skall de enligt artikel 2.2 i den gemensamma åtgärden i så hög utsträckning som möjligt bistå varandra när det gäller brott som omfattas av artikeln.

Artikel 3 - ansvar för juridiska personer

I Högnivågruppens rekommendation nr 18 b angavs att ansvar bör införas för juridiska personer som har varit inblandade i organiserad brottslighet. Som ett svar på denna rekommendation finns i artikel 3 i den gemensam-

ma åtgärden en bestämmelse som anger att varje medlemsstat skall se till att en juridisk person kan göras straffrättsligt ansvarig eller, i avsaknad av denna möjlighet, på annat sätt kan göras ansvarig för sådana brott som avses i artikel 2.1 och som begås av den juridiska personen. Ett sådant ansvar för den juridiska personen skall enligt artikel 3 inte påverka det straffrättsliga ansvaret för de fysiska personer som är gärningsmän eller som är medbrottslingar vid dessa brott. Vidare anges att varje medlemsstat särskilt skall se till att juridiska personer kan straffas på ett effektivt, proportionerligt och avskräckande sätt och att de kan åläggas förmögenhetsrättsliga och ekonomiska sanktioner.

13.2.4 Ökad harmonisering på straffrättsens område?¹⁶

Straffrätten brukar betraktas som kanske det yttersta utflödet av statens maktutövning; med stöd av den kan staten öppet tillfoga individen ett lidande - straffet. Straffrätten är också djupt förankrad i olika nationers rättsliga och kulturella traditioner. Mot den bakgrunden inser man lätt att straffrätten är ett känsligt område när det gäller samarbete och harmonisering av lagstiftning länder emellan. Straffrätten har ansetts vara en påtagligt nationell angelägenhet och samarbetet inom EU har hittills varit helt och hållet mellanstatligt och inte en del av den egentliga gemenskapsrätten.

Det nyss anförda innebär inte att straffrätten saknar internationella influenser eller internationell betydelse. På grund av bl.a. ett gemensamt kulturarv och olika former av internationellt samarbete finns sedan länge en betydande rättslikhet mellan länderna, särskilt i fråga om vad som är kriminaliserat. Vad gäller straffrättsens allmänna del - t.ex. regler för uppsåt och behandling av psykiskt störda lagöverträdare - och särskilt regler om påföljdsbestämning torde skillnaderna medlemsstaterna emellan vara större. Stora skillnader finns också i fråga om längden av de fängelsestraff som döms ut.

Många tror att straffrätten kommer att bli nästa stora område för europeisering och harmonisering. Vad som skulle kunna tala för detta är bl.a.

¹⁶ För en mera utförlig diskussion i detta ämne kan hänvisas till bl.a. följande artiklar: Nils Jareborg/Petter Asp: *Kommentar till ordförandeskapets förslag ur straffrättsligt perspektiv*, SvJT 1997 s. 317; Fredrik Wersäll: *Straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen*, SvJT 1997 s. 416; Hans G Nilsson: *Tredje pelaren mellan Maastricht och Amsterdam*, SvJT 1999 s. 709; Per Ole Träskman: *"Corpus Juris - ett frestande eller främmande förslag till en enhetlig europeisk rättssfär*, NTfK 1997 s. 262 samt *En gemensam europeisk strafflag begränsar nationell kriminalpolitik*, BRÅ-rapport 1999:9.

det behov som kan uppkomma vad gäller samarbete med anledning av den framtida europeiska gränslösheten. En harmonisering kan också förmodas underlätta samarbetet i straffrättsliga ärenden (utlämning, m.m.), inte minst som det ofta uppställs krav på dubbel straffbarhet.¹⁷ Som ett exempel på harmoniseringssträvanden kan anges det arbete med att ta fram en gemensam strafflag till skydd för EU:s finansiella intressen, ibland benämnd *Corpus Juris*, som en informell arbetsgrupp under kommissionen bedrivit.¹⁸

Det finns också många som är kritiska till ökad harmonisering av medlemsländernas straffrätt, framför allt om det skulle ske i större skala. Kritikererna menar att det finns en stor risk för att en harmonisering leder till en successivt ökad repressionsnivå, en risk som förstärks när det fordras enhällighet eller kvalificerad majoritet för besluten. Att driva igenom kriminaliseringar och straffskärpningar är lätt, men möjligheterna att nå politisk enighet inom EU om minskad repression i vissa avseenden är enligt kritikererna mycket begränsade. Möjligheterna att driva en nationell kriminalpolitik, inriktad på de problem som finns i det enskilda landet, kan också försämrats betydligt med en långtgående harmonisering av straffrätten inom EU.

13.3 FN

Även inom FN är bekämpning av organiserad brottslighet ett ämne på dagordningen. Ansvarigt för arbetet är FN:s brottsförebyggande och straffrättsliga kommission (UNCJIN).

Generalförsamlingen beslutade i december 1998 (resolution 53/111) att tillsätta en öppen arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en internationell konvention med åtgärder mot organiserad brottslighet. Arbetet inom gruppen bedrivs med inriktningen att en konvention skall kunna antas av Generalförsamlingen under innevarande år.

Enligt det senaste (juli 2000) utkastet till konvention som tagits fram¹⁹ är syftet med konventionen att befrämja samarbete för att förhindra och bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet (artikel 1). Konventionen skall enligt utkastet vara tillämplig på gränsöverskridande allvarlig brottslighet som begås av en organiserad kriminell grupp (artikel 2 *bis*).

¹⁷ Enligt 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott får en person inte utlämnas från Sverige, med mindre den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket enligt svensk lag är stadgat fängelse i mer än ett år. Inom EU kommer kravet inom kort att mildras något, se avsnitt 15.2.

¹⁸ För en redogörelse för förslaget innehåll, se Nils Jareborg i NTfK nr 3-4 1998.

¹⁹ Dok.nr. A/AC.254/L.230/Add.1.

Artikel 2 i utkastet innehåller ett stort antal definitioner, bl.a. av begreppen "kriminell grupp" och "allvarlig brottslighet". Generellt kan sägas att förslagen har ganska stora likheter med de definitioner som finns i EU:s gemensamma åtgärd.

Enligt artikel 3 i utkastet åtar sig varje stat som ansluter sig till konventionen att kriminalisera vissa särskilt angivna beteenden. Således skall det vara brottsligt att organisera, leda, understödja, möjliggöra eller lämna råd om allvarlig brottslighet som involverar en organiserad kriminell grupp.

Vidare skall endera eller båda av följande beteenden utgöra brott. Det första är att komma överens med en eller flera andra personer om att begå allvarlig brottslighet i ett syfte som direkt eller indirekt innefattar erhållande av ekonomisk eller materiell vinning om, då det krävs enligt nationell lagstiftning, någon av deltagarna i överenskommelsen vidtagit en åtgärd för att främja överenskommelsen. Den andra gärningstypen är handlande varigenom en person som, uppsåtligen och med kännedom om en kriminell grups mål och allmänna brottsliga aktivitet eller dess avsikt att begå ifrågavarande brott, aktivt deltar i (a) brottsliga aktiviteter som begås av en organiserad kriminell grupp, eller (b) andra aktiviteter inom gruppen med kännedom om att det egna handlandet bidrar till uppnåendet av gruppens kriminella syfte.

Konventionsutkastet innehåller också andra bestämmelser inriktade mot organiserad brottslighet. Det gäller t.ex. åtaganden om kriminalisering av penningtvätt och korruption. Vidare finns bestämmelser om utlämning och om olika former av samarbete i brottsutredande syfte. De fördragsslutande staterna skall också åta sig att på olika sätt tillse att tillräckligt skydd för vittnen och målsägande finns samt överväga möjligheten att lindra straffet för dem som samarbetar med rättsväsendet.

14 Straffansvar för deltagande i organisationer som ägnar sig åt brott - utländsk rätt

14.1 Inledning

Det finns i de flesta rättssystem möjligheter att döma till strängare straff för brott som begås av flera personer tillsammans. I några länder saknas formliga regler för detta - det är således en fråga helt för domstolarna - men i många länders lagstiftning finns åtminstone vissa riktlinjer beträffande i vilka fall straffskärpning får ske för brott som begås av flera. Ett vanligt sätt är att man i lagstiftningen pekar ut vissa brott som anses särskilt allvarliga när de begås i grupp - t.ex. rån, misshandel, våldtäkt eller narkotikabrott - och som i sådana fall skall bestraffas strängare än annars.

Regler om förhöjda straff för brott som begås av flera tillsammans har emellertid i många länder inte ansetts tillräckliga i kampen mot den organiserade brottsligheten. Man har därför på många håll infört särskilda bestämmelser om straff för medlemskap eller deltagande i kriminella organisationer. Sådana bestämmelser gör det möjligt att straffa en ledare för organisationer eller sammanslutningar som har som syfte att begå brott utan att det för den skull måste bevisas att ledaren själv har deltagit i ett bestämt brott. Bestämmelsernas räckvidd begränsar sig emellertid inte till ledare utan är generellt tillämpliga. Straffbart medlemskap eller deltagande i en kriminell organisation förutsätter i de flesta fall inte deltagande i specifika brottsliga handlingar. För att en person skall kunna dömas krävs emellertid regelmässigt att han eller hon känner till organisationens brottsliga syfte eller aktiviteter.

I det följande lämnas en redogörelse för lagstiftningen i några olika länder rörande straff för medlemskap eller deltagande i en kriminell organisation. Redogörelsen avser lagstiftningen i ett antal europeiska länder samt i USA och Kanada.

I våra nordiska grannländer saknas, liksom i Sverige, särskilda bestämmelser om straff för deltagande i organisationer som ägnar sig åt brott. Den finska regeringen har emellertid i en proposition (rp 183/1999) i januari 2000 föreslagit att det skall införas en straffbestämmelse avseende

vissa fall av aktivt deltagande i en kriminell organisations verksamhet. Förslaget presenteras närmare i avsnitt 14.11.

Det kan tilläggas att Storbritannien och Irland inte heller har några bestämmelser om straff för deltagande i kriminella organisationer. Däremot har man i dessa länder särskilda straffbestämmelser om *conspiracy* (överenskommelse om att begå brott) av samma typ som finns i USA och Kanada (se avsnitt 14.9 och 14.10).

Material till redogörelsen i detta kapitel har hämtats huvudsakligen från ett antal artiklar i *International Review of Penal Law* (1997 nr 3-4). Lagtexterna har hämtats ur olika databaser via Internet.

14.2 Tyskland

I tysk rätt skiljer man mellan gärningsmannaskap (*Täterschaft*) och medverkan (*Teilnahme*) till brott. Regler om detta finns i 25 § och följande paragrafer i den tyska strafflagen (*Strafgesetzbuch, StGB*). Gärningsmannaskap kan vara i formerna omedelbart gärningsmannaskap, medelbart gärningsmannaskap och medgärningsmannaskap. Medverkan till brott kan ske i form av anstiftan eller medhjälp.

Förberedelse till brott är i tysk rätt straffbar endast som särskilda brott. Som exempel kan nämnas förberedelse till högförräderi (83 § StGB) och förberedelse till penning- eller värdepappersförfalskning (149 § StGB). Vissa former av försök till delaktighet (*Versuch der Beteiligung*), vilka motsvarar stämpling till brott i svensk rätt, är emellertid straffbelagda genom en allmän bestämmelse (30 § StGB).

Att bilda eller delta i kriminella eller terroristiska föreningar eller sammanslutningar (*Vereinigungen*) är straffbart enligt 129 och 129 a §§ i StGB. Lydelsen av 129 § är följande.

129 § Bildande av kriminella föreningar

- (1) Den som grundar en förening [*Vereinigung*], vars syften eller verksamhet är inriktad på att begå brottsliga handlingar eller den som deltar som medlem i en sådan förening, propagerar för denna eller stöder den, straffas med fängelse i upp till fem år eller med böter.
- (2) Mom. 1 skall inte tillämpas,
 1. om föreningen är ett politiskt parti som den tyska författningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*) inte har förklarat vara författningsvidrigt,
 2. om utförande av brottsliga handlingar bara är ett syfte eller en verksamhet av underordnad betydelse eller

3. om föreningens syften eller verksamhet gäller brottsliga handlingar enligt §§ 84 till 87 [*vissa politiska brott av förberedelsekaraktär, vår anm.*].
- (3) Försök att grunda en sådan förening som anges i mom. 1 är straffbart.
- (4) Om gärningsmannen hör till ledarna eller dem som står bakom föreningen eller om i övrigt ett särskilt allvarligt fall föreligger, döms till fängelse i minst sex månader och högst fem år.
- (5) Domstolen kan avstå från att straffa enligt moment 1 och 3 när det gäller delaktiga, vars skuld är ringa och vars medverkan är av underordnad betydelse.
- (6) Domstolen kan lindra straffet efter egen bedömning (§ 49 mom. 2) eller avstå från straff enligt dessa föreskrifter, om gärningsmannen
 1. frivilligt och på allvar försöker förhindra föreningens fortsatta existens eller försöker hindra den från att utföra en brottslig handling som motsvarar dess syften, eller
 2. frivilligt för en myndighet avslöjar det han känner till och detta sker vid en sådan tidpunkt att brottsliga handlingar, vars planläggning han känner till, kan förhindras;om gärningsmannen uppnår sitt mål att förhindra föreningens fortsatta existens, eller om detta uppnås utan hans medverkan, blir han inte straffad.

Enligt praxis krävs för att en förening i lagens mening skall föreligga att den består av minst tre personer och att den är av en viss varaktighet. Föreningen skall ha ett visst mått av organisation, t.ex. genom en viss fördelning av arbetsuppgifter.

Bestämmelsen i 129 a § StGB om straff för bildande eller deltagande i terroristiska föreningar är snarlik den i 129 §. Den skillnaden föreligger emellertid att det i 129 a § anges att den avser föreningar som är inriktade på att begå vissa särskilt angivna brott, såsom mord, folkmord, människorov och flera andra allmänfarliga brott.

Den svenska regeringen hade i ett intressant fall år 1998 att ta ställning till en begäran från Tyskland om utlämning av en turkisk medborgare som i Tyskland häktats i sin utevaro misstänkt dels för att i enlighet med 129 a § vara medlem i en terroristisk organisation (PKK), dels för försök till mord. Begäran bifölls så vitt avsåg misstanken om försök till mord men avslogs när det gällde misstanken om medlemskap i PKK (regeringens beslut 1998-05-14, Ju98/897). Skälet för det senare ställningstagandet var att medlemskap i viss organisation inte motsvarar något brott enligt svensk rätt och att hinder för utlämning därför förelåg enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Här kan också nämnas en bestämmelse i 127 § StGB som straffbelägger bildandet eller deltagande i väpnade grupper (*Bewaffneter Gruppen*). Enligt den bestämmelsen döms den som, utan att ha rätt till det, bildar eller för befäl över en grupp som förfogar över vapen eller andra farliga verktyg eller den som ansluter sig till en sådan grupp, förser den med va-

pen eller pengar eller stöder den på annat sätt, till böter eller fängelse i upp till två år.

Enligt artikel 9(1) i den tyska grundlagen (*Grundgesetz*) har alla tyskar rätt att bilda föreningar. Bestämmelsen om föreningsfrihet ingår i den tyska grundlagens rättighetskatalog och reglerar en av de friheter som åtnjuter ett särskilt författningsskydd. Vissa typer av föreningar är emellertid enligt artikel 9(2) förbjudna och kan upplösas i särskild ordning. Det gäller dels föreningar med brottsligt syfte, dels föreningar med ett grundlagsstridigt syfte, t.ex. sådana som söker motverka den demokratiska ordningen i landet.

14.3 Österrike

En överenskommelse mellan två eller flera personer om att begå vissa allvarliga brott, såsom mord, människorov eller rån, kan enligt den österrikiska strafflagen (*Strafgesetzbuch, StGB*) bestraffas som *Verbrecherisches Komplott* (277 §). Bildandet av ett kriminellt gäng (*Bandenbildung*) är straffbart enligt 278 §. Paragraferna har följande lydelse.

277 § Brottslig sammansvärjning [*Verbrecherisches Komplott*]

(1) Den som med en annan person kommer överens om att de tillsammans skall utföra mord (§ 75), kidnappning under utpressning (§ 102), överlämnande till utländsk makt (§ 103), slavhandel (§ 104), rån (§ 142), allmänfarlig straffbar handling enligt §§ 169, 171, 173, 176, 185 eller 186, människohandel (§ 217) eller en handling som är straffbar enligt §§ 28 mom. 2 till 5 eller 31 mom. 2 lagen om beroendeframkallande medel, straffas med sex månaders till fem års fängelse.

(2) Enligt mom. 1 skall inte den straffas som, genom att meddela myndighet (§ 151 mom. 3) eller den hotade eller på annat sätt, frivilligt förhindrar den straffbara handlingen. Om den straffbara handlingen uteblir utan gärningsmannens medverkan, skall han inte straffas, om han omedveten om detta frivilligt och på allvar försöker förhindra den straffbara handlingen.

278 § Bildande av liga [*Bandenbildung*]

(1) Den som slår sig samman med två eller flera andra personer med avsikten att en eller flera medlemmar i denna sammanslutning upprepade gånger skall utföra mord (§ 75) eller andra betydande våldsdåd mot liv och lem, kidnappning under utpressning (§ 102), överlämnande till utländsk makt (§ 103), slavhandel (§ 104), rånöverfall (§ 142), utpressning (§ 144), penningtvätt (§ 165), allmänfarliga straffbara handlingar enligt §§ 169, 171, 173, 176, 185 eller 186 eller människohandel (§ 217), straffbara handlingar

mot säkerheten i samband med handel med pengar, värdepapper och frimärken (§§ 232 till 239) eller inte endast obetydlig skadegörelse, stöld eller bedrägeri eller handlingar som är straffbara enligt §§ 28 mom. 2 till 5 eller 31 mom. 2 lagen om beroendeframkallande medel, straffas med upp till tre års fängelse.

(2) Om sammanslutningen inte har lett till någon straffbar handling av den planerade arten, skall inte någon medlem i denna sammanslutning straffas, om sammanslutningen frivilligt upplöses eller om det på annat sätt framgår av dess uppträdande att den frivilligt har gett upp sin plan. Vidare skall inte den person straffas på grund av bildande av liga som frivilligt lämnar ligan, innan en gärning av den planerade arten utförts eller försök gjorts att utföra sådan gärning; den som deltagit som ledare i sammanslutningen dock endast när han genom anmälan till myndigheten (§ 151 mom. 3) eller på annat sätt frivilligt medverkar till att faran, som uppkommit genom sammanslutningen, undanröjs.

År 1993 infördes i StGB en särskild bestämmelse (278 a §) om kriminella organisationer. Någon närmare definition av vad som skulle avses med kriminell organisation gavs inte då utan det räknades i stället upp sådana brott som en organisation måste vara inriktad på för att bestämmelsen skulle vara tillämplig. Först genom en ändring år 1996 infördes en sådan definition. Straffbestämmelsen lyder nu:

278 a § Kriminell organisation

(1) Den som grundar en företagsliknande sammanslutning med ett större antal personer, vilken planeras existera en längre tid, eller deltar som medlem i en sådan sammanslutning,

1. vilken, även om inte uteslutande, är inriktad på återkommande och planerat utförande av allvarliga [*schwerwiegender*] straffbara handlingar, som utgör hot mot liv och lem, frihet eller egendom, eller allvarliga straffbara handlingar inom området sexuellt utnyttjande av människor, människosmuggling eller otillåten handel med stridsmedel, kärnmaterial och radioaktiva ämnen, farligt avfall, falska pengar eller beroendeframkallande medel,

2. vilken härigenom eftersträvar vinst i stor omfattning eller avsevärt inflytande på politik eller näringsliv och

3. vilken försöker korrumpera eller skrämja andra personer eller på speciellt sätt försöker undandra sig straff, straffas med sex månaders till fem års fängelse. § 278 mom. 2 gäller på motsvarande sätt.

(2) Den som på uppdrag av en kriminell organisation (mom. 1) eller i denna organisations intresse medvetet lägger beslag på delar av dess förmögenhet eller förvarar, investerar, förvaltar, omvandlar, använder eller överför förmögenheten till tredje man, straffas med upp till tre års fängelse, och den som begår gärningen med avseende på ett värde som överstiger 500 000

österrikiska schilling straffas med sex månaders till fem års fängelse. § 165a gäller på motsvarande sätt.

Genom att införa denna definition av en kriminell organisation ville det österrikiska parlamentet understryka skillnaden mellan en kriminell organisation och ett kriminellt gäng (278 §). Det har dock satts i fråga om inte kriterierna för att en kriminell organisation skall anses föreligga har utformats så strikt att de mycket sällan kommer att kunna uppfyllas, än mindre bevisas.

Som framgår av lagen måste en sammanslutning vara ”företagsliknande” för att den skall kunna anses vara en kriminell organisation. Det krävs emellertid inte att organisationen är en juridisk person; organisationens legala status är således utan betydelse.

Såväl bildande som deltagande i en kriminell organisation är straffbart enligt 278 a §. Det finns emellertid i lagen ingen närmare förklaring av vad som skall avses med deltagande. I lagens förarbeten har uttalats att ett passivt medlemskap i en organisation inte är tillräckligt, inte heller deltagande i enstaka kriminella handlingar. Någon stabil praxis har ännu inte hunnit utveckla sig.

I 279 och 280 §§ StGB finns straffbestämmelser med anknytning till väpnade grupper. Enligt 279 § kan den straffas som utan att ha rätt till det grundar eller på olika sätt leder en beväpnad sammanslutning (*Bewaffnete Verbindung*). Bestämmelsen gäller även den som utbildar medlemmar i sammanslutningen eller som lämnar betydande stöd till sammanslutningen i form av penningmedel eller på annat sätt. Enligt 280 § kan den straffas som, i syfte att utrusta ett större antal människor för strid, lägger beslag på eller äger vapen, ammunition eller andra stridsmedel eller skaffar sådana åt en annan person.

14.4 Nederländerna

Under 1980-talet ökade uppmärksamheten kring den organiserade brottsligheten i Nederländerna. Det medförde bl.a. att en gammal bestämmelse i den nederländska strafflagen (*Strafwetboek*) rörande deltagande i en kriminell organisation ”återupptäcktes”; först i samband med utlämning av medlemmar i Rote Arme Fraction men senare också i samband med ett antal större bedrägerier och även narkotikabrott. Sedan ordalydelsen ändrats år 1988 har bestämmelsen använts ganska flitigt. Den lyder nu:

Art. 140

1. Den som deltar i (ingår i) en organisation som har till syfte att begå brott, döms till ett fängelsestraff på högst fem år eller till böter av kategori 4.
2. Den som deltar i den fortsatta verksamheten av en juridisk person som, genom en dom som har vunnit laga kraft, har förbjudits och av den anledningen har upplösts, döms till ett fängelsestraff på högst ett år eller till böter av kategori 3.
3. Fängelsestraffet för grundarna eller ledarna kan ökas med en tredjedel och de kan dömas till böter som hör till den närmast högre kategorin.

För att en organisation skall anses föreligga i lagens mening krävs inte att det är fråga om en juridisk person av något slag. Det krävs enligt praxis dock att ett strukturerat och varaktigt samarbete mellan flera personer föreligger, dvs. helt tillfälligt samverkansarbete är inte tillräckligt. Det krävs inte att gruppen består av ett visst minsta antal personer och inte heller att det finns någon särskilt hierarki inom gruppen för att en organisation skall anses föreligga. In- och utskiftning av medlemmar kan förekomma. Så har t.ex. en grupp fredsaktivister som deltog i förstörelse av militär materiel ansetts utgöra en kriminell organisation i den mening som avses i artikel 140.

Organisationen skall ha som syfte att begå brott. Det kravet är inte uppfyllt om brott begås helt oplanerat, inte heller då endast förberedelse av ett enda brott föreligger. Kravet har emellertid i praxis efter hand givits en vidsträckt tolkning. Det har t.o.m. ansetts tillräckligt att en organisation haft som syfte att begå flera brott avseende samma narkotikaparti, nämligen införsel, transport och leverans, för att kravet skall vara uppfyllt.

Det är inte ett krav att organisationens enda eller huvudsakliga syfte skall vara att begå brott. En organisation kan således anses ha som syfte att begå brott även om organisationens slutliga mål är ett helt annat och brottsligheten bara är ett medel för att nå dit.

För att artikel 140 skall vara tillämplig krävs inte att något brott faktiskt har begåtts, inte ens att brott har påbörjats. Bestämmelsen skall tolkas mot bakgrunden av att blotta existensen av en organisation som avser att begå brott anses utgöra ett hot mot samhället. Artikel 140 återfinns också i ett kapitel i strafflagen med rubriken ”allvarliga brott mot allmän ordning”.

Domstolarnas vidsträckta tillämpning av bestämmelsen har varit föremål för kritik, bl.a. med hänvisning till att den kan missbrukas i politiska syften. Så framfördes det omfattande protester när ett stort antal demonstranter vid det europeiska toppmötet i Amsterdam i maj 1997 arresterades med hänvisning till artikel 140.

Enbart medlemskap i en organisation är inte tillräckligt för att en person skall anses ha deltagit i organisationen. Det krävs att personen genom sina handlingar på något sätt bidrar till organisationens verksamhet. Någon direkt koppling mellan dessa handlingar och de brott som organisationen begår eller avser att begå behöver inte finnas. Som ett exempel har nämnts

att någon sköter bokföringen i en organisation. Hur långt detta sträcker sig, dvs. om även mera perifera bidrag till organisationens allmänna verksamhet omfattas, förefaller osäkert.

För att en person skall kunna dömas för deltagande i en kriminell organisation krävs att han eller hon känner till att organisationen har som syfte att begå brott och förstår att de handlingar han utför bidrar till organisationens verksamhet.

Enligt den nederländska grundlagen (*Grondwet*) råder föreningsfrihet i landet. När denna frihet har åberopats mot åtal enligt artikel 140 har domstolarna regelmässigt sagt att föreningsfriheten inte ger någon rätt att i namn av en förening begå brott. Det finns också möjlighet enligt nederländsk lag att på begäran av åklagare förbjuda och upplösa en juridisk person vars aktiviteter strider mot allmän ordning (jfr artikel 140.2).

Det finns i den nederländska strafflagstiftningen också bestämmelser om medverkan och förberedelse till brott. Medan medverkansansvaret är generellt, är förberedelse straffbart endast vid narkotikabrott och i vissa andra, ganska speciella fall som förberedelse till statskupp m.m. Det finns även en allmän bestämmelse om straff för den som försöker förmå annan att begå brott (en form av stämpling till brott).

Det är åklagaren som avgör hur ett åtal utformas. Det är relativt vanligt - och föreligger inget hinder för - att en person åtalas med åberopande av såväl bestämmelserna om medverkan eller förberedelse till brott som bestämmelsen om deltagande i en kriminell organisation.

Om en person först åtalas för ett visst brott, t.ex. ett bedrägeri, och i ett senare åtal för deltagande i en kriminell organisation (eller tvärtom), uppkommer frågan om *res judicata* föreligger. Det första brottet kan ju vara en del av den kriminella organisationens verksamhet. Den nederländska Högsta domstolen har i ett par sådana fall avvisat det senare åtalet med hänvisning till just detta.

14.5 Frankrike

Den franska strafflagen (*Code Pénal*) innehåller en bestämmelse om ansvar för deltagande i en brottslig organisation (*association de malfaiteurs*). Den lyder

Art. 450-1

En brottslig organisation [*association de malfaiteurs*] är varje gruppering eller sammansvärjning som syftar till förberedelse, som tagit sig uttryck i handling, till ett brott eller flera eller till en förbrytelse eller flera där straffet är tio års fängelse.

Deltagande i en brottslig organisation straffas med upp till tio års fängelse och 100 000 F i böter.

Art. 450-2

Varje person, som deltagit i en gruppering eller sammansvärjning, enligt definitionen i artikel 450-1, undantas från straff om han, före varje laga åtgärd, avslöjar grupperingen eller sammansvärjningen för behöriga myndigheter och möjliggör identifiering av de övriga deltagarna.

Art. 450-3

Fysiska personer skyldiga till brott enligt artikel 450-1 ådrar sig även följande tilläggsstraff:

1. Förlust av medborgerliga rättigheter, civilrättsligt och familjerättsligt, i enlighet med villkoren i artikel 131-26;
2. Förbud, i enlighet med villkoren i artikel 131-27, mot att utöva något offentligt ämbete eller att utöva yrkesmässig eller samhällelig verksamhet, i eller vid vars utövande brott har begåtts.
3. Förbud mot att vistas på vissa platser, i enlighet med villkoren i artikel 131-31.

Även andra tilläggsstraff kan ådömas dessa personer för de brott och förbrytelser som grupperingen eller sammansvärjningen har haft som syfte att förbereda.

Deltagande i en brottslig organisation är således enligt artikel 450 ett brott i sig. I sak bestraffas därigenom viss typ av förberedelse till brott. En bestämmelse av liknande konstruktion är den som finns i artikel 323-4 i Code Pénal och som straffbelägger deltagande i en grupp som bildats för att förbereda vissa typer av dataintrång. Något annat, allmänt stadgande om ansvar för förberedelse till brott finns inte i den franska strafflagen. Där emot finns ett antal mycket allvarliga brott av närmast förberedelsekaraktär, t.ex. förberedelse till statskupp. Det finns också bestämmelser om straffskärpning för brott som utförs av en organiserad liga.

14.6 Belgien

I den belgiska strafflagen (*Code Pénal/Strafwetboek*) finns inte några generella bestämmelser om ansvar för förberedelse till brott, utan endast bestämmelser om ansvar för förberedelse till ett antal mycket allvarliga brott, mestadels av politisk karaktär. Därutöver finns en bestämmelse liknande den franska bestämmelsen om "associations de malfaiteurs". Enligt strafflagens artikel 322 är det således ett brott att delta i en sammanslutning (*association*) som har för avsikt att angripa personer eller egendom.

Lagtexten ger ingen vägledning i frågan om vad som skall krävas för att en person skall anses ha deltagit i en sådan sammanslutning, utan lämnar den frågan till praxis. Som exempel på deltagande har nämnts att man förser sammanslutningen med vapen, brottsverktyg, gömställen eller mötesplatser.

Den ursprungliga tanken med bestämmelsen om "association de malfaiteurs" var att den skulle användas mot organisationer som har en viss varaktighet. I domstolspraxis har emellertid bestämmelsens räckvidd utsträckt så att den kan användas även i fall då en sammanslutning bildas för att begå ett enda brott.

Det finns i lagen inget krav att sammanslutningen måste bestå av ett visst minsta antal personer; i praxis har tre personer ansetts tillräckligt. Det finns inget krav på att sammanslutningen måste vara hierarkiskt uppbyggd. Däremot har förekomsten av en hierarki, liksom en viss fördelning av arbetsuppgifter eller andra strukturella kriterier, ansetts kunna utgöra bevis för sammanslutningens existens.

I praktiken har bestämmelsen om "association de malfaiteurs" visat sig vara svår att tillämpa. Åklagare har funnit sig stå inför betydande problem när det gäller att visa att en tillräcklig organisationsgrad föreligger och framför allt att visa att sammanslutningen haft en brottslig avsikt. I syfte att mera effektivt kunna bekämpa den organiserade brottsligheten har därför genom beslut i parlamentet den 10 januari 1999 införts två nya artiklar i strafflagen. De lyder:

Art. 324bis

En kriminell organisation är en sammanslutning bestående av mer än två personer, grundad i syfte att för vinnings skull begå brott och förbrytelser straffbara med fängelse i tre år eller med strängare straff, genom användning av skrämsel, hot, våld, bedrägligt beteende eller korruption, eller genom att ta sin tillflykt till kommersiell eller annan verksamhet för att dölja eller underlätta genomförandet av brott.

En organisation vars verkliga syfte uteslutande är av politiskt, fackligt, filantropiskt eller religiöst slag, eller som uteslutande har något annat lagligt ändamål, kan således inte betraktas som en kriminell organisation i första styckets mening.

Art. 324ter

§1 Varje person som, frivilligt och med vett och vilja, deltar i en kriminell organisation straffas med fängelse från ett till tre år och med böter från hundra francs till fem tusen francs eller med ett av dessa straff enbart, även om han inte har avsikten att begå brott inom ramen för denna organisation

eller att ansluta sig till den på sätt som beskrivs i artikel 66 och följande artiklar [*medverkansbestämmelser, vår anm.*].

§2 Varje person som deltar i förberedelse till eller genomförande av varje laglig aktivitet från den kriminella organisationens sida, då han vet att hans deltagande bidrar till organisationens syften, sådana de beskrivs i artikel 324*bis*, straffas med fängelse från ett till tre år och med böter från hundra francs till fem tusen francs eller med ett av dessa straff enbart.

§3 Varje person som deltar i något som helst beslutsfattande inom ramen för en kriminell organisations verksamhet, då han vet att hans deltagande bidrar till organisationens syften, sådana de beskrivs i artikel 324*bis*, straffas med straffarbete från fem till tio år och med böter från femhundra francs till tiotusen francs eller med ett av dessa straff enbart.

Här kan också nämnas en lag av mera speciellt slag, som användes av en domstol i ett uppmärksammat mål under våren 1999 för att upplösa en Hells Angels-klubb i Belgien och konfiskera klubbens egendom (domen har överklagats), nämligen 1934 års lag om förbud mot privatmilis. I artikel 1 i den lagen anges att

Varje privatmilis eller annan enskild organisation vars syfte är att tillgripa våld, eller att ersätta armén eller polisen, genom inblandning i deras verksamhet eller genom övertagande av deras uppgifter, är förbjuden.

De som bildar eller deltar i en milisgrupp eller organisation av det angivna slaget kan dömas till fängelse. Uniformer eller andra kännetecken samt vapen eller andra föremål som gruppen använt kan konfiskeras, även om de inte tillhör den dömda.

14.7 Italien

I den italienska strafflagstiftningen (*Codice Penale*) har sedan länge funnits en bestämmelse (artikel 416) om straff för deltagande i en kriminell organisation (*associazione per delinquere*) liknande den franska bestämmelsen om "associations de malfaiteurs". Denna bestämmelse har emellertid inte ansetts tillräcklig för att man skall kunna komma till rätta med den brottslighet som den italienska maffian gör sig skyldig till. År 1982 infördes därför i *Codice Penale* (artikel 416*bis*) ett särskilt straffansvar för deltagande i en maffialiknande sammanslutning (*associazione di tipo mafioso*).

Enligt artikel 416*bis* döms den som deltar i en maffialiknande sammanslutning som består av minst tre personer till fängelse mellan tre och sex år. Den som bildar eller leder en sådan sammanslutning döms till fängelse

mellan fyra och nio år. Om sammanslutningen är beväpnad kan dömas till längre fängelsestraff. En maffialiknande sammanslutning föreligger enligt lagen om a) det i sammanslutningen genom hot upprätthålls en ordning där medlemmarna tiger inför utomstående och b) sammanslutningens syfte är att verka inom offentlig och privat sektor på ett sätt som skadar samhälls-ekonomi och som påverkar myndigheter.

Det finns i Codice Penale också ”sedvanliga” bestämmelser om medverkan till brott. Något allmänt förberedelsebrott tycks inte finnas, däremot ett antal självständiga brott som är av förberedelsekaraktär, t.ex. bildande av terroristorganisation eller bildande av en organisation för narkotikasmuggling.

Bestämmelsen om straff för deltagande i en maffialiknande organisation har kritiserats för att gå alltför långt och i princip straffbelägga tankar eller harmlösa handlingar på ett så tidigt stadium att något hot mot samhällsordningen ännu inte uppkommit. Den har av vissa också ansetts stå i strid med föreningsfriheten.

14.8 Grekland

Det finns i den grekiska strafflagen, som i andra strafflagar, bestämmelser om medverkan till brott (artikel 46-47). Det finns också en bestämmelse om stämpling till brott (artikel 186), enligt vilken den kan straffas som söker förmå någon annan att begå brott eller erbjuder sig själv att begå brott. Den som tillsammans med andra kommer överens om att begå brott kan straffas enligt en särskild conspiracy-liknande bestämmelse i artikel 187 i den grekiska strafflagen. Den bestämmelsen är dock bara tillämplig i fall då man kommer överens om att begå brott ”på regelbunden basis”, dvs. den kan inte tillämpas på dem som kommer överens om att begå ett enstaka brott.

Två särskilda bestämmelser i den grekiska strafflagen gäller straffansvar för deltagande i vissa typer av sammanslutningar. Enligt artikel 188 kan den straffas som deltar i en sammanslutning som har som syfte att begå brott. Behovet av denna bestämmelse har satts i fråga, särskilt mot bakgrund av den näraliggande bestämmelsen i artikel 187. Den har i praktiken tillämpats mycket sällan. Den andra bestämmelsen som gäller straff för tillhörighet till viss grupp är artikel 195, enligt vilken den kan straffas som deltar i bildandet av en väpnad grupp. Artikel 195 är subsidiär till bestämmelserna i artikel 186-188, dvs. om gruppen har ett brottsligt syfte tillämpas i stället någon av de bestämmelserna.

14.9 Förenta Staterna

Om två eller flera personer kommer överens om att begå brott, kan enligt amerikansk rätt var och en av dem dömas för *conspiracy*. Enligt de flesta delstaters lagstiftning och även enligt den federala lagstiftningen krävs för fällande dom, förutom själva överenskommelsen, även att någon av konspiratorerna vidtagit någon konkret åtgärd i syfte att förbereda det eller de brott man kommit överens om att begå. Denna åtgärd behöver inte vara brottslig. Straffbar *conspiracy* föreligger oavsett om brottsplanerna satts i verket eller ej.

Enligt den s.k. Pinkertondoktrinen (efter målet *Pinkerton v. United States*, 1946) är samtliga deltagare i en *conspiracy* ansvariga för de brott som var och en av dem begår inom ramen för överenskommelsen. Denna doktrin har i praxis drivits tämligen långt. För att en deltagare i en *conspiracy* skall undgå ansvar för brott som någon av de övriga begår, krävs att detta brott antingen faller helt utanför ramen för överenskommelsen eller annars ”could not be reasonably foreseen as a necessary or natural consequence of the unlawful agreement”.

Lagstiftningen om *conspiracy* (och även ”*complicity*”, dvs. medverkan) har ansetts vara otillräcklig för att komma åt den organiserade brottsligheten. Främst har svårigheterna visat sig när det gäller att lagföra personer som ”njuter frukten” av brottslig verksamhet, t.ex. den som tar emot betalning för varor eller tjänster utan att ifrågasätta pengarnas ursprung, trots att det på goda grunder kan misstänkas att dessa inte åtkommit på laglig väg. Ett sätt att komma till rätta med detta har varit införandet av *the Racketeer-Influenced and Corrupt Organizations Act* (RICO, US Code sec. 1961 ff), den kanske mest omtalade lagstiftningen mot organiserad brottslighet i Förenta Staterna. RICO utformades ursprungligen i syfte att vara effektiv mot maffia-liknande företag eller organisationer, men har kommit att användas mot många andra sammanslutningar.

RICO är ett stycke tämligen komplicerad lagstiftning (som p.g.a. sitt stora omfång inte återges här). Den innehåller bestämmelser som gör det olagligt att på något sätt delta i användandet av medel som åtkommit genom ”*racketeering activities*”. *Racketeering* är ett svåröversatt ord; vardagligt betyder det ungefär skojeri, svindleri, gangsterverksamhet. I RICO finns en lång uppräkningslista av de brott som skall hänföras under begreppet. Dit hör bl.a. mord, kidnappning, rån, utpressning, narkotikabrott, penningförfalskning, olaglig spelverksamhet, bedrägerier av olika slag och många andra allvarliga brott.

RICO innehåller också bestämmelser om deltagande direkt i ”*racketeering activities*”. Det är i praktiken dessa bestämmelser som kommit att bli de mest använda. Enligt RICO (US Code sec. 1962c) är det olagligt för den som är anställd eller anknuten till ett företag (*enterprise*),

som är inblandat i eller påverkar näringsverksamhet (commerce) som sträcker sig över mer än en delstat, att delta i ett sådant företags verksamhet genom en serie (a pattern of) ”racketeering activities”. Med ”enterprise” avses inte bara juridiska personer utan varje grupp av personer som utgör en faktisk sammanslutning (associated in fact). Bestämmelsen har t.ex. använts mot medlemmar i Hells Angels.

För att någon skall kunna dömas för brott mot den angivna bestämmelsen måste åklagaren visa att (1) ett företag (enterprise) föreligger, att (2) företaget är inblandat i eller påverkar näringsverksamhet över statsgränser, att (3) den åtalade varit anställd eller anknuten till företaget, att (4) den åtalade deltagit, direkt eller indirekt, i företagets affärer, samt att (5) deltagandet skett genom medverkan i en serie allvarliga brott (racketeering activities) inom en viss tidsrymd.

14.10 Kanada

Även i den kanadensiska lagstiftningen finns bestämmelser om straff för *conspiracy* (Criminal Code of Canada artikel 465). Dessa är av samma karaktär som motsvarande bestämmelser i den amerikanska lagstiftningen. Därutöver finns en särskild straffbestämmelse (artikel 467.1) om deltagande i en kriminell organisation. Den lyder:

(1) Den som

a) deltar i eller i väsentlig mån bidrar till en kriminell organisations verksamhet med kännedom om att en eller flera av medlemmarna i organisationen är inblandade i [*engage in*] eller, under de fem närmast föregående åren, har varit inblandade i en rad allvarliga brott [*indictable offences*] enligt denna eller annan lag, vilka vart och ett kan bestraffas med fängelse i fem år eller mera, och

b) till förmån för, på uppdrag av eller tillsammans med den kriminella organisationen själv deltar i [*is a party to*] utförandet av ett allvarligt brott på vilket kan följa fängelse i fem år eller mer

gör sig skyldig till ett allvarligt brott [*indictable offence*] och döms till fängelse i högst fjorton år.

(2) En påföljd [*sentence*] för ett brott enligt (1) skall avtjänas efter varje annat straff [*punishment*] för brott som ingår samma händelse eller rad av händelser och varje annat straff som en person har dömts till vid tiden för brottet enligt (1).

Begreppet ”kriminell organisation” har definierats i artikel 2 i Criminal Code. Med begreppet avses:

varje formellt eller informellt organiserad grupp, förening eller annan sammanslutning som består av minst fem personer och

- a) som har som en av sina huvudsakliga aktiviteter att begå allvarliga brott [*indictable offences*] enligt denna eller någon annan av Parlamentet antagen lag, för vilka det högsta straffet är fängelse i fem år eller mer, och
- b) i vilken en eller flera medlemmar är inblandade i [*engage in*] eller, under de fem närmast föregående åren, har varit inblandade i en serie sådana brott.

Det har satts i fråga om en bestämmelse som den i artikel 467.1 inte strider mot föreningsfriheten, vilken garanteras genom den kanadensiska konstitutionen. Domstolarna har emellertid i flera fall uttalat att organisationer som har till syfte att begå brott inte skyddas av konstitutionen.

14.11 Finland

I de nordiska länderna finns det ännu så länge inga exempel på bestämmelser om straff för medlemskap eller deltagande i kriminella organisationer. Som nämnts i avsnitt 14.1 har emellertid regeringen i Finland nyligen lagt fram en proposition (rp 183/1999) i vilken det föreslås att en särskild straffbestämmelse avseende deltagande i en kriminell organisations verksamhet skall införas. Bestämmelsen föreslås få följande lydelse.

Den som aktivt deltar i sådan av en kriminell organisation bedriven verksamhet vars syfte är att begå brott för vilka det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst fyra år eller brott som avses i 11 kap. 8 § skall, om ett sådant brott begås, för *deltagande i en kriminell organisations verksamhet* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Med kriminell organisation avses en organiserad sammanslutning som existerar en viss tid och som består av minst tre personer som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 1 mom.

Det finländska förslaget har utformats i nära överensstämmelse med EU:s gemensamma åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott. Förslaget går emellertid så till vida längre än vad som följer av den gemensamma åtgärden, att det omfattar inte endast deltagande i sådan av en kriminell organisation bedriven verksamhet vars syfte är att begå brott där maximistraffet är fängelse i minst fyra år, utan även deltagande i en verksamhet som syftar till att begå sådant brott som avses i den finländska strafflagens 11 kap. 8 §, dvs. hets mot folkgrupp.

Deltagandet föreslås bli straffbart bara när det är aktivt och avser just den del av den kriminella organisationens verksamhet som syftar till att

begå sådana brott som omfattas av bestämmelsen. En ytterligare förutsättning för ansvar är att åtminstone ett sådant brott också faktiskt begås. Härutöver fordras att den kriminella organisationen har som mål att begå flera brott; en gemensam avsikt att begå ett enstaka brott är alltså inte tillräckligt för att den föreslagna bestämmelsen skall vara tillämplig.

I subjektivt hänseende fordras enligt förslaget uppsåt som täcker samtliga rekvisit. Detta innebär bl.a. att det för ansvar krävs att den som deltagit i verksamheten har varit medveten om att sammanslutningen i fråga är av sådan karaktär att den omfattas av straffbestämmelsens definition av begreppet kriminell organisation och att syftet med just den verksamhet som vederbörande deltagit i varit att begå sådana brott som anges i bestämmelsen.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen har grundlagsutskottet i april 2000 lämnat ett utlåtande över förslaget (GrUU 10/2000). Utskottet har därvid, under hänvisning främst till den straffrättsliga legalitetsprincipen, uttalat att lagförslaget bör ses över och preciseras på väsentliga punkter. Mera härom i kapitel 16.

15 Internationell rättslig hjälp i brottmål

15.1 Allmänt

Sverige lämnar sedan gammalt andra länder rättslig hjälp i brottmål. Hjälp kan numera lämnas t.ex. med olika former av bevisupptagning, husrannsakan och beslag, hemlig teleavlyssning och användning av andra tvångsmedel. Utlämning för brott kan ske enligt särskilda regler.

Den svenska lagstiftningen är av tradition utformad så att den inte kräver ömsesidighet - reciprocitet - utan rättslig hjälp kan lämnas även till stater med vilka Sverige inte har några konventionsbaserade åtaganden. En del länder kräver emellertid avtal med den andra staten för att lämna rättslig hjälp. Sådana avtal skapar också klarhet mellan länderna under vilka förutsättningar den rättsliga hjälpen lämnas. Avtalen brukar också innehålla bestämmelser som syftar till att underlätta det praktiska förfarandet.

Sverige har ingått ett flertal avtal med andra länder om rättslig hjälp i olika former. De viktigaste har varit de konventioner om bl.a. inbördes rättshjälp och utlämning för brott som Sverige har anslutit sig till inom ramen för samarbetet i Europarådet. Allt eftersom det straffrättsliga samarbetet inom EU har intensifierats, har också tyngdpunkten i det europeiska samarbetet flyttats dit.

Svenska bestämmelser om ömsesidig rättslig hjälp fanns tidigare i en mängd olika författningar. Den 1 oktober 2000 trädde emellertid en ny lag (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål i kraft. Lagen omfattar rättslig hjälp när det gäller bl.a. olika former av bevisupptagning vid domstol, husrannsakan, beslag och kvarstad, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Av de regler som inte omfattas av lagen märks bl.a. regler om utlämning för brott. Dessa regler finns i lagen (1957:668) om utlämning för brott och i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

Syftet med den nya lagen är att det internationella straffrättsliga samarbetet skall effektiviseras, bl.a. genom att kommunikationsvägarna förkortas och antalet handläggnings- och beslutsnivåer minskas. Sveriges möjligheter att bistå med olika former av rättslig hjälp blir större, dels genom att olika villkor och begränsningar som gäller i dag tas bort, dels genom att

lagen inbegriper ytterligare slag av åtgärder som Sverige kan bistå med. Lagstiftningen har utformats med beaktande av ett antal EU-rättsakter på området liksom pågående arbete inom EU och Europarådet.

Inom EU har utarbetats en konvention om utlämning mellan medlemsstaterna. Konventionen undertecknades av samtliga medlemsstater i september 1996. I departementspromemorian Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning (Ds 2000:3) föreslås att Sverige tillträder konventionen. Samtidigt föreslås vissa ändringar i 1957 års utlämningslag och i den nordiska utlämningslagen. Förslagen innebär sammantaget att utlämning skall kunna ske i större utsträckning än som är fallet i dag och att utlämningsförfarandet förenklas.

15.2 Dubbel straffbarhet

På de allra flesta områden har i den svenska lagstiftningen hittills uppställts ett krav på s.k. dubbel straffbarhet för att rättslig hjälp skall beviljas. Dubbel straffbarhet innebär att en gärning skall vara straffbar inte bara i den stat som begär hjälp utan också i den stat som skall bevilja hjälpen. Frågan om att begränsa kravet på dubbel straffbarhet mellan EU:s medlemsländer är aktuell i flera olika sammanhang.

I allmänhet torde det krav på dubbel straffbarhet som ställs upp i den svenska lagstiftningen inte innebära något faktiskt hinder för svenska myndigheter att lämna bistånd, eftersom kriminaliseringen i de olika länder som vi normalt samarbetar med i allmänhet är densamma som i Sverige. Det svenska kravet är vidare utformat så att det inte ställer krav på att brotten skall vara identiska; det räcker att den aktuella gärningen ”motsvarar brott enligt svensk lag”. Ett problem som kravet på dubbel straffbarhet medför är emellertid att många ansökningar tar längre tid att utreda och ofta måste kompletteras för att det skall kunna fastställas om den aktuella gärningen är straffbar i Sverige. Brotsrekvisiten kan t.ex. vara något annorlunda utformade i den ansökande staten och ansökan saknar därför uppgifter om sådana rekvisit som krävs i Sverige. Detta innebär att ansökningarna tar såväl tid som resurser i anspråk i Sverige och att den ansökande staten får vänta med den hjälp som Sverige kan bistå med.

Det är uppenbart att det internationella samarbetet på brottmålsområdet skulle underlättas om kravet på dubbel straffbarhet begränsades eller togs bort helt. Det finns emellertid andra skäl som talar för att ett sådant krav ändå bör upprätthållas, särskilt på områden som innefattar begränsningar av individens rörelsefrihet. Bakom varje handling som i den inhemska lagen beläggs med straff ligger en avvägning mellan samhällets krav på skydd för allmänna respektive enskilda intressen och den inskränkning av medborgarnas handlingsfrihet som en kriminalisering medför. Mot den

bakgrunden har det helt enkelt inte ansetts rimligt att Sverige skall understödja ett rättssystem med ingripanden som gäller en gärning som inte är straffbar i Sverige. I det tidigare nämnda förslaget till ny lag om internationell rättslig hjälp i brottmål föreslås dock att kravet tas bort för sådana fall som inte innefattar tvångsmedelsanvändning mot enskilda, t.ex. för olika former av bevisupptagning. Kravet behålls däremot enligt förslaget för beviljande av rättslig hjälp med bl.a. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning.

I fråga om utlämning för brott gäller enligt 4 § lagen (1957:668) om utlämning för brott att utlämning inte får ske om inte den gärning för vilken utlämning begärs motsvarar brott, för vilket det enligt svensk lag är stadgat fängelse i mer än ett år. Utlämning till en medlemsstat i EU föreslås i Ds 2000:3 dock kunna ske redan om för brottet kan följa fängelse i minst sex månader. I den nordiska utlämningslagen finns inget generellt krav på dubbel straffbarhet.

I artikel 3 i 1996 års EU-konvention om utlämning görs vissa undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Skyldighet att avstå från kravet på dubbel straffbarhet gäller enligt den bestämmelsen för brott som enligt den ansökande statens lagstiftning rubriceras som konspiration eller sammanslutning av brottslingar och enligt den statens lag är belagt med frihetsstraff eller frihetsberövande skyddsåtgärd upp till en tid av lägst tolv månader. Ett ytterligare villkor är att syftet med konspirationen eller sammanslutningen är att begå vissa, särskilt angivna brott av allvarligare slag. Enligt artikel 3.3 kan emellertid en medlemsstat förklara att den inte avstår från kravet på dubbel straffbarhet eller att avståendet skall gälla endast under vissa förutsättningar.

I Ds 2000:3 föreslås att Sverige vid sitt tillträde till EU-konventionen skall förklara att man inte avstår från kravet på dubbel straffbarhet vid utlämning för brott som enligt den ansökande statens lagstiftning rubriceras som konspiration eller sammanslutning av brottslingar. Enligt artikel 3.4 i konventionen åligger det en stat som utnyttjar reservationsmöjligheten att göra vissa former av deltagande i en kriminell organisation till ett utlämningsbart brott. Även personer som inte deltagit i det egentliga utförandet av brottet skall kunna straffas om personens bidrag varit avsiktligt och getts med kännedom om antingen gruppens allmänna brottsliga verksamhet eller syfte eller dess avsikt att begå det aktuella brottet. I Ds 2000:3 görs bedömningen att sådant deltagande som avses i artikel 3.4 i allt väsentligt omfattas av bestämmelserna i 23 kap. BrB om medverkan, förberedelse och stämpling till brott, förutsatt att deltagandet i gruppen kan bedömas som ett främjande av brottsligheten samt att gärningsmannen har åtminstone eventuellt uppsåt till att brotten skall komma till fullbordan (s. 53 f). Kravet på kriminalisering i konventionen bedöms i departementspromemorian för närvarande inte föranleda några särskilda lagstift-

ningsåtgärder (s. 56). Det påpekas dock att det fortsatta lagstiftningsarbetet på grundval av Straffansvarsutredningens förslag om bl.a. ett mera generellt utformat förberedelsebrott (SOU 1996:185) bör beaktas i det fortsatta arbetet med ratificeringen av 1996 års EU-konvention.

16 Ytterligare straffbestämmelser mot organiserad brottslighet?

16.1 Utgångspunkter för våra överväganden

16.1.1 De allmänna förutsättningarna för en utvidgning av det kriminaliserade området, m.m.

Enligt våra direktiv skall vi i första hand uppmärksamma brottslighet som har anknytning till mc-gäng och rasistiska grupper. Uppdraget förutsätter emellertid i vissa delar att vi vidgar perspektivet till att omfatta även annan kvalificerad brottslighet som bedrivs i organiserade former eller som annars har nära anknytning till olika sammanslutningar. I kapitel 4 - 6 har vi redovisat inhämtade uppgifter avseende den brottslighet som främst är av intresse i sammanhanget.

Av redogörelsen i kapitel 4, som avser organiserad brottslighet i allmänhet, framgår att brottslighet som kan betecknas som organiserad förekommer i Sverige bl.a. i form av grov narkotikabrottslighet, människosmuggling, handel med stulna fordon samt alkohol- och tobaksmuggling. Även ekonomisk brottslighet bedrivs i viss utsträckning i organiserade former. Att med ledning av tillgängliga uppgifter bilda sig någon mera precis uppfattning om den organiserade brottslighetens omfattning låter sig emellertid inte göra. Ett allmänt intryck är dock att den organiserade brottsligheten, sedd i ett internationellt perspektiv, hittills har haft en förhållandevis begränsad utbredning i Sverige. Enligt vår bedömning finns det emellertid en beaktansvärd risk för att den organiserade brottsliga verksamheten framgent kommer att öka även i Sverige. För en sådan utveckling talar inte minst den trend mot ökande internationalisering som under senare år kunnat konstateras vad gäller vissa former av kvalificerad brottslighet liksom den oroande brottsutvecklingen i en del oss närliggande länder i östra Europa.

Som ett exempel på organiserad brottslighet nämns ibland även den brottslighet som har anknytning till olika mc-gäng. Av de i kapitel 5 redovisade uppgifterna framgår visserligen att det i hög grad är tveksamt om det finns belägg för att det här skulle röra sig om organiserad

brottslighet bedriven i mc-gängens regi. Klart är dock att kvalificerad brottslighet utgör ett stående inslag i mc-gängsmiljön. De allvarliga våldsbrott som förekommit i dessa sammanhang har medfört att personer med anknytning till mc-gängen fått rykte om sig att vara snara att tillgripa allvarligt våld för att nå sina syften. Det är tydligt att många som ingår i denna miljö medvetet utnyttjar detta förhållande i olika sammanhang, t.ex. vid indrivning av fordringar. Den allmänt spridda uppfattningen om mc-gängens våldsbenägenhet har också lett till svårigheter vid utredning och lagföring av brottslighet med anknytning till dessa gäng. Många gånger torde det förhållandet att brottsligheten har en sådan anknytning vara tillräckligt för att vittnen och målsägande skall dra sig för att medverka i det rättsliga förfarandet. Liksom vid utredningar och rättegångar avseende vissa former av mer traditionell organiserad brottslighet är det emellertid inte heller här ovanligt att förhörspersoner skräms till tystnad eller pressas att lämna felaktiga uppgifter genom mer eller mindre tydligt uttalade hot om repressalier. Det har även förekommit att polismän som utrett brott med anknytning till mc-gäng har utsatts för hot.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 6 är våld och hot om våld frekvent förekommande inslag även i den brottslighet som har främlingsfientliga eller rasistiska förtecken. Här används våld och hot många gånger som medel i en politisk eller ideologisk kamp. Udden är riktad mot olika minoritetsgrupper eller mot meningsmotståndare som på olika sätt aktivt motarbetar främlingsfientlighet och rasism, t.ex. politiker och andra opinionsbildare. Även poliser som haft att ingripa mot rasistiska gruppers verksamhet har utsatts för hot. Under senare tid har mycket allvarliga brott begåtts av personer inom olika rasistiska grupperingar. Som exempel kan nämnas polismorden i Malexander, mordet på en syndikalist i Stockholm och bombattentatet mot ett journalistpar i Nacka.

Det är ett förhållandevis begränsat antal personer som är medlemmar i mc-gäng eller som annars deltar i dessas verksamhet. Även inom de rasistiska grupperingarna rör det sig om ett mindre antal aktivister. Den brottslighet som har förekommit i dessa sammanhang är emellertid utomordentligt allvarlig. Ett för dessa grupper gemensamt drag är benägenheten att ta till allvarligt våld och hot för att främja olika intressen. Det är här fråga om en kriminalitet som riktar sig inte bara mot enskilda medborgares säkerhet utan även mot rättssystemet och de demokratiska institutionerna. På sikt skulle t.ex. en utveckling i riktning mot en ökad förekomst av hot mot vittnen och målsägande kunna leda till avsevärt försämrade möjligheter att lagföra allvarlig brottslighet, något som skulle riskera att rubba medborgarnas förtroende för hela rättsväsendet.

Att effektivt motverka den brottslighet som förekommer i anslutning till mc-gäng och rasistiska grupperingar är alltså, liksom bekämpandet av

organiserad brottslighet i mer traditionell mening, en synnerligen angelägen uppgift. Detta kan givetvis inte ske enbart med straffrättsliga åtgärder. Vål så viktiga torde här vara åtgärder som tar sikte på polisens spanings- och utredningsmetoder, kriminalunderrättelseverksamheten och polisens samarbete med andra organ. Som framgått av redogörelserna i avsnitten 7.2.2 och 7.2.3 har under senare år också bedrivits ett tämligen omfattande lagstiftnings- och utredningsarbete i syfte att förbättra möjligheterna att ingripa mot här avsedd brottslighet. Insatser inom sådana områden som uppfostran, utbildning, information och opinionsbildning är givetvis också av stor betydelse, särskilt när det gäller att motverka brottslighet med främlingsfientliga eller rasistiska motiv. Det finns emellertid all anledning att, i enlighet med vad som anges i våra direktiv, se över även den straffrättsliga regleringen.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 9 är en av våra huvuduppgifter att överväga om det bör införas ett straffansvar för aktivt deltagande i en sammanslutning som har brottslighet som ett väsentligt inslag i sin verksamhet. I våra direktiv anges att sådant aktivt deltagande kan bestå i exempelvis finansiering av verksamheten, upplåtelse av lokal till sammanslutningen eller aktivt stöd på annat sätt. Att, som i en del länder, införa straffansvar för själva medlemskapet i vissa organisationer bör däremot enligt direktiven inte komma i fråga för Sveriges vidkommande. En sådan kriminalisering skulle, heter det, utgöra ett alltför stort ingrepp i föreningsfriheten och skulle dessutom kunna komma att träffa förfaranden som helt saknar straffvärde.

Att utvidga det kriminaliserade området, dvs. att belägga ytterligare förfaranden med straff, är en åtgärd som fordrar ingående överväganden. Kriminalisering är den mest ingripande formen av formell social kontroll. Straffet är till sin natur repressivt. Till skillnad från de flesta andra tvångsingripanden från det allmännas sida saknar straffet sålunda i princip reparativ funktion. Verkställighet av straff innebär typiskt sett att den som är föremål för verkställigheten utsätts för ett lidande eller obehag. Det sagda talar för att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet.

För att en kriminalisering skall framstå som befogad bör till en början krävas att den avser ett beteende som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte lämpligen kan bemötas på annat sätt. Att endast gärningar som är straffvärda i nu angiven mening bör vara kriminaliserade, hänger samman med intresset av att det straffrättsliga systemet uppfattas som legitimt. Skulle medborgarna anse att strafflagstiftningen tar sikte på förfaranden som saknar straffvärde, finns risk för att den generella normefterlevnaden påverkas i negativ riktning. För att systemet skall uppfattas som legitimt är det å andra sidan viktigt att de gärningar som är straffvärda också verkligen är kriminaliserade, när

förutsättningar härför även i övrigt föreligger. Lagstiftaren måste vara uppmärksam på förändringar i samhället och beredd att vid behov anpassa den straffrättsliga lagstiftningen.

Ett ytterligare krav som måste ställas i sammanhanget är att införandet av en straffsanktion framstår som en åtgärd genom vilken det oönskade beteendet någorlunda effektivt kan motverkas. I kravet på effektivitet ligger bl.a. att det skall vara möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen. En straffbestämmelse måste sålunda ges en sådan utformning att polis och åklagare har en rimlig möjlighet att få till stånd ett hållbart underlag för ett åtal. Rättsväsendet måste också ha resurser för att klara av den ytterligare belastning som en ny kriminalisering normalt sett innebär. Undantagsvis kan dock ett lägre mått av effektivitet accepteras, t.ex. om en kriminalisering har en mycket framträdande symbolfunktion.

Av de krav på legalitet och förutsebarhet som gäller på straffrättens område följer vidare att en kriminalisering skall vara utformad på ett begripligt och precist sätt. En straffbestämmelse måste ha ett sådant innehåll att det är möjligt för den enskilde att iaktta lagens krav. I någon mån skall också kunna förutses vilken reaktion som kan följa på en överträdelse av bestämmelsen.

Det nu sagda innebär att vi i allt väsentligt ansluter oss till vad som anförts i propositionen 1994/95:23 vad gäller de allmänna förutsättningarna som bör gälla för användande av kriminalisering som medel för att motverka oönskade beteenden.

Av särskilt intresse när det gäller beivrande av brottslighet som sker i organiserad form eller som annars har anknytning till någon form av sammanslutning är reglerna i 23 kap. BrB om förberedelse, stämpling och medverkan till brott. Det är mot bakgrund bl.a. av dessa regler som behovet av en kriminalisering av aktivt deltagande i en brottslig sammanslutning måste bedömas. En kortfattad redovisning av de nu gällande reglerna finns i kapitel 11. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 11.3 har Straffansvarsutredningen i sitt betänkande Straffansvarets gränser (SOU 1996:185) föreslagit vissa förändringar av dessa bestämmelser. Straffansvarsutredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Ambitionen är att en lagrådsremiss med förslag i vart fall till en reformerad förberedelsebestämmelse skall utarbetas. Det är emellertid i dag svårt att bedöma när ett förslag kan komma att överlämnas till riksdagen.

I 23 kap. 2 § första stycket BrB föreskrivs för närvarande att den som med uppsåt att utföra eller främja brott lämnar eller tar emot pengar eller annat såsom förlag eller vederlag för brott eller befattar sig med vissa närmare angivna brottsverktyg skall, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för förberedelse till brott. Den uppräknade av brottsverktyg, som

bestämmelsen innehåller, framstår numera som otidsenlig och dåligt anpassad till de brottstyper vid vilka förberedelse är straffbelagd. Straffansvarsutredningens förslag innebär att konstruktionen med en normerande, exemplifierande uppräkningslista av brottsverktyg skall ersättas med ett mera generellt och heltäckande förberedelsebegrepp. Vid våra fortsatta överväganden utgår vi från att den förestående reformeringen av förberedelsebrottet kommer att innebära att en mera generell reglering införs och att det straffbara området utvidgas.

16.1.2 Internationella aspekter

Som vi uppfattar uppdraget skall våra överväganden i första hand göras mot bakgrund av den situation som råder i Sverige. I sammanhanget måste emellertid även det internationella samarbetet mot organiserad brottslighet beaktas. Den ökade rörligheten mellan olika länder och den tekniska utvecklingen, särskilt införandet av modern informationsteknologi, har lett till att den organiserade brottsligheten numera ofta är gränsöverskridande. Denna utveckling ställer ökade krav på det internationella samarbetet. Som framgått av redovisningen i kapitel 13 görs också ansträngningar inom såväl EU som FN för att förutsättningarna för det internationella samarbetet mot den organiserade brottsligheten skall förbättras. Det är givetvis angeläget att den straffrättsliga regleringen har en sådan utformning att Sverige kan leva upp till nuvarande och förestående internationella åtaganden på området. Intresset av ett väl fungerande internationellt samarbete i kampen mot den organiserade brottsligheten bör emellertid även i övrigt vägas in vid bedömningen av reformbehovet.

I avsnitt 13.2.3 har redogjorts för EU:s gemensamma åtgärd som syftar till att göra deltagandet i en "kriminell organisation" i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott. Vid antagandet av den gemensamma åtgärden gjorde man från svensk sida den bedömningen att det inte skulle krävas några lagändringar för att Sverige skulle leva upp till åtagandena. Samma ståndpunkt redovisas i regeringens berättelse om verksamheten i Europeiska unionen år 1998 (skr. 1998/99:60). Det anförs där att BrB:s bestämmelser om straffansvar för medverkan till brott är tillräckliga för att Sverige skall leva upp till kravet på kriminalisering (s. 265).

Även vi gör bedömningen att den nuvarande svenska lagstiftningen i och för sig är tillräcklig för att Sverige skall uppfylla de åtaganden som följer av den gemensamma åtgärden. De svenska reglerna om medverkan till brott uppfyller enligt vår uppfattning de krav som ställs i det första kriminaliseringsalternativet i den gemensamma åtgärden (artikel 2.1 a). De typer av gärningar som beskrivs i artikel 2.1 a är av sådant slag att de enligt svensk rätt är att bedöma som främjande av brott.

Eftersom den gemensamma åtgärdens definition av begreppet kriminell organisation bl.a. bygger på att det rör sig om brott vilka bestraffas med "frihetsberövande eller frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller strängare straff", kommer den gemensamma åtgärdens tillämpningsområde att skifta från land till land beroende på de interna straffskalornas utformning. Det kan diskuteras om det, för att syftet med åtgärden inte skall förfelas, ändå inte får anses att medlemsstaterna har en skyldighet att se till att åtminstone huvuddelen av de brott som räknas upp i de dokument till vilka det hänvisas i artikel 1 andra stycket omfattas av den gemensamma åtgärden.

För en hel del av de uppräknade brotten föreskrivs i svensk rätt ett lägre maximistraff än fängelse i fyra år. Det gäller bl.a. i fråga om narkotikabrott som inte är grovt och varusmuggling av narkotika som inte är grov, liksom beträffande stöld, bedrägeri och utpressning när brotten inte är grova. Frågan är emellertid om det har varit avsikten att den gemensamma åtgärden skall omfatta brottslighet av detta, i sammanhanget mera ordinära slag. Det framstår mot bakgrund av åtgärdens tillkomst och vad som i preambeln sägs om kampen mot den organiserade brottsligheten, som om åtgärdens främsta syfte är att en europeisk samsyn skall uppnås när det gäller brottslighet av mer kvalificerat slag. Sådana narkotikabrott och förmögenhetsbrott som är av större omfattning eller begås i organiserad form bedöms enligt svensk rätt regelmässigt som grova brott. Vi gör därför bedömningen att det inte heller i detta hänseende krävs några lagändringar för att Sverige skall uppfylla sina åtaganden.

Med hänsyn till att den FN-konvention mot organiserad brottslighet som för närvarande är under utarbetande (se avsnitt 13.3) kan förväntas få betydande likheter med EU:s gemensamma åtgärd, ligger det nära till hands att anta att den nuvarande svenska lagstiftningen kommer att motsvara även de krav som kan komma att följa med ett tillträde till denna konvention.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 15 har det inom EU utarbetats en konvention om utlämning mellan medlemsstaterna i vilken det bl.a. görs vissa undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Som närmare redovisats i kapitel 15 föreslås i departementspromemorian Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning (Ds 2000:3) att Sverige skall tillträda konventionen och därvid utnyttja den möjlighet som konventionen ger att reservera sig mot bestämmelsen om avstående från kravet på dubbel straffbarhet. En stat som utnyttjar denna möjlighet till reservation åläggs i konventionen att göra vissa former av deltagande i en kriminell organisation till ett utlämningsbart brott (se avsnitt 15.2 beträffande den närmare innebörden av detta krav på kriminalisering). I den nyss nämnda departementspromemorian görs bedömningen att sådant

deltagande som konventionen här avser i allt väsentligt omfattas av bestämmelserna i 23 kap. BrB om medverkan, förberedelse och stämpling till brott, förutsatt att deltagandet i gruppen kan bedömas som ett främjande av brottsligheten samt att gärningsmannen har åtminstone eventuellt uppsåt till att brotten skall komma till fullbordan. Enligt vad som vidare anförs i departementspromemorian (s. 54) torde i vart fall efter det att den av regeringen förutskickade reformen av förberedelsebrottet har genomförts, de i konventionen avsedda förfarandena kunna betraktas som utlämningsbara brott i Sverige. Det krav på kriminalisering som följer med en reservation mot bestämmelsen om undantag från kravet på dubbel straffbarhet bedöms följaktligen inte för närvarande föranleda några särskilda lagstiftningsåtgärder. Vi gör samma bedömning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sveriges nuvarande och förestående internationella åtaganden inte fordrar att det införs särskilda regler om straffansvar för aktivt deltagande i organisationer eller sammanslutningar där brottslig verksamhet förekommer. Dessa åtaganden behöver följaktligen inte heller tillmätas någon avgörande betydelse för hur en eventuell sådan kriminalisering utformas.

En annan sak är att förutsättningarna för ett internationellt samarbete allmänt sett främjas om de berörda ländernas nationella regler på det aktuella området inte skiljer sig åt mera markant. Som framgått av redovisningen i kapitel 14 finns det i en rad länder regler om straff för medlemskap eller deltagande i kriminella organisationer. När det gäller den närmare utformningen av reglerna föreligger dock rätt betydande skillnader. Det är inte heller givet att straffansvaret i länder som har sådana straffbestämmelser genomgående sträcker sig längre än i Sverige. Det finns nämligen i dessa länder som regel inget allmänt förberedelsebrott och en bestämmelse om straff för medlemskap eller deltagande i en kriminell organisation tar i realiteten inte sällan sikte på förfaranden som enligt svensk rätt är att bedöma som förberedelse eller stämpling till brott. Även vissa länder i vår närhet saknar för övrigt regler om straffansvar för deltagande i kriminella organisationer. Med hänsyn härtill utgör intresset av att underlätta det internationella samarbetet inte i sig något särskilt starkt argument för en kriminalisering av deltagande i en organisation eller sammanslutning där brottslig verksamhet förekommer. Det finns följaktligen inte heller skäl att tillmäta utomlands förekommande regler av detta slag någon avgörande betydelse vid utformningen av en eventuell sådan kriminalisering.

16.2 Våra överväganden

Vi diskuterar förutsättningarna för en utvidgad kriminalisering av aktivt deltagande i eller stöd till sammanslutningar där allvarlig brottslighet förekommer och gör därefter bedömningen att en sådan utvidgning inte bör genomföras.

16.2.1 Allmänna synpunkter

Av redogörelsen i avsnitt 11.1 framgår att medverkansansvaret är relativt vidsträckt i svensk rätt. Även den som endast i liten utsträckning har bidragit till uppkomsten av huvudgärningen kan drabbas av straffansvar.

Den nuvarande förberedelsebestämmelsen i 23 kap. 2 § BrB motsvarar däremot inte de krav på en heltäckande reglering som måste ställas med hänsyn till den brottslighet vi har i dag. Som redan konstaterats bedrivs emellertid inom Justitiedepartementet ett arbete som syftar till att undanröja den ofullständighet och slumpmässighet som vidlåder dagens reglering.

Sedan den förutskickade reformeringen av förberedelsebrottet väl genomförts kommer sannolikt möjligheterna att ingripa mot såväl medverkan till brott som brott på planeringsstadiet allmänt sett att vara väl tillgodosedda.

Det förhållandet att det straffrättsliga systemet i princip bygger på individuellt ansvar leder emellertid till särskilda svårigheter när det gäller att beivra brott som begås i organiserade former eller som annars har nära anknytning till en i kollektiva former bedriven verksamhet. Många gånger är det vid sådan brottslighet svårt att reda ut vem inom den aktuella sammanslutningen som är straffrättsligt ansvarig. Som framhållits i våra direktiv är dessa problem särskilt framträdande när brottsligheten har anknytning till en hierarkiskt uppbyggd sammanslutning med en stark lojalitet mellan medlemmarna.

De nu diskuterade svårigheterna är i mångt och mycket av utredningsteknisk och straffprocessuell karaktär. Vår uppgift är emellertid endast att överväga om en utvidgning av det kriminaliserade området kan vara en verksam åtgärd när det gäller att bemöta den här diskuterade brottsligheten. Som vi konstaterat i det föregående är ett grundläggande krav på en kriminalisering att den avser gärningstyper som är straffvärda. En första fråga är alltså om det i här aktuella sammanhang förekommer straffvärda förfaranden som i dag inte är kriminaliserade.

Kravet på att en kriminalisering skall avse endast straffvärda förfaranden innebär enligt vår mening att en eventuell utvidgning av det

straffbara området kan komma i fråga endast beträffande förfaranden i anslutning till sammanslutningar där mera allvarlig brottslig verksamhet förekommer. I detta krav ligger också att man inte gärna kan straffbelägga *allt* deltagande i eller stöd till sådana sammanslutningar. Det kan alltså inte bli aktuellt att föreskriva straffansvar för förfaranden som saknar påtaglig betydelse för sammanslutningens verksamhet. I så fall skulle en kriminalisering nämligen komma att träffa även gärningar som helt saknar straffvärde och få sådana praktiska konsekvenser att den i det närmaste skulle bli att jämställa med ett förbud mot medlemskap i vissa sammanslutningar.

För att ett förfarande skall anses straffvärt bör således i förevarande sammanhang krävas att det är av mera påtaglig betydelse för verksamheten i en sammanslutning där allvarlig brottslighet förekommer och därmed direkt eller indirekt främjar denna brottslighet. Det står klart att det förekommer förfaranden av detta slag som i dag inte är underkastade straffansvar och som inte heller kommer att fångas upp genom en reformerad förberedelsebestämmelse.

I blickpunkten kommer till en början de personer som intar ledande positioner i sammanslutningar där allvarlig brottslig verksamhet förekommer. Frågan är här om det inte, när det i anslutning till en sammanslutning mer eller mindre kontinuerligt begås brott, borde kunna krävas att den, som till följd av sin ställning inom sammanslutningen har möjlighet att utöva ett särskilt inflytande över dess verksamhet, utnyttjar sitt inflytande för att motverka lagöverträdelserna. Om vederbörande i ett sådant fall förhåller sig passiv, förfar han enligt vår mening på ett sätt som inte är acceptabelt.

Vidare kan diskuteras, om det inte borde vara straffbart i större utsträckning än i dag att på olika sätt lämna stöd till en sammanslutning, där allvarlig brottslig verksamhet förekommer. Stöd från utomstående personer, t.ex. i form av upplåtelse av lokaler, kan uppenbarligen vara av mycket stor betydelse för sammanslutningens möjligheter att bedriva sin verksamhet. Vi anser att även den som lämnar ett mera påtagligt stöd åt en sammanslutning av här avsett slag förfar på ett sätt som måste anses klandervärd, om stödet lämnas med uppsåt om sammanslutningens karaktär.

Ett utvidgat straffansvar bör mot bakgrund av det nu anförda i första hand övervägas för den som intar en ledande ställning inom en sammanslutning, där allvarlig brottslig verksamhet förekommer, och för den som genom ekonomiskt bidrag eller på annat sätt lämnar ett inte obetydligt stöd till en sådan sammanslutning. Under vissa förutsättningar kan lämnande av sådant stöd utgöra straffbar medverkan eller förberedelse till brott. Frågan är emellertid om det straffbara området bör utvidgas till

att omfatta även de förfaranden av detta slag som i dag inte är kriminaliserade.

16.2.2 Hur skulle en kriminalisering kunna utformas?

Redan vad som sagts i närmast föregående avsnitt innebär att vissa lösningar, genom vilka en utvidgning av det straffbara området i och för sig skulle kunna åstadkommas, måste avvisas. Det bör sålunda inte komma i fråga att lätta på kraven för vad som objektivt sett skall krävas för att en viss gärning skall anses som ett främjande av brott. Som framhållits i det föregående är de krav som gäller i detta hänseende redan i dag ganska blygsamma. Att generellt tona ned dessa krav ytterligare skulle enligt vår bedömning föra alltför långt och leda till att ett straffansvar kunde träffa även gärningar som saknar straffvärde.

En alltför vidsträckt kriminalisering skulle också bli resultatet, om man ändrade kravet på uppsåt vid medverkan till brott så att det inte längre krävdes en lika konkretiserad kännedom eller föreställning hos den medverkande i fråga om de omständigheter som konstituerar huvudgärningen.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 14 har man i flera länder infört särskilda bestämmelser om straff för medlemskap eller deltagande i kriminella organisationer. Ännu så länge finns det inga exempel på bestämmelser av detta slag i de nordiska länderna. I Finland har emellertid regeringen nyligen lagt fram en proposition (rp 183/1999) i vilken det föreslås att en särskild straffbestämmelse avseende deltagande i en kriminell organisations verksamhet skall införas. I den föreslagna bestämmelsen, som presenterats i avsnitt 14.11, definieras begreppet kriminell organisation som en organiserad sammanslutning som existerar en viss tid och som består av minst tre personer som handlar i samförstånd för att begå brott där maximistraffet är fängelse i minst fyra år eller hets mot folkgrupp.

En förutsättning för straffansvar enligt det finländska förslaget är att det rör sig om ett aktivt deltagande i just den del av den kriminella organisationens verksamhet som syftar till att begå brott av nyss angivet slag. En ytterligare förutsättning är att åtminstone *ett* sådant brott också faktiskt begås. Den gemensamma avsikten inom organisationen måste vidare vara att begå mer än ett enstaka brott av det slag som omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

I den finländska riksdagen har grundlagutskottet i april 2000 avgett ett utlåtande (GrUU 10/2000) över förslaget. Under hänvisning till det krav på exakthet som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen förordar

utskottet att den föreslagna definitionen av begreppet kriminell organisation ges en mer exakt formulering såvitt gäller kravet på organisering. Formuleringen av straffbestämmelsen bör emellertid enligt utskottet ses över även i övrigt. Utskottet anför i utlåtandet bl.a. att de föreslagna brottsrekvisiten i sin detaljrikedom är synnerligen komplicerade och svårtolkade och att detta gör det svårt att bedöma var gränsen går mellan straffbart och icke straffbart deltagande i en kriminell organisations verksamhet.

Det är lätt att instämma i vad det finländska grundlagsutskottets sålunda anfört om följderna av att ge en straffbestämmelse en så komplicerad utformning som den i Finland föreslagna bestämmelsen om deltagande i en kriminell organisations verksamhet. Med hänsyn till de bevissvårigheter som kan förutses framstår en bestämmelse med denna konstruktion också som synnerligen tveksam från effektivitetssynpunkt.

Det finländska förslaget torde få ses mot bakgrund av att förberedelse till brott i finländsk rätt alltid är ett självständigt brott och att antalet sådana brott är mycket litet. Det är emellertid svårt att se att en straffbestämmelse med den föreslagna utformningen skulle kunna få någon egentlig praktisk betydelse. I vart fall står det klart att ett förslag motsvarande det som nu har lagts fram i Finland inte skulle innebära någon mera påtaglig utvidgning av det straffbelagda området för svenskt vidkommande. Och än mindre betydelse skulle ett sådant förslag få efter det att den planerade reformen av förberedelsebrottet genomförts. Det nu anförda innebär att man inte heller lämpligen bör ta det finländska förslaget eller någon annan liknande reglering som utgångspunkt vid utformningen av en eventuell svensk straffbestämmelse. Tilläggas kan att intresset av att en sådan bestämmelse skulle bli tillämplig även när allvarlig brottslighet förekommer i anslutning till en sammanslutning utan att det för den skull är möjligt att tala om brottslighet bedriven i sammanslutningens regi, medför att begreppet kriminell organisation framstår som mindre adekvat i sammanhanget.

Den lösning som ligger närmast till hands är i stället att införa särskilda straffbestämmelser, som direkt tar sikte på just de förfaranden som vi funnit att en eventuell utvidgning av det straffbara området borde omfatta. Under utredningsarbetet har vi ingående diskuterat hur sådana straffbestämmelser lämpligen skulle kunna utformas. Frågan har här varit, om det är möjligt att åstadkomma en kriminalisering som träffar dessa förfaranden och samtidigt tillgodoser berättigade krav på effektivitet och rättssäkerhet och även i övrigt framstår som lämplig. Som underlag för våra överväganden har en konkret modell för en utvidgning av det kriminaliserade området utarbetats. Enligt denna modell skulle straffbestämmelserna kunna tas in i en ny 6 a § i 23 kap. BrB och ges följande lydelse.

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

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

När det gäller de närmare överväganden som gjorts vid utarbetandet av modellen hänvisar vi till ordförandens, Michael Anefurs, Siw Perssons och Gunnel Wallins reservation i denna del.

16.2.3 Bör det kriminaliserade området utvidgas?

Vi gör bedömningen att den i föregående avsnitt angivna modellen utgör den lämpligaste lösningen, om man skall åstadkomma en kriminalisering som träffar de förfaranden som vi anser vara klandervärda i sammanhanget. Därmed är emellertid inte sagt att en sådan kriminalisering också bör införas. Flera olika aspekter måste beaktas i detta sammanhang. En grundläggande fråga är om införandet av straffbestämmelser av detta slag kan antas någorlunda effektivt motverka den brottsliga verksamhet som förekommer i anslutning till här avsedda sammanslutningar.

Bestämmelserna i fråga skulle närmast komma att utgöra kompletteringar av de nuvarande reglerna om medverkan, förberedelse och stämpling till brott. De skulle följaktligen få ett förhållandevis begränsat tillämpningsområde. Redan härav följer att bestämmelserna skulle komma att tillämpas relativt sällan.

Det ligger vidare i sakens natur att straffbestämmelser av här aktuellt slag måste innehålla flera rekvisit som är förhållandevis komplicerade. Eftersom ett grundläggande krav för straffrättsligt ansvar vid uppsåtliga brott är att brottsrekvisiten, med vissa undantag, täcks av gärningsmannens uppsåt, kan det här förutses att de diskuterade bestämmelserna skulle vara förknippade med svårigheter i bevishänseende.

Av betydelse från såväl effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt är vidare att det straffbara området är klart avgränsat. Vid utformningen av den i det föregående angivna modellen för en utvidgad kriminalisering har ambitionen varit att utforma straffstadgandena på ett så exakt sätt som möjligt. En viss osäkerhet när det gäller bestämmelsernas närmare innebörd i vissa hänseenden har emellertid inte kunnat undvikas. Vissa

tillämpningsproblem kan sålunda förutses när det gäller kravet på att den allvarliga brottsliga verksamheten skall ha en klar anknytning till sammanslutningen. Den närmare innebörden av det aktivitetskrav som uppställs i bestämmelsen om underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet är inte heller helt klar. När det gäller bestämmelsen om främjande av brottslig verksamhet kan en viss osäkerhet sägas föreligga i fråga om vilka andra former av stöd än de i bestämmelsen uttryckligen angivna som denna omfattar.

De nu diskuterade gränsdragningsproblemen är enligt vår mening i och för sig inte mer betydande än att regleringen trots allt får anses acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt och alltså tillgodose de krav som legalitetsprincipen ställer. Tillsammans med de tidigare nämnda bevisvårigheterna kan dessa problem emellertid befaras medföra att bestämmelserna inte skulle bli särskilt effektiva. Svårigheterna att tillämpa bestämmelser av detta slag skulle kunna leda till att åtal väcktes mera sällan eller till att väckta åtal förhållandevis ofta inte resulterade i någon fällande dom.

En kriminalisering av underlåtenhet att hindra brottslig verksamhet kan vidare antas få till följd att vissa sammanslutningar, som i dag verkar tämligen öppet och har en tydlig organisationsstruktur, skulle välja att övergå till "underjordisk" verksamhet eller i vart fall försöka organisera sig på ett sådant sätt att det blir svårt att identifiera personer som innehar en ledande ställning i sammanslutningen. En sådan utveckling skulle i viss mån kunna förta effekten av kriminaliseringen och leda till att dessa sammanslutningar blev svårare att kontrollera.

Enligt vår bedömning skulle en kriminalisering i enlighet med den presenterade modellen inte innebära en sådan begränsning av föreningsfriheten som förutsätter att ändring görs i regeringsformen. En fråga i sammanhanget är emellertid om en sådan kriminalisering likväl skulle kunna medföra att möjligheterna till politisk opinionsbildning inskränktes på ett otillbörligt sätt. I våra direktiv konstateras att det inom miljörörelsen och fredsrörelsen i dag finns grupper som, för att uppnå politiska mål som i och för sig är accepterade i ett demokratiskt samhälle, använder sig av metoder som är brottsliga och genomför sina aktioner i organiserad form. Även om de brottsliga gärningarna som sådana givetvis måste beivras så kan det, enligt vad som anförs i direktiven, inte komma i fråga att ingripa mot deltagandet i eller stödet till sådana organisationer i och för sig. Som skäl för denna ståndpunkt anförs just att ett sådant ingripande skulle innebära att möjligheterna till politisk opinionsbildning skulle kringskäras på ett sätt som vore oacceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

Det i straffbestämmelserna uppställda kravet på att det skall vara fråga om en allvarlig brottslig verksamhet torde i och för sig innebära att

bestämmelserna knappast skulle bli tillämpliga när det gäller sammanslutningar av det slag som direktiven här åsyftar. Om de brottsliga aktiviteterna skulle vara av detta kvalificerade slag skulle lagstiftningen dock bli tillämplig. Som vi ser det kan det inte gärna komma i fråga att utforma straffbestämmelserna på ett sådant sätt, att skillnad skulle kunna göras mellan olika sammanslutningar beroende på vilka mål dessa vill uppnå med de brottsliga aktiviteterna. Man kan alltså inte bortse från risken för att bestämmelser av här diskuterat slag skulle kunna leda till resultat som från de i direktiven angivna utgångspunkterna skulle framstå som oacceptabla.

Vi anser mot bakgrund av det anförda att övervägande skäl talar för att de här diskuterade straffbestämmelserna inte bör införas. Det sagda innebär att vi gör bedömningen att någon utvidgning inte bör ske av det kriminaliserade området såvitt gäller deltagande i eller stöd till sammanslutningar där det förekommer allvarlig brottslighet.

16.2.4 Särskilt om intresset av att förhindra att vissa yrken utövas av personer som är olämpliga till det

I våra direktiv anges att vi även skall överväga vilken funktion en utvidgad kriminalisering kan fylla när det gäller att hindra personer, som på grund av sin anknytning till de aktuella organisationerna är olämpliga till det, från att utöva yrken i vilka användning av våld kan ingå, t.ex. polis eller militär.

Enligt 13 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall anställningar, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller annat deltagande i verksamhet som placerats i säkerhetsklass enligt 17 § samma lag föranleda registerkontroll. Med registerkontroll avses bl.a. att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller polisdatalagen (1998:622). När det gäller anställningar som placerats i säkerhetsklass - något som torde gälla i princip samtliga anställningar som polis eller yrkesmilitär - kommer således den myndighet som står i begrepp att anställa någon att få den varningssignal som en uppgift om att vederbörande dömts för brott kan innebära. Om någon, som redan innehar viss anställning, döms för brott som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha anställningen, utgör detta vidare normalt sett grund för avskedande eller uppsägning.

En utvidgning av det kriminaliserade området i enlighet med den i det föregående diskuterade modellen skulle följaktligen kunna antas medföra att man i några ytterligare fall kunde förhindra att olämpliga personer kom

att utöva vissa yrken där det bör ställas höga krav på utövarens integritet. Denna effekt kan emellertid aldrig utgöra ett självständigt argument för att kriminalisera ett visst förfarande. Den omständigheten att en viss sådan effekt möjligen skulle kunna uppnås är följaktligen inte ägnad att rubba vårt tidigare ställningstagande i fråga om lämpligheten av att utvidga det kriminaliserade området i här aktuellt hänseende.

Det kan tilläggas att den presenterade modellen för en sådan utvidgning ju inte heller avsåg var och en som har anknytning till en sammanslutning av här avsett slag. Den diskuterade effekten av en sådan utvidgning skulle alltså under alla omständigheter ha blivit rätt begränsad.

17 Brottet hets mot folkgrupp och uniformslagen

17.1 Inledning

I 16 kap. 8 § BrB finns en straffbestämmelse om ansvar för *hets mot folkgrupp*. Den lyder:

Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Vi skall enligt våra direktiv, i belysning av senare tids samhällsutveckling, undersöka och bedöma om bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräcklig för att hindra rasistiska organisationer eller sammanslutningar från att verka. Om så inte är fallet skall vi ta ställning till om en skärpning kan åstadkommas genom en eventuell kriminalisering av aktivt deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet (se kapitel 16), eller om en skärpning i stället bör ske inom ramen för bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Vi skall också överväga om lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer (uniformslagen) bör ersättas av ett nytt förbud mot att bära viss klädsel för att markera politisk meningsinriktning.

I detta kapitel lämnas en beskrivning av bakgrunden till den nuvarande utformningen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp och av uniformslagen (avsnitt 17.2-17.4). Därutöver redogörs för praxis med anknytning till denna lagstiftning (avsnitt 17.5) och för vissa tidigare förslag till förändring eller kompletteringar av lagstiftningen (avsnitt 17.6-17.8). I avsnitt 17.9 redovisar vi våra överväganden och förslag i dessa frågor.

Det ingår även i vårt uppdrag att ta upp frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella. Den frågan kommer emellertid att behandlas särskilt i kapitel 18.

17.2 Bestämmelser i grundlag m.m.

De grundläggande bestämmelserna om förbud mot etnisk diskriminering finns i RF. I 1 kap. 2 § RF slås fast att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet liksom att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjlighet att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Bestämmelsen är ett s.k. programstadgande och får reellt innehåll genom andra föreskrifter i såväl grundlag som övrig lagstiftning.

I 2 kap. 15 § RF sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Vidare föreskrivs i 2 kap. 22 § första stycket 7 att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung.

2 kap. RF innehåller även bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, bl.a. yttrandefriheten, föreningsfriheten samt mötes- och demonstrationsfriheten. *Yttrandefriheten* beskrivs som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. *Föreningsfriheten* är en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. *Mötesfriheten* är en frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. *Demonstrationsfriheten* anges som en frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats.

Vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas genom lag. Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrandet av brott eller i övrigt om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 13 §). Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får inskränkas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § första stycket). Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt avser sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § andra stycket).

Rätten att ge ut och sprida tryckta skrifter och att i dem uttrycka tankar och åsikter regleras i TF, medan motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra närmare angivna medier, såsom ljudradio, television, filmer och videogram, regleras i YGL. I 7 kap. 4 § TF finns en brottsbeskrivning motsvarande BrB:s bestämmelse om hets mot folkgrupp. Genom en hän-

visning i 5 kap. 1 § YGL gäller motsvarande straffansvar vid yttranden i de av den grundlagen berörda medierna.

Här kan också nämnas den *lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor* som trädde i kraft den 1 maj 1998. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är skyldig att hålla uppsikt över tjänsten (4 §). Han är också skyldig att ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av vissa typer av meddelanden, bl.a. om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp (5 § 1). Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten att ta bort eller förhindra vidare spridning av meddelanden kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar (7 § första stycket). Lagens straffbestämmelser gäller inte om tillhandahållaren kan dömas till ansvar enligt BrB (7 § andra stycket).

17.3 Brottet hets mot folkgrupp

17.3.1 Straffbestämmelsen i brottsbalken

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp, som vid BrB:s tillkomst fördes över från den tidigare gällande strafflagen (SL), tillkom år 1948. Den utgör en begränsning enligt 2 kap. 13 § RF av den grundlagsfästa yttrandefriheten, närmast med hänvisning till allmän ordning och säkerhet.¹

Ursprungligen stadgades (11 kap. 7 § SL) att den, som offentligen hotade, förtalade eller smädade en grupp av befolkningen med viss härstamning eller trosbekännelse, skulle dömas för hets mot folkgrupp till böter eller fängelse. Därefter har bestämmelsen omarbetats åren 1970, 1982 och 1988.

Brottsbeskrivningen i 16 kap. 8 § BrB upptar nu tre rekvisit. Den brottsliga handlingen skall

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

Enligt bestämmelsens ursprungliga ordalydelse straffbelades hot, förtal och smädelse. Dessa uttryck skulle tolkas enligt gängse språkbruk. Så är fallet även med hot i nu gällande lagtext. Uttrycket omfattar således inte endast sådana handlingar som kriminaliserats genom bestämmelserna om

¹ Se Petrén/Ragnemalm: Sveriges grundlagar, 2 uppl. 1980, s. 76.

olaga hot och olaga tvång.² På liknande sätt avses med begreppet missaktning inte endast förtal och smädelser utan även andra kränkande omdömen.

Ett förlöjligande eller ett uttalande som är nedsättande för en viss folkgrupps anseende faller således praktiskt taget alltid in under bestämmelsen. Uttalanden som inte kan anses överskrida gränserna för en saklig kritik av vissa raser eller folkgrupper faller däremot utanför det straffbara området. Hänsyn till opinionsfriheten och kritikrätten får dock inte åberopas som skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att den t.ex. tillhör en viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindre värd.³

De grupper som skyddas genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp är folkgrupp och annan sådan grupp av personer när angreppet tar sin utgångspunkt i personernas rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. För straffbarhet krävs inte att någon bestämd folkgrupp pekats ut. Även allmänna uttalanden, som t.ex. prisar en viss ras på sådant sätt att andra raser måste anses smädade, är straffbara.⁴

Bl.a. för att undanröja tveksamhet huruvida befolkningsgruppen ”invandrare”, dvs. de folkgrupper i Sverige som har det gemensamt att de har ett annat nationellt ursprung än majoriteten av befolkningen, är ett skyddsobjekt i bestämmelsen, infördes år 1982 vid sidan av *folkgrupp* i lagtexten *annan sådan grupp av personer*. Därmed avses att klargöra att alla rasistiska och liknande angrepp på en grupp personer omfattas av straffbarheten och detta även om gruppen skulle bestå av människor av olika raser, hudfärger, nationella eller etniska ursprung eller religioner, exempelvis invandrare i allmänhet.⁵

Som vi har påpekat i avsnitt 3.2 har 1999 års diskrimineringsutredning fått i uppdrag att göra en analys av frågan om i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ”ras” ur olika bestämmelser i lagstiftningen. När vi använder termen här avser vi endast att återge innehållet i den svenska lagstiftningen eller i andra dokument.

För straffbarhet förutsätts enligt gällande lydelse att det rasistiska meddelandet eller uttalandet *sprids*. I den delen fick bestämmelsen sin nuvarande utformning år 1988, då det tidigare kravet på att uttalandet skulle göras offentligen eller spridas bland allmänheten togs bort. Syftet med lagändringen var att rasistiska organisationers verksamhet skulle förhindras. Det är således nu förbjudet även att sprida rasistiska och liknande yttranden inom en förening. Utanför det straffbara området faller dock enligt

² Se Holmqvist m.fl. Kommentar till brottsbalken kap. 13-24, 1998, s. 16:36.

³ Prop. 1970:87 s 129f.

⁴ Prop. 1970:87 s. 61.

⁵ Prop. 1981/82:58 s. 11f.

förarbetena⁶ yttranden inom den helt privata sfären, t.ex. till en nära anhörig.

17.3.2 Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

TF innehåller i 7 kap. 4 och 5 §§ en fullständig uppräknig av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. En av dessa gärningar är hets mot folkgrupp (7 kap. 4 § 11). I 5 kap. 1 § första stycket YGL sägs att de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF skall anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en i YGL skyddad framställning och är straffbara enligt lag.

Som framgått av det föregående krävs för ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott att gärningen också är straffbar enligt vanlig lag. Man brukar säga att "dubbel täckning" krävs för att ett brott skall vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Detta innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas men inte utvidgas utan ändring av TF eller YGL. När det gäller påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar TF och YGL till BrB.

Här kan också nämnas att TF och YGL båda innehåller den s.k. instruktionen (1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL). Denna innebär att den som dömer över missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller vakar över dessa friheter skall betänka att de utgör en grundval för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställningssättet och hellre fria än fälla.

I TF och YGL finns särskilda regler för beräkning av tiden för åtalspreskription. Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas inom sex månader från utgivningen om det är fråga om periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gällde vid utgivningen och inom ett år för andra skrifter. På YGL:s område gäller som huvudregel en ettårig preskriptionstid för filmer och ljudupptagningar, räknat från tiden när upptagningen lämnades ut för spridning. För radio- och TV-program är preskriptionstiden sex månader räknat från det att programmet sändes.

⁶ Prop. 1986/87:151 s. 109.

17.4 Uniformslagen

Vi har i uppdrag att överväga om lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer (uniformslagen) bör ersättas med ett nytt förbud mot att bära uniform eller uniformsliknande klädsel för att markera politisk meningsriktning. Enligt uniformslagen är det förbjudet att bära uniform eller liknande klädedräkt som tjänar att utmärka bärarens politiska meningsriktning (1 §). Förbudet avser också uniformsdel, armbindel eller annat därmed jämförligt i ögonen fallande kännetecken. Den som överträder förbudet kan dömas till böter och det som olovligen har burits kan förverkas (2 §).

Uniformslagen trädde i kraft år 1947 och har inte ändrats sedan dess. Den föregicks av en provisorisk reglering i form av en fullmaktslag från år 1933. I motiven till den lagen anförde det föredragande statsrådet bl.a. att bärande av politiska uniformer hade visat sig verka utmanande, skärpa motsättningarna mellan anhängare av olika åskådningar samt lätt kunna framkalla stridigheter och våldshandlingar mellan oliktankande.⁷ Även om förbudet torde ha föranletts främst av vissa gruppers uniformering (såväl nationalsocialister som kommunister), har lagstiftningen utformats så att den träffar all politisk uniformering utan avseende på meningsriktning.

Av förarbetena framgår alltså att uniformsförbudet tillkommit för att motverka hot mot allmän ordning och säkerhet. Frågan om innehållet i det politiska budskap som bäraren av uniformen eller kännetecknet avser att förmedla berörs över huvud taget inte i förarbetena. Inte heller diskuteras förbudets förhållande till yttrandefriheten eller den fria åsiktsbildningen. Som lagen är utformad är förbudet avsett att träffa alla politiska riktningar. Det saknas således utrymme för att vid en prövning beakta vilken politisk meningsinriktning som uniformen eller kännetecknet representerar.

17.5 Praxis

17.5.1 Äldre praxis avseende hets mot folkgrupp

Med undantag för senare år är praxis rörande ansvar för hets mot folkgrupp relativt sparsam. Här redovisas några av de få publicerade avgöranden som finns.

Bestämmelsen i BrB om ansvar för hets mot folkgrupp avser kollektivt bestämda grupper. Enskilda identifierbara individer skyddas således inte direkt av bestämmelsen. Rasistiska angrepp som riktas direkt mot en individ på grund av dennes nationella ursprung kan i stället beivras bl.a. ge-

⁷ Prop. 1933:225 s. 7.

nom bestämmelserna om olaga hot, ofredande eller förolämpning. HD förklarade därför i rättsfallet *NJA 1978 s. 3* att målsägande inte kan föra talan om ansvar för hets mot folkgrupp och att talan om skadestånd i anledning av sådant brott inte heller kan föras.

Inte endast direkta, utan även indirekta uttryck för missaktning faller inom det straffbara området. I rättsfallet *NJA 1982 s. 129* konstaterade HD att texten ”Zigenare får ej beträda campingen” på en skylt vid infarten till en campingplats uttryckte ett omdöme om zigenares egenskaper och uppträdande, som måste anses nedsättande för folkgruppens anseende. Gärningen bedömdes som hets mot folkgrupp.

I hovrättsfallet *RH 1991:20* prövades i ett tryckfrihetsmål frågor, om den judiska folkgruppen utsatts för missaktning genom uttalanden i närradioprogram (Radio Islam). Så befanns vara fallet i 17 av ursprungligen 57 åtalade fall (programavsnitt) och den programansvarige dömdes för hets mot folkgrupp.

17.5.2 Högsta domstolens dom *NJA 1996 s. 577*

Det är inte ovanligt att personer och grupper med rasistiska eller främlingsfientliga sympatier offentligen bär hakkors eller andra symboler med nazistisk anknytning på sina kläder. Det har i samband därmed uppstått en viss osäkerhet om hur ett sådant beteende är att bedöma straffrättsligt. Tidigare har antagits att bärande av sådana symboler skulle kunna bestraffas enligt den tidigare nämnda uniformslagen. Det har emellertid ifrågasatts om lagen är förenlig med RF:s bestämmelser om yttrandefrihet. Det föreligger sålunda två hovrättsavgöranden (se avsnitt 17.5.5) enligt vilka personer som offentligen burit nazistiska symboler frikänts från ansvar med motivering att uniformslagen är uppenbart stridande mot grundlagen och därför inte kan tillämpas.

I rättsfallet *NJA 1996 s. 577* hade HD att ta ställning till frågan, om bärande bland andra människor av symboler som kan förknippas med nationalsocialistiska rörelser och deras idéer kan vara att bedöma som hets mot folkgrupp. Den i målet åtalade gärningen bestod i att den tilltalade på allmän plats hade burit solkors, kugghjul och sädessax, bältesspanne i form av solkors, märke för Frisinnade unionspartiet, metallmärke föreställande solkors, tygmärke med örn med odalruna, pinsmärke föreställande Livets träd och pinsmärke föreställande odalrunan. Enligt åklagarens gärningspåstående representerade symbolerna en våldsinriktad ideologi med förhållandevis ariska rasen. Genom att bära symbolerna hade den tilltalade spritt ett meddelande som uttrycker hot och missaktning för andra folkgrupper.

HD:s majoritet konstaterade inledningsvis att bärande av emblem eller uppträdande i viss klädsel kan vara att uppfatta som ett meddelande enligt bestämmelsen om hets mot folkgrupp under förutsättning att emblemet eller klädseln otvetydigt ger en koppling till en viss åsiktsriktning. Bland märkena på den tilltalades klädsel ansåg majoriteten att örnen och lagerkransen, genom sin likhet med symboler, frekvent använda i Nazityskland, gav en tydlig koppling till Tredje riket. Även övriga märken ansågs vara sådana att de - ehuru mindre allmänt kända - kunde förknippas med symboler använda av nationalsocialistiska rörelser under 1930- och 1940-talen. Majoriteten fortsatte:

Vissa vid nyssnämnda tid förekommande symboler får idag anses vara starkt förknippade inte endast med de nämnda rörelserna i och för sig utan i hög grad också med idéerna om rasöverlägsenhet och rashat som ledde till förföljelse och utrotning särskilt av människor av judisk härkomst och som är intimt förbundna med dessa rörelserns ideologi. Exempel på en sådan symbol som, i linje med det sagda, numera också förknippas med en allmän nedvärdering av andra folkgrupper än den nordiska utgör hakkorset. Till väsentligen samma kategori får räknas även det märke med örn och lagerkrans som den tilltalade bar. De övriga symbolerna som omfattas av åtalet är närmast ägnade att förstärka det budskap som örnmärket sålunda får anses förmedla. Det kan för övrigt anmärkas att bärande av märken som kanske inte ensamma kan anses sprida ett meddelande av angivet slag kan innebära en sådan spridning när de bärs tillsammans med t ex klädsel av viss färg och visst snitt.

Avslutningsvis konstaterade majoriteten att den tilltalade genom att bära märkena på en allmän plats där andra människor vistades, spritt ett sådant budskap som tidigare berörts, att han måste ha insett detta och att budskapet uttryckte missaktning av människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska. Gärningen bedömdes som hets mot folkgrupp. HD tog, på grund av processtekniska skäl, inte ställning till frågan, om brottet var att bedöma som ringa eller inte.

Ett justitieråd var skiljaktigt och ville ogilla åtalet. I likhet med majoriteten fann han att den tilltalade spritt ett sådant meddelande som kan omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Han framhöll emellertid att bestämmelsen utgör en inskränkning i yttrandefriheten och att det är fråga om ett allvarligt brott för vilket straffskalan endast innehåller fängelse (med undantag för ringa fall). Han anförde vidare bl.a. följande.

I fall åtgärder, som i och för sig enbart utgör en sympatityttring för en politisk eller liknande rörelse med mer eller mindre starka rasistiska inslag på sitt program, anses innefatta uttryck för sådant hot eller sådan missaktning som anges i bestämmelsen blir straffansvaret mycket långtgående. Bestämmelsen får då också en vag och oklar innebörd vilket kan föranleda betydande svårigheter i tillämpningen. Mot bakgrund av vad som nu sagts bör det för straffansvar vid bärande av märken eller symboler och andra liknande åtgärder krävas att hot

mot eller missaktning för en viss folkgrupp kommit till ett mera konkret och därmed klart och otvetydigt uttryck Oaktat handlandet på grund av den nazistiska rörelsens ideologi fört tanken även till dess ståndpunkt om andra rasers underlägsenhet och att andra därför kan ha känt sig kränkta, kan handlandet med hänsyn till märkenas beskaffenhet inte - vare sig märkena ses vart för sig eller i förening - anses ge ett tillräckligt klart uttryck för hot eller missaktning mot någon persongrupp.

17.5.3 Praxis efter Högsta domstolens dom

Högsta domstolen och hovrätterna

Spridningsrekvisitet

Som nämnts i det föregående, krävs för straffbarhet att ett meddelande av sådant slag som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp sprids. Enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1986/87:151 s. 109f) avses därmed att det sprids utanför den helt privata sfären och att det nått ut till en grupp personer, som utgör mer än ett fåtal. I hovrättsavgörandet *RH 1997:28* hade en person åtalats för hets mot folkgrupp bestående i att han hade burit en armbindel med nazistiskt hakkors. Den åtalade hade burit armbindeln under en kort stund nattetid, när han suttit på en gräsmatta i ett bostadsområde tillsammans med en mindre grupp kamrater och spelat musik. Hovrätten ansåg att bärandet av armbindeln i och för sig kunde innebära ett meddelande som avses i bestämmelsen om ansvar för hets mot folkgrupp. Då det inte var närmare utrett i målet hur många personer som lagt märke till armbindeln, fann hovrätten emellertid det inte visat att meddelandet spritts till mer än ett fåtal. (Enligt tingsrätten hade inga andra personer utanför kamratgruppen än de ingripande polismännen lagt märke till armbindeln). Åtalet ogillades således.

Hovrätten över Skåne och Blekinge behandlade i fallet *RH 1998:77* ett liknande fall. Den tilltalade, Bengt S., bar valborgsmässoafton 1997 på en gata i Helsingborg en armbindel med en nazistisk symbol. Han var vid tillfället iförd bl.a. svart keps, grön s.k. bomberjacka och svarta kängor av militärmodell. Domstolarna fann att bärandet av armbindeln innebar ett meddelande som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Tingsrätten ogillade emellertid åtalet med hänvisning till att det inte visats annat än att meddelandet spritts till ett fåtal personer. Hovrätten konstaterade först att Bengt S. gått på en inte helt avsides gata i Helsingborg, att det var valborgsmässoafton och fortfarande ljust ute samt att fotgängare och bilister kunde förväntas vara på väg mot stadens centrum för att se på valborgsmässoeldar eller fira helgen på annat sätt. Hovrätten anförde vidare:

Den som vid ett sådant tillfälle och på en sådan plats bär en armbindel av det aktuella slaget har inte själv kontroll över vilka personer som tar del av det meddelande som armbindeln förmedlar. Bengt S. måste därför anses ha vidarebefordrat sitt meddelande utanför den privata sfären och till mer än ett fåtal personer, dvs. utanför en sådan krets av personer inom vilken ett spridande av rasistiska meddelanden inte är straffbart. Meddelandet är därför spritt i den mening som avses i 16 kap. 8 § brottsbalken ...

Bengt S. dömdes således för hets mot folkgrupp. Brottet ansågs, med hänsyn till att Bengt S. bar armbindeln endast under en kort stund och utan att uppträda provocerande på något annat sätt, som ringa och påföljden bestämdes till böter.

I fallet *NJA 1999 s. 702* hade en person i en buss gjort vissa uttalanden som av domstolarna ansågs ge uttryck för en sådan missaktning för folkgrupp som kan föranleda ansvar för hets mot folkgrupp. Frågan i målet var om uttalandena hade spritts på ett sätt som förutsätts för ansvar. Av HD:s domskäl framgår att spridningsrekvisitet skall anses uppfyllt om ett muntligt uttalande fällt inför en folksamling på ett sätt som gjort det ägnat att uppfattas av denna. I vad mån de i folksamlingen ingående personerna också lyssnat och tillgodogjort sig innehållet i uttalandet påverkar inte ansvarsfrågan. I det aktuella fallet var det klarlagt att uttalandet kunnat uppfattas av de tre personer som satt närmast den tilltalade och hans kamrat samt att den tilltalade också insett detta. HD fann emellertid det inte visat att uttalandet hade uppfattats eller kunnat uppfattats av flera personer och ogillade, liksom underrätterna, åtalet.

Svea hovrätt dömde 2000-05-03 (mål B 145-00, DB 56) en man, som på valborgsmässoafton i centrala Uppsala ropat rasistiska slagord, för hets mot folkgrupp. Hovrätten menade liksom tingsrätten att meddelandet hade spritts i den mening som avses i straffbestämmelsen. Till skillnad från vad som var fallet i målet *NJA 1999 s. 702*, rådde det enligt domstolarna ingen tvekan om att de aktuella uttalandena kunnat uppfattas av en större grupp personer även om dessa inte utgjort någon bestämd åhörarskara utan i huvudsak utgjordes av personer som befunnit sig i rörelse eller mer eller mindre tillfälligt uppehållit sig på platsen. I vad mån dessa personer lyssnat eller tillgodogjort sig vad den tilltalade yttrat saknade betydelse.

Påföljdsval

I rättsfallet *RH 1997:53* dömdes sju tilltalade för hets mot folkgrupp. De hade i enhetlig uniformliknande klädsel - inkluderande nazistiska symboler - uppträtt framför några hundra sympatisörer. Efter att en av de tilltalade hållit ett anförande hade samtliga tilltalade flera gånger ropat "Sieg Heil" och utfört romersk hälsning ("Hitlerhälsning"). Brottet ansågs vara

av sådan art att fängelse skulle utdömas. För fem av de tilltalade bestämdes påföljden till fängelse två månader medan de två övriga, med hänvisning till att de var under 18 år, dömdes till villkorlig dom och böter.

Svea hovrätt dömde 1998-02-17 (mål B 239-98, det s.k. Brottby-målet) två utländska medborgare till fängelse en månad vardera för hets mot folkgrupp. De hade, under en konsert i Brottby med Vit makt-musik, gjort Hitlerhälsningar samtidigt som de ropat "Sieg Heil". Hovrätten ansåg att de tilltalade genom sitt beteende spritt ett meddelande på en konsert med flera hundra åhörare och att detta föll inom det straffbara området. Hitlerhälsning, kombinerad med utropet "Sieg Heil" under de omständigheter som rådde vid konserten, måste enligt hovrätten ses som ett uppenbart uttryck för nazism och rasistisk ideologi. De tilltalade ansågs genom sitt beteende ha satt den egna vita rasen framför andra raser och således ha uttryckt missaktning för grupper av personer med anspelning på ras eller hudfärg. I påföljdsfrågan konstaterade hovrätten inledningsvis att normalgraden av hets mot folkgrupp endast har fängelse i straffskalan. De föreliggande brottens straffvärde ansågs emellertid inte så högt att annan påföljd än fängelse var utesluten. Frågan blev då om brottets art talade för fängelse som påföljd. I den delen anförde hovrätten följande.

Genom en särskild regel i brottsbalken (29 kap. 2 § 7) har lagstiftaren markerat att domstolarna bör se särskilt allvarligt på brottslighet med rasistisk bakgrund. Även om det inte finns ett underlag för ett säkert konstaterande att brottslighet av det nu aktuella slaget ökat under senare år, kan det ändå slås fast att sådan brottslighet förekommer i en icke oväsentlig omfattning. Det är uppenbart ett starkt samhällsintresse att motverka att den får ytterligare spridning. Samhällets avståndstagande kommer till väsentligt tydligare uttryck, om påföljden för brott av detta slag regelmässigt bestäms till ett - låt vara kort - fängelsestraff än om en icke frihetsberövande påföljd normalt väljs. Det står också klart att fängelse i de nu aktuella sammanhangen generellt sett har en avsevärt bättre allmänpreventiv effekt än exempelvis villkorlig dom. Det har ansetts i första hand ankomma på lagstiftaren att peka ut de typer av brott vars art är sådan att fängelse normalt bör väljas som påföljd (se bl.a. NJA 1992 sid. 190). Några direkta uttalanden i den riktningen synes lagstiftaren visserligen inte ha gjort när det gäller brottet hets mot folkgrupp. Med hänsyn till vad som nyss anförts anser hovrätten emellertid - i enlighet med den uppfattning som kommit till uttryck i rättsfallet RH 1997:53 - att det ligger väl i linje med lagstiftarens intentioner att betrakta detta brott som ett så kallat artbrott, och att övervägande skäl talar för att så sker.

Hovrätten för Övre Norrland dömde 1998-12-07 (mål B 247-98) två personer, Dan B. och Karolina M., för hets mot folkgrupp respektive medhjälp till sådant brott. Brotten begicks vid en föreläsning som Dan B. höll inför en grupp studenter vid Umeå universitet. Vid föreläsningen fällde Dan B. ett flertal yttranden, varigenom han ansågs ha uttryckt missaktning för den judiska folkgruppen samt för färgade och invandrare. Karolina M.

ansågs ha främjat Dan B:s gärning genom att ha arrangerat föreläsningen, trots att hon genom ett skrivet manus i förväg kände till vad som skulle framföras. Hovrätten, liksom tingsrätten, uttalade att hets mot folkgrupp är brott av sådan art att fängelse normalt skall väljas som påföljd. Beträffande Dan B. ansågs inte några skäl föreligga att frånga denna påföljd och straffet bestämdes till fängelse två månader. Med hänsyn till att Karolina M. till följd av brottet inte fick fortsätta sin forskning vid universitetet och att hennes möjligheter att få ett likvärdigt arbete blivit klart begränsade, bestämdes påföljden för henne till villkorlig dom och böter. HD meddelade prövningstillstånd endast i frågan om Dan B:s uttalanden vid föreläsningen åtnjutit meddelarskydd enligt 1 kap. 2 § YFL, men fann så inte vara fallet (HD:s dom 2000-07-07 i mål B 29-99). Hovrättens dom stod därför fast.

I Svea hovrätts tidigare redovisade dom 2000-05-03 bedömdes gärningen som normalgraden av hets mot folkgrupp och påföljden bestämdes till fängelse en månad. Tingsrätten uttalade att påföljden för hets mot folkgrupp, med hänsyn till brottets art, bör bestämmas till fängelse och hänvisade till RH 1997:53. Vidare pekade tingsrätten på att lagstiftaren genom straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 BrB har markerat att domstolarna bör se särskilt allvarligt på brottslighet med rasistisk bakgrund. På grund härav, och då det i målet inte framkommit några omständigheter som talade i annan riktning, fann tingsrätten att påföljden skulle bestämmas till ett kort fängelsestraff. Hovrätten delade tingsrättens uppfattning.

Tingsrättsavgöranden

Vi har genom åklagarmyndigheternas försorg fått tillgång till ett knappt 50-tal tingsrättsdomar avseende hets mot folkgrupp som meddelats under tiden juli 1996 - mars 1999. Vid en genomgång av dessa finner man att det framför allt är två typer av gärningar som åtalas. Det rör sig dels om fall då den tilltalade utfört Hitlerhälsning (romersk hälsning), ibland i förening med utropande av "Sieg Heil", dels om fall där den tilltalade på sina kläder haft nazistiska eller rasistiska symboler (hakkors m.m.). Därutöver finns bl.a. några domar avseende spridning av rasistiska uttalanden på internet. Bland materialet finns också två domar avseende spridning av CD-skivor med rasistisk musik (yttrandefrihetsmål). Ett mål avser korsbränning.

Utförande av *Hitlerhälsning*, eventuellt i förening med utropande av "Sieg Heil", har i de flesta fall bedömts som hets mot folkgrupp, ringa brott. Påföljden har, i de fall där åtalet avsett endast denna gärning, bestämts till mellan 30 och 60 dagsböter. I flera av fallen har den dömde

varit under 21 år. Det framgår dock inte alltid i vilken utsträckning som detta har beaktats vid påföljdsbestämningen.

I några fall har gärningen bedömts som förargelseväckande beteende. Skäl för en sådan bedömning har bl.a. varit att den tilltalade genom sitt handlande inte haft för avsikt att visa förakt för andra folkgrupper, utan varit förargad på enskilda polismän som ingripit av annan anledning.

Utförande av Hitlerhälsning har i andra fall bedömts som normalgraden av hets mot folkgrupp. En uppmärksam utredning gällde den i föregående avsnitt nämnda konserten i Brottby med Vit makt-musik. Konserten samlade omkring 300 personer. Sammanlagt 27 personer åtalades för hets mot folkgrupp bestående i Hitlerhälsningar och Sieg Heil-rop. En av domarna, som bl.a. avsåg en av medlemmarna i ett av de band som spelade, överklagades till hovrätten och har redovisats i föregående avsnitt.

Samtliga personer som dömdes i Brottbyrättegångarna dömdes av tingsrätten för hets mot folkgrupp av normalgraden. Domarna avsåg såväl medlemmar i de uppträdande banden som personer som befunnit sig bland publiken. Vad avser påföljd dömdes de som var under 18 år till böter, de mellan 18 och 21 år till fängelse 14 dagar och de som hade fyllt 21 år till fängelse en månad. Domstolen gjorde ingen skillnad mellan bandmedlemmar och personer i publiken.

Även när åtalet har avsett *bärande av nazistiska eller rasistiska symboler* har gärningen i de flesta fall bedömts som hets mot folkgrupp, ringa brott. Påföljden har, i de fall där åtalet avsett endast denna gärning, bestämts till mellan 30 och 60 dagsböter. Liksom när det gäller åtalen för Hitlerhälsning, har den dömde i flera av fallen varit under 21 år. Det framgår dock inte alltid om detta har beaktats vid påföljdsbestämningen.

I några fall har gärningen bedömts som normalgraden av hets mot folkgrupp. I två av de domar där en sådan bedömning har gjorts har åtalet avsett bara den gärningen. Den dömde var i båda dessa fall under 21 år och påföljden bestämdes till villkorlig dom och 100 dagsböter (19-åring) respektive till 30 dagsböter (15-åring).

I de fall då åtal för de nu aktuella typerna av brott har *ogillats* har det i de flesta fallen skett med motiveringen att det meddelande, som Hitlerhälsningen eller de rasistiska symbolerna utgör, inte har spritts i den mening som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. I ett par fall har kopplingen mellan den aktuella symbolen och ett rasistiskt budskap ansetts vara alltför otydlig.

17.5.4 Särskilt om hets mot folkgrupp som tryck- eller yttrandefrihetsbrott

Justitiekanslern (JK) har till uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. JK är ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål.

Antalet inkomna anmälningar till JK om hets mot folkgrupp uppgick under åren 1996-1999 till 97, 63, 133 respektive 98. Mycket få av de anmälningar om hets mot folkgrupp som kommer in till JK leder till åtal. Detta har flera förklaringar.⁸ Ett problem är de mycket korta preskriptionstiderna och det sätt på vilket dessa beräknas på tryck- och yttrandefrihetens område. JK har i bl.a. denna fråga år 1997 gjort en framställning till regeringen om en översyn av reglerna. Mediegrundlagsutredningen (Ju 1999:1) har därefter fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om preskriptionstiderna bör förlängas. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000.

En annan förklaring till att JK väcker så få åtal för hets mot folkgrupp torde vara den tidigare nämnda (avsnitt 17.3.2) särskilda regel (den s.k. instruktionen) som återges i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL och som värnar tryck- och yttrandefriheternas princip. Instruktionen ger JK möjlighet att låta bli att åtala i större utsträckning än en allmän åklagare kan. Att JK utnyttjar denna möjlighet framgår av flera beslut⁹ och har också bekräftats av uppgifter som JK har lämnat till oss.

17.5.5 Uniformslagen

Fram till för ett par år sedan hade uniformslagen praktiskt taget aldrig tillämpats. Det är symptomatiskt att lagen aldrig har prövats av HD. Lagens tillämpning och räckvidd har emellertid aktualiserats genom att personer och grupper med rasistisk eller främlingsfientlig inriktning har använt sig av hakkors och andra symboler med nazistisk anknytning bland annat i samband med demonstrationer och konserter. I samband därmed har ifrågasatts om lagen är förenlig med RF:s bestämmelser om yttrandefrihet.

I ett fall från Mölndals tingsrätt hade den tilltalade på allmän plats burit ett hakkors som halsbandshänge samt en tröja med en örn och ett hakkorsliknande emblem på ena ärmen. Tingsrättens majoritet fastslog att den tilltalade i och för sig brutit mot uniformslagen, men konstaterade att den begränsning av yttrandefriheten som uniformslagen ger uttryck för och som generellt drabbar symboler som till storlek och form är jämförbara

⁸ Se t.ex. JK-beslut 1997 s. 153 f.

⁹ Se bl.a. JK 97 B 3, 95 B 5, 92 B 6 och 91 B 15.

med dem som burits av den tilltalade och som speglar bärarens demokratiska åsikt uppenbart strider mot grundlagen. Enligt tingsrätten kunde lagen därför inte tillämpas och åtalet ogillades. Domen överklagades till Hovrätten för Västra Sverige som fastställde tingsrättens domslut.¹⁰

I ett annat hovrättsfall, *RH 1997:47*, hade den tilltalade erkänt att han på allmän plats burit en blå, cirka 15 centimeter bred armbindel med ett gult hakkors. Även i detta fall konstaterade tingsrätten att armbindeln var sådan att den i och för sig omfattades av uniformsförbudet. Tingsrätten ansåg emellertid att det i ett modernt demokratiskt samhälle varken är nödvändigt eller godtagbart att med hänvisning till ordning och säkerhet, på sätt som uniformslagen gör, begränsa yttrandefriheten så att det är förbjudet för alla att, oavsett meningsinriktning, genom armbindlar eller tryck på kläder tillkännage sin politiska åskådning. Tingsrätten fann det uppenbart att uniformslagen strider mot RF:s bestämmelser om yttrandefrihet. Hovrätten fastställde tingsrättens domslut. I sina domskäl anförde hovrätten bland annat att uniformsförbudslagen tillkommit i syfte att motverka hot mot allmän ordning och säkerhet och att det är tillåtet att för detta ändamål lagstifta om inskränkningar i yttrandefriheten. Hovrätten konstaterade emellertid att lagen, som den är utformad, innehåller ett oinskränkt och ovillkorligt förbud mot bärande av uniform och andra kännetecken som tjänar att utmärka bärarens politiska meningsinriktning. Att direkt i strid med lagens ordalydelse tillämpa den endast i sådana situationer där bärandet av kännetecknet kan skapa ett hot mot allmän ordning och säkerhet är enligt hovrätten uteslutet. Hovrätten kom därför till slutsatsen att lagen innehåller en sådan inskränkning av yttrandefriheten att den uppenbarligen strider mot RF:s regler till skydd för denna frihet.

17.6 Förslag till förbud mot rasistiska symboler

17.6.1 Promemorian Förbud mot rasistiska symboler (Ds 1996:33)

I april 1996 (före HD:s dom NJA 1996 s. 577) publicerade Justitiedepartementet promemorian *Förbud mot rasistiska symboler m.m.* (Ds 1996:33). I promemorian föreslogs att lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer skulle upphävas och ersättas med en ny straffbestämmelse i 16 kap. BrB med följande lydelse.

¹⁰ Hovrätten för Västra Sverige, avd. 6, dom 1996-06-28, DB 94.

8 a § Den som, utan att göra sig skyldig till brott enligt 8 §, på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt, offentligen bär eller annars offentligt brukar hakors eller andra sådana symboler eller kännetecken som kan förknippas med allvarlig förföljelse av folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms för *otillåtet brukande av kränkande symbol* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den föreslagna paragrafen straffbelägger att offentligen bära eller annars offentligt bruka vissa symboler och kännetecken med bl.a. rasistisk anknytning. Huruvida brukandet skett offentligt bör enligt författningskommentaren till förslaget (s. 45) kunna bedömas enligt samma grunder som vid brottet förargelseväckande beteende enligt 16 kap. 16 § BrB.

För att omfattas av förbudet skall enligt förslaget symbolen eller kännetecknet kunna förknippas med allvarlig förföljelse av folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Symbolens eller kännetecknets anknytning till sådan förföljelse skall enligt författningskommentaren framstå som näraliggande för en större grupp av personer. Av stor betydelse härvid är, sägs det, självfallet det sammanhang i vilket symbolen eller kännetecknet används. Bedömningen måste därför göras från fall till fall. Med allvarlig förföljelse skall avses sådan faktisk inträffad förföljelse som avsett att beröva den aktuella gruppen grundläggande mänskliga rättigheter och som inte haft helt ringa omfattning.

Av författningskommentaren framgår vidare att en symbol som alltid måste anses uppfylla de angivna kriterierna är hakkorsen och att detta därför nämns särskilt i författningstexten. I övrigt bör symboler och kännetecken som är direkt hänförliga till nazismen i dess ursprungliga form och till Ku Klux Klan omfattas av förslaget. Även symboler för andra rörelser som utövat allvarlig förföljelse kan tänkas ha en sådan klar innebörd som gör att de skall omfattas av förbudet. Det påpekas att symbolens eller kännetecknets historiska anknytning till en rörelse är av underordnad betydelse. Avgörande skall vara att anknytningen i dag framstår som tydlig för en större grupp av personer.

Slutligen krävs enligt förslaget för att förbudet skall gälla att symbolen eller kännetecknet används på ett sådant sätt att det är ägnat att väcka anstöt. Härigenom utesluts seriös användning, t.ex. vid teaterföreställningar eller filminspelningar eller för undervisningsändamål. Vidare undantas sådana fall där symbolen eller kännetecknet är så svårtytt att dess innebörd knappast kunnat uppfattas av någon.

Bestämmelsen skall enligt förslaget vara subsidiär till hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § BrB. Detta innebär att det i första hand måste prövas om gärningen utgör brott enligt den paragrafen.

I promemorian föreslås inte någon ändring av TF eller YGL. Det innebär att straffbarhet enligt den föreslagna bestämmelsen inte föreligger om gärningen begås i något medium som åtnjuter särskilt skydd enligt dessa grundlagar. I författningskommentaren sägs att de allra flesta fall där ansvar enligt bestämmelsen kan komma i fråga bör falla utanför TF:s och YGL:s område.

17.6.2 Remissinstansernas synpunkter

Promemorian har remissbehandlats, men har inte lett till lagstiftning. I våra direktiv anges att det med hänsyn till utgången i rättsfallet NJA 1996 s. 577 för närvarande inte får anses finnas något behov av ett specifikt förbud mot att bära rasistiska symboler. Något ställningstagande i frågan om att upphäva lagen om förbud mot politiska uniformer föreligger emellertid inte.

Även om det f.n. inte kan anses finnas något behov av ett specifikt förbud mot att bära rasistiska symboler, finns det anledning att beakta de synpunkter som remissinstanserna lämnade. Dessa har nämligen i sakligt hänseende stor betydelse för ställningstagandet till frågan, om den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräcklig för att hindra rasistiska organisationer från att verka. De är också av värde när det gäller frågan om hur bestämmelsen om hets mot folkgrupp närmare bör vara utformad.

Samtliga remissinstanser tillstyrkte eller lämnade utan erinran förslaget om att upphäva uniformslagen. När det gäller förslaget om införande av en särskild straffbestämmelse om otillåtet brukande av kränkande symbol skall först sägas att även remissvaren lämnades innan det tidigare nämnda fallet (NJA 1996 s. 577) hade avgjorts av HD. Många remissinstanser fann det tveksamt om något behov av den föreslagna straffbestämmelsen fanns för det fall underinstansernas avgöranden skulle stå sig i HD.

Direkt negativa till förslaget var endast några få remissinstanser. *Statens invandrarverk* ansåg att det föreslagna förbudet mot rasistiska symboler skulle få ett tämligen begränsat tillämpningsområde och att dess verkningar var svåra att överblicka. En besvärande oklarhet i tillämpningen kommer enligt invandrarverket sannolikt att uppstå när nya kännetecken i framtiden kommer till användning. Verket frågade sig bl.a. om förbud skall gälla för kläder, tatueringar och t.o.m. frisyrier som symboler för rasistiska strömningar. Man bedömde också att förbud mot att bära rasistiska symboler kan medföra risk för ökad rasistisk laddning av svenska nationella symboler och även andra symboler som ursprungligen inte har någon rasistiska innebörd.

Utformningen av bestämmelsen ansågs av flera remissinstanser vara oklar. *Justitieombudsmannen* ansåg att förutsägbarheten i tillämpningen av en regel av det aktuella slaget kan ifrågasättas och att den därför, med hänsyn till legalitetsprincipen, får anses vara mindre väl ägnad att läggas till grund för lagstiftning. *Stockholms tingsrätt* förespråkade återhållsamhet i kriminaliseringen och att denna skall inriktas på de tydliga uttrycken för nazism och rasism. Tingsrätten ansåg också att den föreslagna bestämmelsen i kombination med motivuttalandena ger upphov till svåra gränsdragningar och att den därigenom blir lätt att kringgå. Man påpekade vidare att rekvisitet ”är ägnat att väcka allmän anstöt” inte har något att göra med om förfarandet är kränkande för vissa folkgrupper, dvs. att det varken stämmer överens med den bärande tanken med den föreslagna bestämmelsen eller med brottsbeteckningen.

Även *Riksåklagaren (RÅ)* ansåg det vara tveksamt om man borde införa en bestämmelse av ordningskaraktär som straffsanktionerar offentliga meningsyttringar som är kränkande för andra personer på grund av deras etniska eller religiösa tillhörighet. En sådan sanktion hör enligt RÅ mera naturligt hemma inom ramen för bestämmelsen om hets mot folkgrupp. För att det klart skall framgå att bestämmelsen om hets mot folkgrupp kan omfatta bärande av hakkors och andra symboler som ger uttryck för rasism och främlingsfientlighet, föreslog RÅ att i 16 kap. 8 § BrB tillägget ”eller på annat liknande sätt” skjuts in efter ordet ”sprids”. Vidare frågade sig RÅ om det inte kunde vara motiverat att införa en särskild straffskala för grovt brott. Den grova varianten borde då t.ex. kunna tillämpas på anförare och organisatörer av t.ex. rasistiska möten eller demonstrationer.

Flera remissinstanser, bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Statens kulturråd*, *Ungdomsstyrelsen* och *Stockholms universitet*, ansåg att det är viktigt att man bedömer bärandet av en viss symbol i sitt sammanhang och att den måste återfinnas i en rasistisk eller främlingsfientlig kontext för att bärandet skall vara straffbart. Även användarens avsikt med bärandet bör enligt dessa remissinstanser betonas.

Svenska Tidningsutgivareföreningen (Tidningsutgivarna) var negativ till förslaget. Man ansåg att det är fel att den form ett hot eller uttryck för missaktning tar sig skall vara avgörande för bedömningen av om en straffbar handling föreligger. Det avgörande borde i stället vara hotets karaktär. Tidningsutgivarna ansåg att kriteriet ”ägnat att väcka allmän anstöt” är en diskutabel grund för ingripanden på yttrandefrihetsområdet och betonar att grundlagsskyddet är till just för att förhindra sådana ingripanden.

Sveriges frikyrkosamråd, *Judiska Centralrådet i Sverige*, *Svenska kommittén mot antisemitism* och *Riksförbundet Stoppa Rasismen* var alla tveksamma till behovet av den föreslagna bestämmelsen och förordade, om behovet skulle anses föreligga, att bärande av rasistiska symboler inordnas under bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Justitiekanslern (JK) var tveksam till om det föreligger ett behov av ett förbud mot rasistiska symboler. Om ett sådant behov ändå skulle anses finnas, ansåg JK att den föreslagna bestämmelsen utgör en godtagbar inskränkning av yttrandefriheten. JK var dock tveksam till förslaget utformning och frågade sig om inte kravet på att användandet av en symbol skall vara ägnat att väcka allmän anstöt kan tas bort och att man i stället borde införa ett försvarlighetsrekvisit, t.ex. i enlighet med vad som gäller för barnpornografibrott (16 kap. 10 a § BrB). Till skillnad mot förslaget ansåg JK att förbudet, om det införs, bör gälla även i fråga om framställning som görs i tryckt skrift eller i andra grundlagsskyddade medier.

Karlskrona tingsrätt och *Sundsvalls tingsrätt* var positiva till förslaget om ett förbud mot rasistiska symboler. Karlskrona tingsrätt såg det som ett viktigt komplement till bestämmelsen om hets mot folkgrupp, t.ex. för fall då tveksamhet råder om gärningsmannens avsikter med sitt bärande. Sundsvalls tingsrätt såg inte de gränsdragningsproblem som kommer att kunna uppstå som något hinder mot att en bestämmelse som den föreslagna införs, en åsikt som delades av *Sveriges Domareförbund*. Även *Hovrätten för Västra Sverige* och *Lunds universitet* ansåg att förslaget, med vissa justeringar, kunde genomföras.

Rikspolisstyrelsen tillstyrkte promemoriaförslaget och ansåg att det skulle komma att fylla en viktig funktion som komplement till bestämmelsen om hets mot folkgrupp. *Polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö* var också positiva till förslaget. Polismyndigheten i Malmö betonade att lagstiftningen måste vara utformad så att den enskilde polismannen i det praktiska arbetet kan ingripa på ett enkelt och effektivt sätt. Gränsdragningen mellan det nya brottet och brottet hets mot folkgrupp kan vara svår att göra och det vore enligt myndigheten ur polisiär synvinkel en fördel om samtliga beteenden som ger uttryck för missaktning av en folkgrupp samlades i en straffbestämmelse. Polismyndigheten i Malmö anförde vidare att det är viktigt att kunna ingripa straffrättsligt i ett tidigt skede och att överväganden därför borde göras huruvida den nuvarande lagstiftningen är ändamålsenlig såvitt angår möjligheterna att ingripa mot t.ex. lagring, produktion, export och import av rasistiskt material.

Skolverket bedömde att den föreslagna bestämmelsen skulle underlätta för skolan att komma åt rasistiska yttringar. Skolan skulle få laglig grund för att i ordningsföreskrifter ta in ett förbud för eleverna att bära kränkande symboler i skolan. Även *Riksförbundet Hem och Skola* såg förslaget som ett stöd för skolans förhållningssätt i frågor som gäller användande av rasistiska symboler.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) var, liksom *Röda Korset*, positiv till förslaget om ett förbud mot rasistiska symboler. DO ansåg dock att man bör gå längre och ta bort kraven på att bärandet skall väcka allmän anstöt, att det skall avse bara *offentligt* bärande samt att symbolerna skall

vara förknippade med *allvarlig* förföljelse av folkgrupp. På det sättet slipper man också enligt DO flera besvärliga gränsdragningsfrågor. DO ansåg att straffskalan för det föreslagna brottet bör vara densamma som för hets mot folkgrupp.

SIOS (Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige) ansåg att förslaget var otillräckligt då det inte tar sikte på tillverkning och distribution. SIOS ansåg att Sverige borde införa en lag med förbud mot organiserad rasism.

17.7 Promemorian Rasistiskt och främlingsfientligt våld (Ds 1998:35)

Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld behandlade i sin rapport *Rasistiskt och främlingsfientligt våld* (Ds 1998:35) bl.a. frågor om hur man rättsligt bör behandla bärande av nationalsocialistiska symboler och kännetecken samt Hitlerhälsningar och utropande av "Sieg Heil" (s. 207 ff).

När det gäller bärande av nazistiska symboler och kännetecken uttryckte arbetsgruppen som sin mening att det är viktigt att motivet för handlingen och det sammanhang i vilket symbolen eller kännetecknet används lyfts fram. Arbetsgruppen ansåg att det för att bestämmelsen om hets mot folkgrupp skall vara tillämplig på bärande av symboler eller andra kännetecken måste krävas att hot eller missaktning för en folkgrupp eller annan grupp av personer kommit till ett konkret och därmed klart och otvetydigt uttryck. Detta ansågs viktigt inte minst mot bakgrund av att bestämmelsen utgör en inskränkning i yttrandefriheten. Med detta ville arbetsgruppen inte ha sagt att offentlig exponering av rasistiska eller liknande symboler och kännetecken skall vara straffri. Frågorna ansågs emellertid vara i behov av ytterligare utredning, varvid det borde tillses att det straffbara området bestäms med utgångspunkt i de krav på legalitet, klarhet, tydlighet och förutsebarhet som är allmänt gällande för strafflagstiftningen.

Arbetsgruppen tog också upp den under avsnitt 17.5.3 refererade domen från Svea hovrätt som gällde utförande av Hitlerhälsning och utropande av "Sieg Heil" vid en konsert med många deltagare (Brottby-målet). Hovrätten uttalade där att brottet hets mot folkgrupp bör betraktas som ett brott av sådan art att fängelse normalt skall väljas som påföljd. Arbetsgruppen påpekar att, om hovrättens resonemang får genomslag i underrettspraxis, brottet hets mot folkgrupp generellt kommer att jämföras med t.ex. provocerad gatumisshandel. Arbetsgruppen ifrågasätter om en sådan utveckling är önskvärd och finner det angeläget att frågan om huruvida

hets mot folkgrupp skall vara ett brott, för vilket fängelse normalt skall dömas ut, tas upp till behandling av lagstiftaren.

Som framgått tidigare är det inte ovanligt att den som offentligen gör Hitlerhälsning eller ropar ”Sieg Heil” åtalas för hets mot folkgrupp, alternativt förargelseväckande beteende. Arbetsgruppen påpekar att tillämpningen av straffbestämmelsen om förargelseväckande beteende i hithörande fall inte är helt oproblematiske. Bestämmelsen får enligt arbetsgruppen inte tolkas så att den kommer att fungera som en begränsning i yttrandefriheten. Den är alltså inte tillämplig på yttranden enbart på grund av deras innehåll. Däremot kan innehållet i uttalandet vara så beskaffat att det, på grund av att det görs offentligen, fyller kravet på att vara ett förargelseväckande beteendesätt. Här kan uppstå svåra gränsdragningsfrågor och det är enligt arbetsgruppens mening angeläget att även denna problematik uppmärksammas av lagstiftaren.

Även när det gäller Hitlerhälsningar är det enligt arbetsgruppen vid den rättsliga bedömningen av grundläggande betydelse att motivet för en handling beaktas. Det är, anser man, inte tillräckligt att gesten bedöms efter sin likhet med historiska förebilder. Handlingen måste bedömas med utgångspunkt i det sammanhang i vilket den förekommit.

17.8 Framställning från Justitiekanslern rörande straffskalan vid brottet hets mot folkgrupp

I en skrivelse till regeringen den 17 mars 2000 anför JK som sin mening att det är motiverat med en särskild straffskala för hets mot folkgrupp som utgör grovt brott. JK föreslår att frågan om en ändring av bestämmelsen om hets mot folkgrupp tas upp till övervägande. Regeringen beslutade den 6 april 2000¹¹ att överlämna JK:s framställning till oss.

JK förklarar i sin framställning att han inte har någon allmän överblick över praxis när det gäller påföljden vid brottsbalksbrottet hets mot folkgrupp, men tar upp ett par av de fall som också vi har redovisat (avsnitt 17.5). JK redovisar även några fall som gällt hets mot folkgrupp som tryck- eller yttrandefrihetsbrott, där påföljden har bestämts till fängelse en månad eller, i ett fall, villkorlig dom och dagsböter. JK anför:

Primärt är det inte Justitiekanslerns uppgift att ha några synpunkter på påföljdspraxis vid brottsbalksbrottet hets mot folkgrupp. Genom bestämmelsen i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen får emellertid denna praxis betydelse också när påföljd skall bestämmas för motsvarande tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

¹¹ Beslut Ju2000/1518.

Det ger Justitiekanslern anledning att ta upp frågan och ifrågasätta huruvida en påföljd av en eller möjligtvis två månaders fängelse speglar samhällets syn på allvaret i rasistisk brottslighet. Detta gäller särskilt när det är fråga om fall då någon i stor skala och till en vid krets sprider cd-skivor, videogram, tryckta skrifter m.m. med rasistiskt innehåll. Sådana fall kan knappast jämföras med att någon i en trängre krets och vid ett enstaka tillfälle uttalar sig kränkande eller hotfullt på ett straffbart sätt. Att verksamheten har stor omfattning eller eljest framstår som särskilt allvarlig synes i och för sig kunna beaktas redan nu vid påföljdsbestämningen. Med ett straffmaximum på två års fängelse är det emellertid långt ifrån säkert att tillräcklig hänsyn tas till omständigheter av denna natur när påföljden skall bestämmas. Oavsett hur det förhåller sig med den saken anser Justitiekanslern att det är motiverat med en särskild straffskala för grovt brott. Omständigheter som bör kunna föranleda att hets mot folkgrupp skall bedömas som grovt kan exempelvis vara att uttalandena fått stor spridning eller gjorts i stor omfattning. Också särskilt kränkande eller hotfulla uttalanden bör kunna föranleda att brottet bedöms som grovt.

JK föreslår att frågan om en ändring av 16 kap. 8 § BrB tas upp till övervägande och erinrar i sammanhanget om att RÅ i sitt remissyttrande över departementspromemorian Förbud mot rasistiska symboler m.m. (Ds 1996:33, se avsnitt 17.6) förordade att paragrafen kompletteras med en särskild straffskala för grovt brott.

17.9 Överväganden

17.9.1 Inledning

Vi skall enligt våra direktiv, i belysning av senare tids samhällsutveckling, undersöka om bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräcklig för att hindra rasistiska organisationer eller sammanslutningar från att verka. Om så inte är fallet skall vi ta ställning till om en skärpning kan åstadkommas genom en eventuell kriminalisering av aktivt deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet, eller om en skärpning i stället bör ske inom ramen för bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Som framgått av våra överväganden i kapitel 16 har vi inte funnit tillräckliga skäl att föreslå kriminalisering av aktivt deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet. Frågan är då om det, mot bakgrund av vad som sägs i våra direktiv, finns anledning att föreslå några ändringar i bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Det är vår bedömning att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i huvudsak är väl avvägd i fråga om vad som skall vara kriminaliserat som hets mot folkgrupp. Som framgått av vår redovisning i avsnitt 17.5 har bestämmelsen i praxis givits en vidsträckt tillämpning och kommit att omfatta i princip alla, även indirekta, uttryck för rasism eller främlingsfient-

lighet. Vi har inte funnit att det finns några förfaranden som i dag inte är straffbara men som borde vara straffbara som hets mot folkgrupp. Vi har däremot funnit anledning att föreslå ett förtydligande i 16 kap. 8 § BrB i fråga om vad som skall vara straffbart som hets mot folkgrupp. Vi tar upp denna fråga i följande avsnitt.

Som också torde ha framgått av vår redogörelse, varierar praxis i fråga om rubricering och val av påföljd ganska mycket. Samma typ av gärning bedöms ibland som ringa brott och påföljden blir då böter, medan det i andra fall döms för normalgraden av hets mot folkgrupp. I det senare fallet döms ofta till ett kort fängelsestraff (en månad), med hänvisning till att det är fråga om brott av sådan art att fängelse bör väljas som påföljd. Ibland döms dock till en icke frihetsberövande påföljd, dvs. till villkorlig dom eller skyddstillsyn. Det är inte tillfredsställande att praxis varierar på detta sätt.

En annan aspekt är att brott av allvarligare slag inte tycks föranleda någon vidare skärpning av straffet. T.ex. har inte alltid gjorts skillnad mellan anförare eller arrangörer å ena sidan och åhörare å andra sidan vid rasistiska möten eller konserter. Endast i några få fall har det dömts till längre fängelsestraff än en månad. Det finns enligt vår mening anledning att göra en nyansering i synen på de olika gärningstyperna.

De förslag som vi lägger fram här bör enligt vår uppfattning genomföras även om man skulle välja att införa en lagstiftning av den typ som vi har diskuterat i kapitel 16. Det är alltså inte fråga om alternativa lagstiftningsåtgärder utan de omfattar olika typer av förfaranden.

Som vi har påpekat tidigare har 1999 års diskrimineringsutredning (Ju 1999:10) fått i uppdrag att göra en analys av frågan om i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att utmönstra termen "ras" ur olika bestämmelser i lagstiftningen. Vi gör därför ingen egen bedömning i frågan. Vi lägger inte heller fram några egna förslag om förändringar i detta hänseende.

17.9.2 Brottsbeskrivningen i 16 kap. 8 § brottsbalken

Förslag: I 16 kap. 8 § BrB tas begreppet ”uttrycka missaktning” bort och i stället anges att gärningsmannen, för att kunna straffas för hets mot folkgrupp, i ett uttalande eller annat meddelandet som sprids skall hota, håna eller smäda en befolkningsgrupp eller på annat sätt ge uttryck för nedvärdering av gruppens människovärde. Vidare markeras i lagtexten att det för straffbarhet krävs att meddelandet framförts med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Till 16 kap. 16 § BrB läggs ett nytt andra stycke, varigenom en särskild straffskala - böter eller fängelse i högst sex månader - för grovt förargelseväckande beteende införs.

Mål om hets mot folkgrupp har under senare år, framför allt efter det att HD meddelade sin dom i målet NJA 1996 s. 577, kommit att prövas i våra domstolar i långt större utsträckning än som tidigare varit fallet. Som har framgått av avsnitt 17.5.3 är det framförallt två typer av gärningar som åtalas, dels Hitlerhälsning, eventuellt i förening med utropande av ”Sieg Heil”, dels bärande av jackor eller tröjor med nazistiska eller rasistiska symboler.

HD har genom sitt avgörande gett bestämmelsen om hets mot folkgrupp en vidsträckt tolkning, genom vilken den har kommit att omfatta även mera indirekta uttryck för rasism och främlingsfientlighet. Som torde ha framgått av bl.a. vår redogörelse för tingsrättspraxis, är det inte helt klart var den borte gränsen för vad som är straffbart går. I några av de fall då det har dömts för hets mot folkgrupp genom bärande av en symbol kan det enligt vår mening ifrågasättas om kopplingen mellan symbolen och de idéer om t.ex. rasöverlägsenhet, som symbolen påstås vara förknippad med, verkligen är så otvetydig att det är befogat att se användandet av symbolen som ett meddelande som är kan vara straffbart som hets mot folkgrupp. De redovisade remissvaren på promemorian Förbud mot rasistiska symboler m.m. (Ds 1996:33) visar också att åsikterna går i sär när det gäller vad som bör krävas för straffbarhet i fråga om gärningsmannens motiv och det sammanhang i vilket en Hitlerhälsning görs eller en symbol bärs.

Den nuvarande utformningen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i förening med HD:s dom år 1996 har således skapat osäkerhet om hur långt det straffbara området sträcker sig i fråga om meddelanden som framförs på annat sätt än i tal eller skrift, t.ex. genom åtbörder eller genom bärande av olika påstått nazistiska eller rasistiska symboler. Enligt vår mening är det också tveksamt om den gärning som HD hade att bedöma, även om den är straffvärd, verkligen bör betecknas som hets mot folkgrupp. Frågan

är om inte ordet ”hets” bör reserveras för beteenden som mera konkret och därmed klart och otvetydigt ger uttryck för hot mot eller nedvärdering av en viss persongrupp.

Det nyss sagda innebär inte att vi anser att gärningar som i dag är straffbara skall avkriminaliseras. Vi anser däremot att gränsen mot det icke straffbara området bör göras tydligare och att man måste överväga om inte vissa av de gärningar som idag anses utgöra hets mot folkgrupp skall hänföras till någon annan brottskategori.

För att en person skall kunna straffas enligt nuvarande lydelse av bestämmelsen om hets mot folkgrupp, krävs att denne *hotar* eller *uttrycker missaktning* för vissa angivna personkategorier. Det kan - särskilt mot bakgrund av HD:s ställningstagande i målet NJA 1996 s. 577 - ifrågasättas om inte rekvisitet ”uttrycka missaktning” är för vagt som beskrivning av innehållet i sådana meddelanden som bör vara straffbara som hets mot folkgrupp. Vi anser att det finns goda skäl att strama upp och precisera gärningskarakteristiken och byta ut orden ”uttrycka missaktning ” mot något annat.

Rekvisitet ”uttrycka missaktning” infördes år 1971. Lagrådet hade för sin del förordat att det tidigare gällande rekvisitet ”hotar, förtalar eller smädar” skulle behållas med hänvisning till att svårigheter vid avgränsningen av det straffbara området annars skulle kunna uppkomma. Departementschefen förklarade emellertid (prop. 1970:87 s. 129) att avsikten var att vidga det straffbara området för att FN:s rasdiskrimineringskonvention skulle få bättre täckning i svensk rätt. Bl.a. skulle enligt departementschefen de former av förlöjligande av viss folkgrupp som inte kan anses utgöra smädelse i praktiken undantagslöst bli straffbara. Mot bakgrund av detta uttalande och att det generellt sett inte finns anledning att inskränka det straffbara området, utan tvärtom behålla det intakt, bör en eventuell förändring av rekvisitet ”uttrycka missaktning” ske med stor försiktighet.

Det kan ifrågasättas om det egentligen är tolkningen av just rekvisitet ”uttrycka missaktning” som är den springande punkten i HD:s dom. Ett annat sätt att se på saken är att det i stället är frågan om vad som kan anses utgöra ett meddelande och vad som skall krävas i fråga om ett meddelandes tydlighet som vållat osäkerhet efter HD:s dom. Problemet med domen är kanske i stället att man har ansett att de aktuella symbolerna uttrycker ett visst meddelande - *som i sig är klart straffvärt* - trots att det kan förefalla tveksamt om så verkligen är fallet. Är det självklart att ett hakkors - eller kanske rent av någon annan, mindre känd symbol (jfr tingsrättspraxis) - eller en Hitlerhälsning skall anses utgöra ett meddelande som med tillräcklig tydlighet ”uttrycker missaktning av människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska” (HD:s dom s. 582)? När det gäller vissa andra symboler än hakkorset, finns det dessutom alternativa tolkningar av deras betydelse. Att en symbol eller en åtbörd i och för sig kan anses ut-

trycka ett meddelande är klart, men det måste generellt vara svårare att fastställa dess innehåll jämfört med muntliga eller skriftliga meddelanden. För att någon skall kunna straffas för att på detta sätt ha spritt ett meddelande som hotar eller uttrycker missaktning för en grupp av personer måste det enligt vår mening vara alldeles tydligt och otvetydigt att det är ett sådant meddelande som symbolen eller åtbörden uttrycker.

Vi anser, mot bakgrund av vad som nu anförts, att enbart bärande av en nazistisk symbol eller utförande av en Hitlerhälsning inte borde räcka för att någon skall kunna dömas för hets mot folkgrupp. En sådan gärning måste bedömas i sitt sammanhang och det måste för straffbarhet krävas att det av omständigheterna kring gärningen tydligt framgår att den är ett uttryck för nedvärdering av andra folkgrupper på det sätt som anges i straffbestämmelsen. Om någon t.ex. gör en Hitlerhälsning i samband med en rasistisk manifestation (möte, konsert, etc.) eller kanske framför ögonen på en grupp invandrare, kan det i många fall sägas ske med ett uppenbart rasistiskt och hetsande syfte och i ett sådant sammanhang att det ter sig naturligt att bedöma gärningen som hets mot folkgrupp. Om en sådan hälsning däremot görs i andra sammanhang, t.ex. på allmän plats utan att för den skull rikta sig mot någon särskild grupp och utan att vara en del i ett mera påtagligt uttryck för rasism, bör detta i sig inte anses utgöra hets mot folkgrupp.

Vi har övervägt flera olika tänkbara förändringar av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Vi har försökt hitta en lydelse, som på ett tydligare sätt än i dag markerar att ett meddelande - i vilken form det än framförs - måste bedömas i sitt sammanhang när man tar ställning till om det är av sådant slag att det är fråga om hets mot folkgrupp. Det måste således vara tydligt att det är fråga om ett sådant meddelande.

Vi föreslår att bestämmelsen ändras så att ett meddelande, för att kunna vara straffbart som hets mot folkgrupp, måste ge uttryck för *nedvärdering av den aktuella befolkningsgruppens människovärde*. Det blir därigenom möjligt att ta bort det vaga begreppet ”uttrycka missaktning” utan att någon ökning av utrymmet för icke straffbara meddelanden sker. I vårt förslag anges att den som i uttalande eller annat meddelande som sprids *hotar, hånar eller smädar en befolkningsgrupp eller på annat sätt ger uttryck för nedvärdering av gruppens människovärde* skall dömas för hets mot folkgrupp, *om det sker* med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Vi anser emellertid inte att handlingar av det aktuella slaget skall vara tillåtna så fort det inte kan påvisas att de utförts med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Generellt måste det nämligen anses att bärande av en nazistisk symbol eller utförande av en Hitlerhälsning på allmän plats väcker så starkt negativa känslor

hos allmänheten att det inte bör vara tillåtet. Det ligger nära till hands att jämställa den typen av gärningar med förargelseväckande beteende.

Brottet förargelseväckande beteende är ett brott mot allmän ordning. Vad som straffbeläggs är att offentligen bete sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse. Innehållet i ett uttalande eller annat meddelande är som sådant i princip inte tillräckligt för att uppfylla förutsättningarna för straffbarhet. Det kan emellertid enligt vår uppfattning med fog hävdas att bärande av nazistiska symboler eller utförande av Hitlerhälsningar på allmän plats regelmässigt är ett beteende som i sig är ägnat att väcka stor förargelse hos allmänheten. Det är därvid inte främst de nazistiska åsikterna som gärningsmannen kan ha som förargar utan just dennes mycket provocerande *beteende*.

Vi anser därför att offentligt bärande av nazistiska symboler och utförande av Hitlerhälsningar bör kunna hänföras till brottet förargelseväckande beteende. I straffskalan för det brottet ingår f.n. endast penningböter. Penningböter kan emellertid endast i mycket lindriga fall anses vara en tillräckligt ingripande påföljd för den typ av gärningar som behandlas här. Vi föreslår därför att de skall kunna bestraffas som grovt förargelseväckande beteende. Det föreslås ske genom att det i 16 kap. 16 § BrB införs ett andra stycke där det anges att om brottet är grovt, därför att beteendet måste förknippas med brott mot mänskligheten, det skall dömas för grovt förargelseväckande beteende.

Straffskalan för det grova brottet föreslås vara böter eller fängelse i högst sex månader. I normalfallet bör då påföljden, liksom i dag, bestämmas till dagsböter. Vid återfall i likartad brottslighet kan man dock tänka sig en strängare påföljd. Genom att fängelse ingår i straffskalan kan en ingripande polisman ta föremål som använts vid brottet (armbindlar m.m.) i beslag.

Vårt förslag kommer enligt vår bedömning att underlätta arbetet för polis och åklagare. En polisman kan regelmässigt ingripa mot personer som på allmän plats gör Hitlerhälsningar eller bär nazistiska symboler och eventuellt ta armbindlar o. dyl. i beslag. Polismannen behöver inte göra några överväganden rörande om det aktuella beteendet är att bedöma som hets mot folkgrupp; är det inte det så är det med stor sannolikhet att bedöma som grovt förargelseväckande beteende. En åklagare kan i tveksamma situationer åtala för hets mot folkgrupp alternativt grovt förargelseväckande beteende eller eventuellt endast för grovt förargelseväckande beteende.

Vissa straffvärda gärningar som i dag kan falla utanför det straffbara området kommer dessutom med vårt förslag tydligt att falla inom detta område. Ett sådant exempel - som redovisats i medierna - är ett antal personer som gjort Hitlerhälsning vid en kamrats begravning i syfte att "hedra" kamraten. Det är med den nuvarande lagstiftningen tveksamt om ett sådant för den dödes anhöriga och andra deltagare normalt synnerligen

upprörande beteende är straffbart. Med vårt förslag är det tveklöst att anse som grovt förargelseväckande beteende.

En annan fördel är att det inte finns något spridningsrekvisit i bestämmelsen om förargelseväckande beteende. Att offentligen göra en Hitlerhälsning eller bära en nazistisk symbol kan således vara att bedöma som grovt förargelseväckande beteende, utan att åklagaren för den skull måste bevisa att flera personer faktiskt iakttagit eller kunnat iaktta vad som har skett. Med den föreslagna bestämmelsen hade den tilltalade i det tidigare redovisade fallet NJA 1999 s. 702 (rasistiska uttalanden ombord på en buss) sannolikt kunnat dömas för grovt förargelseväckande beteende.

Nazistiska och andra symboler som kan förknippas med rasism eller främlingsfientlighet förekommer ibland i kulturella sammanhang (i filmer, teaterpjäser, etc.). Vissa symboler som används av nazistiska sammanslutningar förekommer också - med en helt annan betydelse - i såväl religiösa som konstnärliga sammanhang. Det är med vårt förslag klart att användande av angivna symboler i sådana sammanhang endast undantagsvis kommer att vara straffbart. Användandet kan nämligen i dessa fall normalt inte anses ha skett på ett sätt som ger uttryck för nedvärdering av en befolkningsgrupps människovärde med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung. Endast om användandet sker i ett sammanhang som visserligen har den konstnärliga eller religiösa formen men som ändå måste anses ge ett tydligt uttryck för nedvärdering av en befolkningsgrupps människovärde, bör det vara möjligt att bedöma gärningen som hets mot folkgrupp.

Vad som nyss sagts gäller i princip också vid bedömningen om ett användande av nazistiska och andra symboler i konstnärliga eller religiösa sammanhang kan vara att bedöma som förargelseväckande beteende. Ett befogat användande av sådana symboler kan nämligen inte anses vara av ett slag som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten.

Det kan naturligtvis förekomma att andra symboler än nazistiska är ägnade att väcka förargelse hos allmänheten. Är det dessutom fråga om symboler som kan förknippas med brott mot mänskligheten, t.ex. folkmord eller annan allvarlig förföljelse av vissa befolkningsgrupper, kan ansvar för grovt förargelseväckande beteende komma i fråga. Brottet förargelseväckande beteende är föränderligt över tiden. Straffbart är det som vid varje tidpunkt är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. En domstol måste således alltid göra en bedömning av om det aktuella beteendet är sådant att det uppfyller kraven för straffbarhet.

17.9.3 Påföljdsval och straffmätning

Med det förslag som vi nyss har lagt fram, kommer vissa gärningar som i nuvarande praxis bedöms som ringa fall av hets mot folkgrupp att i stället bedömas som grovt förargelseväckande beteende. Det gäller t.ex. många fall då en person offentligen uppträder i kläder med nazistiska symboler, under förutsättning att det inte sker i samband med någon rasistisk manifestation eller andra uttryck för rasistiska eller främlingsfientliga åsikter. Normalpåföljden bör för sådana fall, liksom i dag, vara böter.

Om den tilltalade, genom det meddelande som han eller hon framför, skall anses ha hotat, hånat eller smädat en i lagen angiven persongrupp, skall man döma för hets mot folkgrupp. Även med denna nya lydelse av bestämmelsen torde en del gärningar fortfarande kunna bedömas som ringa fall av hets mot folkgrupp, t.ex. om det är fråga om ett meddelande av inte alltför allvarlig karaktär som framförs under en mycket begränsad tid eller inför en begränsad krets av personer. Påföljden bör i dessa situationer vara böter. Flertalet fall av brottet hets mot folkgrupp torde emellertid bli att bedöma som normalgraden av brottet. I straffskalan ingår då bara fängelse.

Vid val av påföljd skall rätten enligt 30 kap. 4 § BrB fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Det innebär att, om inte någon av de nyss angivna omständigheterna motsäger det, påföljden skall bestämmas till villkorlig dom eller skyddstillsyn. (I det följande bortses från återfallssituationer.)

För att enbart brottets straffvärde skall motivera att fängelse väljs som påföljd, skall straffvärdet enligt stabil praxis motsvara fängelse i minst ett år. Exempel på att fängelse har valts som påföljd för hets mot folkgrupp av detta skäl saknas i publicerad praxis.

Frågan, om hets mot folkgrupp är ett brott av sådan art att skäl talar för att fängelse skall väljas som påföljd, har prövats i några fall. Svea hovrätt ansåg i det tidigare redovisade Brottbby-fallet (se avsnitt 17.5.3) att ”det ligger väl i linje med lagstiftarens intentioner att betrakta [brottet hets mot folkgrupp] som ett s.k. artbrott”. Hovrätten hänvisade bl.a. till att lagstiftaren genom bestämmelsen i 29 kap. 2 § 7 markerat att domstolarna bör se särskilt allvarligt på brottslighet med rasistisk bakgrund. Även i hovrättsfallet RH 1997:53 och i Svea hovrätts dom 2000-05-03 i mål B 145-00 ansågs brottsligheten vara av sådan art att fängelse skulle väljas som påföljd. De tilltalade i 1997 års fall hade uppträtt på ett podium framför en stor folksamling i uniformliknande kläder med nazistiska symboler och ropat ”Sieg Heil” samtidigt som de utfört Hitlerhälsning. I 2000 års fall

var det fråga om en person som i närheten av en större folksamling ropat rasistiska slagord.

Uttrycket ”brottets art” ersatte vid påföljdsbestämningsreformen år 1989 uttrycket ”vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad” som domstolarna tidigare hade använt för att motivera de korta fängelsestraffen för bl.a. rattfylleri och misshandel. Begreppsförändringen avsåg att markera att allmänpreventiva hänsyn i princip skall beaktas endast på lagstiftningsnivån eller annars på ett mer övergripande plan och inte vid domstolarnas påföljdsbestämning i enskilda fall. Man ansåg att domen i ett enskilt fall i princip inte, eller i vart fall ytterst sällan, kan ha någon allmänpreventiv effekt och att det i vart fall inte är rimligt att domstolen spekulerar i detta vid påföljdsbestämningen. Ett system där domstolarna tillåts att statuera exempel ansågs inte godtagbart, varken från rättvisesynpunkt eller med hänsyn till att domstolarna har mycket små möjligheter att skaffa sig ett hållbart underlag för sin bedömning (se SOU 1995:91, del II s. 134 f).

Svea hovrätt förde i sin dom från år 1998 (Brottby-målet) ett generellt och principiellt resonemang, som ledde fram till bedömningen att hets mot folkgrupp bör hänföras till den kategori brott som på grund av sin art bör föranleda fängelse. Även i fallet RH 1997:53 har ett liknande resonemang förts. Vi delar den bedömning som i fråga om val av påföljd har gjorts i de nu nämnda fallen, såvitt avser de tilltalade som i respektive fall varit anförare och verkat pådrivande vid dessa allvarliga rasistiska manifestationer. Det är en typ av brottslighet som det finns skäl att se mycket allvarligt på och som bör föranleda ett skärpt påföljdsval. Starka skäl talar alltså för att fängelse bör väljas som påföljd för brott av den typen. Det hade enligt vår uppfattning dessutom funnits goda skäl att döma till längre fängelsestraff än som skedde (en respektive två månaders fängelse). Det är, som JK anfört i sin framställning till regeringen, tveksamt om ett straff på en eller två månaders fängelse för brott av det aktuella slaget speglar samhällets syn på allvaret i rasistisk brottslighet.

De båda hovrättsfallen tycks ha fått stort genomslag i underrättspraxis. I ett inte obetydligt antal tingsrättsdomar har emellertid dömts till fängelse för gärningar som enligt vår uppfattning inte alls är av så allvarlig art som i hovrättsfallen. Så dömdes t.ex. flera personer i publiken vid Brottbykonserten i efterföljande rättegångar till fängelse för att ha utfört Hitlerhälsningar nere i publikhavet med motiveringen att hets mot folkgrupp är ett brott av sådan art att fängelse bör väljas som påföljd. Även i Svea hovrätts dom i Brottby-fallet dömdes en av de tilltalade till en månads fängelse, trots att han endast befunnit sig bland publiken. Den gärning som var aktuell i Svea hovrätts dom i maj 2000 kan inte heller anses vara av lika allvarligt slag som gärningarna i de två tidigare hovrättsdomarna.

Som bl.a. Straffsystemkommittén påpekat (SOU 1995:91, del II s. 135) finns det naturligtvis en betydande skillnad mellan olika brottstyper i fråga

om hur starka skälen till särbehandling är vid bestämmande av straff. Så torde t.ex. brottet mened nästan undantagslöst föranleda ett fängelsestraff för vuxna lagöverträdare, medan det för misshandel inte alls lika ofta döms till fängelse. Mened har, om man så vill, ett högre "artvärde" än misshandel. Men det innebär inte att den som döms för mened med automatik skall dömas till fängelse. Det finns inte någon brottstyp, där 100 procent av gärningsmännen döms till fängelse. Anvisningar om hur domstolarna i detta hänseende skall behandla olika typer av brott ges främst genom lagstiftningsförarbeten och prejudikat.

Vid bedömningen av frågan, om ett brott är av sådan art att fängelse skall väljas som påföljd, är det således inte brottstypen generellt som skall bedömas utan det konkreta, i målet aktuella brottet. Som ett led i den bedömningen är det dock ofrånkomligt att domstolen tar hänsyn till hur pass starka skälen allmänt sett är för att fängelse skall väljas som påföljd vid den brottstyp det är fråga om.

När det gäller brottet hets mot folkgrupp finns det, som vi nyss anfört, anledning att se allvarligt på fall då någon döms för att mera aktivt ha deltagit i, eller kanske rentav anfört eller anordnat, en rasistisk sammankomst av inte obetydlig omfattning. Starka skäl talar för att fängelse skall väljas som påföljd för den typen av brott. Andra fall är betydligt mera tveksamma. Som vi ser det, finns det t.ex. knappast skäl att döma den som i egenskap av enbart åhörare vid en rasistisk manifestation eller konsert gör någon enstaka Hitlerhälsning till fängelse på grund brottets art. Ett sådant brott bör på intet sätt bagatelliseras, men det måste ändå beaktas att det i många fall är fråga om ett momentant handlande i en uppjagad situation. Handlandet kan också i många fall vara föranlett av ganska grumliga föreställningar hos den enskilde gärningsmannen som kanske lockats med av andra, mera ideologiskt inriktade personer.

17.9.4 Införande av ett grovt hets mot folkgrupp

<p>Förslag: I bestämmelsen om hets mot folkgrupp införs en särskild straffskala - fängelse i lägst sex månader och högst fyra år - för grova brott. Ansvar skall kunna ådömas redan för förberedelse eller stämpling till hets mot folkgrupp som är grov.</p>
--

Straffskalan för brottet hets mot folkgrupp är i dag fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. Något grovt brott finns inte. Mot bakgrund av det stora antal rasistiska sammanslutningar som vuxit fram i Sverige under 1990-talet och den ökande propagandaverksamhet som dessa bedriver, finns det anledning att fundera över om den nuvarande straffskalan är tillräcklig.

Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering ansåg i sitt betänkande (SOU 1991:75) Organiserad rasism att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i sin nuvarande form då täckte behovet av kriminalisering av rasistiska uttalanden och andra meddelanden (s. 114). Straffmaximum på fängelse två år ansågs innebära att utrymme fanns för att ta hänsyn även till om ett uttalande t.ex. fått stor spridning.

Det bör emellertid beaktas att kunskapen om rasistiska organisationer i Sverige i början av 1990-talet var mera begränsad (a.a. s. 109) än den är i dag och att det därefter också har vuxit fram en stor mängd nya rasistiska sammanslutningar här i landet. De allra flesta av dessa nya sammanslutningar är visserligen små, men de kan bli en grogrund för en växande rasism. Vi har ännu så länge inte sett några stora rasistiska partier eller organisationer av den typ som finns i andra europeiska länder, men några av de sammanslutningar som finns har uppnått ett visst mått av stabilitet och kan komma att utvecklas till organisationer av större omfattning.

De rasistiska sammankomster som vi hittills har sett här i landet har inte heller varit av det riktigt stora slaget, men den typ av manifestationer som Brottbyskonserterna är exempel på är mycket obehagliga och oroväckande. Det kan inte uteslutas att vi får se ännu större sammankomster av det slaget i framtiden. Den som anordnar och leder en sådan sammankomst gör sig skyldig till en form av hets mot folkgrupp (eventuellt anstiftan till sådant brott) som har ett högt straffvärde. Om en sådan sammankomst dessutom skulle vara ett led i en mera systematisk rasistisk kampanj, rör det sig om en typ av brottslighet som det finns goda skäl att beteckna som grov och för vilken en högre straffskala än den nuvarande bör finnas. Vi delar således den uppfattning som JK har gett uttryck för i sin skrivelse till regeringen i mars 2000 och föreslår att en särskild straffskala - fängelse i lägst sex månader och högst fyra år - för hets mot folkgrupp som är grov införs. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall enligt vårt förslag särskilt beaktas om gärningsmannen har anstiftat eller lett en särskilt omfattande sammankomst eller kampanj där meddelanden av det slag som omfattas av bestämmelsen har spritts.

Hets mot folkgrupp är i dag inte straffbar på förberedelse- eller stämplingsstadiet. Vi anser inte att någon ändring i detta hänseende är påkallad med avseende på brott av normalgraden. Förberedelse eller stämpling till gärningar av den typen som enligt vårt förslag skall anses som grova fall av hets mot folkgrupp är emellertid förfaranden som typiskt sett innebär en beaktansvärd risk för att brottet också skall fullbordas. Förberedelse eller stämpling till hets mot folkgrupp som är grov är således enligt vår uppfattning en typ av gärning som är straffvärd och vi föreslår därför att den kriminaliseras.

17.9.5 Hets mot folkgrupp som tryck- eller yttrandefrihetsbrott

Förslag: Bestämmelsen om hets mot folkgrupp i TF ändras på samma sätt som i BrB. Förberedelse eller stämpling till hets mot folkgrupp som är grov skall dock inte vara straffbar inom det grundlagsskyddade området. Brottet förargelseväckande beteende görs inte till ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

De skäl som vi har anfört för ändring av lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i BrB gör sig måhända inte med samma styrka gällande på tryck- och yttrandefrihetens område. För att inte oklarhet skall uppstå när det gäller principen om s.k. dubbel täckning, dvs. att en gärning för att kunna vara straffbar som tryck- eller yttrandefrihetsbrott också måste vara straffbar enligt vanlig lag, föreslår vi dock att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i TF ändras på samma sätt som i BrB. Det innebär även att en möjlighet att döma för grov hets mot folkgrupp skall införas i TF, och därigenom också automatiskt i YGL. Däremot bör förberedelse eller stämpling till sådant brott inte vara straffbelagd inom TF:s och YGL:s tillämpningsområde. En sådan kriminalisering skulle stå i strid med förbudet mot förhandsgranskning (censurförbudet) i 1 kap. 2 § TF respektive 1 kap. 3 § YGL och i praktiken bli utan verkan.

Förargelseväckande beteende kan i dag inte bestraffas som tryck- eller yttrandefrihetsbrott, dvs. brottet finns inte med i den s.k. brottskatalogen i 7 kap. TF. Vi anser inte att någon ändring därvidlag bör göras. Det vore från principiell synpunkt betänkligt att göra förargelseväckande beteende - som är ett ordningsbrott - till ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Med hänsyn till den restriktivitet som JK genom den tryckfrihetsrättsliga s.k. instruktionen måste upprätthålla vid sin bedömning av i vilka fall åtal för hets mot folkgrupp skall väckas, skulle dessutom en ändring inte få någon betydelse i praktiken.

17.9.6 Uniformslagen

Förslag: Lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer upphävs.

Lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer (uniformslagen) har i två hovrättsavgöranden (se avsnitt 17.5.5) ansetts vara uppenbart grundlagsstridig. Lagen framstår dessutom som otidsenlig och föråldrad.

Starka skäl talar för att ett sådant generellt förbud som uniformslagen ger uttryck för innebär en icke godtagbar inskränkning i den grundlags-

stadgade yttrandefriheten. Oavsett hur det förhåller sig med den saken, är det vår bedömning att de förslag som vi har lagt fram i föregående avsnitt innebär att behovet av straffrättslig reglering i fråga bärande av uniformer, symboler och andra kännetecken med rasistisk och främlingsfientlig innebörd har täckts. Något behov av ytterligare straffrättsliga sanktioner mot bärande av uniformer finns inte. Vi föreslår därför att uniformslagen upphävs.

18 Hets mot homosexuella

18.1 Inledning

Det finns inte i lagstiftningen någon bestämmelse om hets mot homosexuella som motsvarar den om hets mot folkgrupp. Kränkande eller hotfulla uttalanden med anspelning på en enskild persons homosexuella läggning kan dock i en del fall vara straffbara enligt bestämmelserna i BrB om förolämpning, förtal eller olaga hot. Att bland allmänheten uppmåna till våld eller andra brottsliga gärningar mot homosexuella kan också vara straffbart som uppvigling. En näringsidkare, som i sin verksamhet diskriminerar en person på grund av dennes homosexuella läggning, kan dömas för olaga diskriminering.

Enligt våra direktiv skall vi överväga om det bör göras straffbart att uttrycka hot eller missaktning mot homosexuella som grupp. Som en bakgrund till dessa överväganden lämnas i detta kapitel först en kort beskrivning av nu gällande lagstiftning och vissa internationella åtaganden med anknytning till homosexualitet. Därefter redovisas utfallet av några undersökningar om förekomsten av hot och våld mot homosexuella i Sverige. Efter en redogörelse för frågans tidigare behandling redovisar vi våra överväganden i nu aktuell del.

18.2 Lagstiftning med anknytning till homosexualitet

18.2.1 Bestämmelser i grundlag

I grundlagarna finns inte några bestämmelser som direkt tar sikte på homosexuella, homosexualitet eller sexuell läggning över huvud taget. Förslag om ändring i reglerna om skydd för vissa minoriteter (2 kap. 15 § och 22 § RF) som utredningen om de homosexuellas situation i samhället lade fram (se avsnitt 18.3.1) ledde inte till lagstiftning. Däremot har homosexuella, liksom andra grupper i samhället, ett indirekt skydd genom bl.a. stadgandet i 1 kap. 2 § RF som anger att den offentliga makten skall ut-

övas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

18.2.2 Bestämmelser i brottsbalken

BrB innehåller ett fåtal bestämmelser som direkt tar sikte på att ge ett särskilt skydd åt personer med homosexuell läggning.

Den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom döms för förolämpning (5 kap. 3 § BrB). I princip får förolämpning inte åtalas av annan än målsägande. Sedan år 1987 gäller emellertid att förolämpning med anspelning på homosexuell läggning får åtalas av åklagare om målsäganden angett brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt (5 kap. 5 § BrB). I förarbetena till bestämmelsen uttalades att avsikten med regeln var att markera att samhället tydligt tar avstånd från olika slag av fördomsfullt uppträdande mot homosexuella. Det skall tilläggas att förolämpning kan utgöra såväl tryckfrihets- som yttrandefrihetsbrott.

Uttalanden med anspelning på enskild persons homosexuella läggning skulle eventuellt även kunna vara straffbara som förtal. I 5 kap. 1 § BrB stadgas att den, som utpekar någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, döms för förtal. Förtal får åtalas av åklagare om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Även förtal kan utgöra tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott.

Att bland allmänheten uppmana till våld eller andra brottsliga gärningar mot homosexuella kan också vara straffbart som uppvigling enligt 16 kap. 5 § BrB. Uppvigling kan vara straffbar också som tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott.

Enligt 16 kap. 9 § BrB döms en näringsidkare, som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller homosexuella läggning genom att inte gå honom till handa på de villkor näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, för olaga diskriminering. Bestämmelsen gäller även för vad som brukar kallas den offentliga servicesektorn, det vill säga huvudsakligen anställda hos stat, kommun och landsting. Ursprungligen innebar bestämmelsen förbud mot främst rasdiskriminering, men år 1987 utvidgades den till att avse även homosexuella.

Slutligen skall bestämmelsen i 29 kap. 2 § 7 BrB om diskriminerande motiv som straffskärpningsgrund nämnas. Bestämmelsen innebär att domstolarna vid påföljdsbestämningen skall ta hänsyn till om motivet för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller annan sådan grupp av

personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet. Enligt förarbetena¹ omfattar bestämmelsen fall där ett motiv för brottet varit att kränka någon på grund av dennes sexuella läggning. Begreppet sexuell läggning diskuteras inte närmare i propositionen. Det torde därför få anses vara en öppen fråga om inte endast homosexuell utan även t.ex. bisexuell läggning omfattas av bestämmelsen.

18.2.3 Annan lagstiftning

Lagstiftning som i dag särskilt avser homosexuella är - förutom ovan angivna bestämmelser i BrB - lagen (1987:813) om homosexuella sambor och lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap.

Bestämmelserna i lagen om homosexuella sambor innebär att vad som gäller för heterosexuella sambor på en rad områden - t.ex. i fråga om sambors gemensamma hem - skall gälla också för homosexuella sambor. Partnerskapslagen innehåller föreskrifter om registrering och upplösning av partnerskap samt bestämmelser om ett partnerskaps rättsverkningar. Innebörden av dessa bestämmelser är att ett registrerat partnerskap, med vissa undantag, har samma rättsverkningar som ett äktenskap.

Den 1 maj 1999 trädde en lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning i kraft. Lagen är inordnad i det arbetsrättsliga regelsystemet och skall gälla på hela arbetsmarknaden. Lagen innehåller förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering på grund av sexuell läggning och gäller oberoende av om arbetsgivaren haft en diskriminerande avsikt eller inte (3-4 §§). De rättsliga påföljder som kan följa på överträdelser av diskrimineringsförbuden är skadestånd och ogiltighet (9-15 §§).

Genom den nya lagen infördes ett nytt ombudsmannainstitut, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO). HomOs huvuduppgift är att se till att lagen följs (16 §). Om det behövs, kan HomO vid vite förelägga en arbetsgivare att inkomma med vissa uppgifter och får även föra talan vid Arbetsdomstolen. Enligt förordningen (1999:170) med instruktion för HomO skall ombudsmannen också verka för att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer på andra områden i samhället. HomO skall bl.a. föreslå regeringen författningsändringar och andra åtgärder som kan motverka diskriminering på grund av sexuell läggning.

¹ Prop. 1993/94:101.

18.3 Internationella åtaganden och utländsk rätt

18.3.1 Internationella åtaganden

Inledning

Det finns ingen skyldighet för Sverige att på grund av något uttryckligt internationellt åtagande kriminalisera hets mot homosexuella som grupp. Frågor om homosexuellas rättigheter och om förbud mot diskriminering av homosexuella har däremot behandlats i ett flertal internationella sammanhang. I det följande lämnas en redogörelse för vad som i dessa frågor gäller inom ramen för samarbetet i Europarådet och i den Europeiska unionen (EU).

Här kan också nämnas något om FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen innehåller inte några stadganden om homosexuellas rättigheter. Däremot omfattas homosexuella naturligtvis också av de rättigheter som förklaringen tillförsäkrar alla människor, t.ex. artikel 12 om skydd mot godtyckliga ingripanden i fråga om privat- och familjeliv och artikel 22 om rätt till social trygghet och realiserande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa rättigheter kan väl tänkas ge skydd mot diskriminering av homosexuella.

Europarådet

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Enligt artikel 8 i konventionen har envar rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Där stadgas också att offentlig myndighet, med vissa undantag, inte får störa åtnjutandet av denna rättighet. Europadomstolen förklarade i målen *Dudgeon mot Storbritannien* och *Norris mot Irland* att lagstiftning, varigenom frivilliga homosexuella handlingar mellan vuxna personer förbjuds, kränker den enskildes rätt till privatliv och att sådan lagstiftning strider mot artikel 8. Målen *Lustig-Prean och Beckett mot Storbritannien* respektive *Smith and Grady mot Storbritannien* gällde ett antal personer som på grund av att de var homosexuella hade fått avsked från sina befattningar inom brittiska flygvapnet. Europadomstolen fann att brott mot klagandenas rättigheter enligt artikel 8 förelåg. Till samma slut kom domstolen i målet *Salgueiro da Silva Mouta mot Portugal*, som gällde en man som på grund av sin homosexualitet vägrats vårdnad om sin dotter.

Yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i konventionen. Där anges att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. I artikel 10:2 anges dock att, eftersom utövandet av yttrandefrihet medför ansvar och skyldigheter, denna frihet får underkastas vissa inskränkningar. Sådana inskränkningar skall vara angivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser sprids, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Att straffbeläggande av angrepp på enskilda personers goda namn och rykte kan vara en tillåten inskränkning av yttrandefriheten framgår direkt av artikeltexten. Men även fall då angrepp riktas kollektivt mot medlemmar av en viss folkgrupp eller annan grupp av personer omfattas av bestämmelsen. Något avgörande som har avsett angrepp mot just homosexuella finns inte, men ett stort antal mål, som har gällt fall då klaganden har straffats för att ha förnekad eller förringat omfattningen eller betydelsen av mord och andra missgärningar i de tyska koncentrationslägren eller för att på annat sätt ha propagerat för nazism eller framfört rasistiska åsikter, har varit föremål för Europakommissionens prövning.² Kommissionen har i samtliga dessa fall ansett att det varit fråga om tillåtna inskränkningar i yttrandefriheten. I många fall har också hänvisats till artikel 17 i konventionen, enligt vilken rättigheterna i konventionen inte får missbrukas i syfte att omintetgöra eller otillåtligt begränsa dessa rättigheter.

Enligt artikel 14 i Europakonventionen skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet eller ställning i övrigt. Europarådets rådgivande församlings social- och hälsoutskott föreslog år 1981 en ändring i artikeln innebärande att "sexuell inriktning" lades till den exemplifierande uppräkningsen. Den rådgivande församlingen antog emellertid inte förslaget med motivering att artikel 14 redan kunde anses omfatta sexuell läggning.

Här kan också nämnas Europarådets parlamentariska församlings rekommendation 924/1981 och resolution 756/1981, där rådets medlemmar uppmanades att avskaffa straffbestämmelser för frivilliga homosexuella handlingar mellan vuxna, att förstöra register över homosexuella, att garantera homosexuella en likvärdig behandling på arbetsmarknaden, att upphöra med diskriminering av homosexuella föräldrar i vårdnadsärenden

² Se förteckning i Danelius: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 1997, s. 277.

och att införa samma åldersgräns för homosexuella som för heterosexuella relationer.

Europeiska unionen

Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget), fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna (Romfördraget, etc.) och vissa akter som hänger samman med dem trädde, efter godkännande i bl.a. den svenska riksdagen,³ i kraft den 1 maj 1999.

Till Romfördraget fogades genom Amsterdamfördraget en ny artikel 6 a (artikel 13 enligt den konsoliderade versionen). Rådet ges enligt artikeln möjlighet att efter förslag från kommissionen vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Den nya artikeln bör, enligt vad som uttrycks i prop. 1997/98:180 med förslag till lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (s. 13), uppfattas som ett principiellt avståndstagande från diskriminering på grund av sexuell läggning.

Även Europaparlamentet har i några sammanhang tagit ställning till frågor som rör homosexuellas rättigheter. I samband med behandlingen av en resolution om sexuell diskriminering på arbetsplatser⁴ uppmanades medlemsländerna att avskaffa alla straffbestämmelser för frivilliga homosexuella handlingar mellan vuxna samt att införa samma åldersgränser för homosexuella som för heterosexuella förbindelser (jämför Europarådets parlamentariska församlings tidigare nämnda rekommendation och resolution).

18.3.2 Utländsk rätt

Riksdagens utredningstjänst (RUT) gjorde år 1995 på konstitutionsutskottets uppdrag en kartläggning av förekomsten av lagstiftning om hets mot homosexuella som grupp i ett antal europeiska länder. Av kartläggningen, som redovisades i utskottets betänkande 1995/96:KU8, framgår att sådan lagstiftning vid den tidpunkten fanns i Spanien, Tyskland, Irland, Danmark, Nederländerna och Norge. Lagstiftning om hets mot homosexuella saknades däremot i Schweiz, Italien, Storbritannien, Belgien, Frankrike, Österrike och Grekland.

³ Prop. 1997/98:58, bet 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197.

⁴ EGT 1984 C 104/46-48.

I Danmark finns bestämmelsen om straff för hets mot homosexuella som grupp i 266 b § i straffeloven (strafflagen). I straffeloven har alltsedan år 1939 funnits ett förbud mot förföljelse på grund av ras. År 1987 infördes även uttrycket sexuell inriktning (seksuel orientering). Paragrafen har följande lydelse:

Stk.1 Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund av sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en skærpene omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed.

Den straffbara gärningen består således i att göra offentliga uttalanden eller på annat sätt meddela sig i syfte att ge spridning i en vidare krets med ett sådant innehåll att en grupp av personer hotas, hånas eller nedvärderas på grund av sin ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, tro eller sexuella inriktning. Bestämmelsen kan även tillämpas om uttalandet rör en enskild, om det till sitt innehåll innebär t.ex. nedvärdering av den enskildes folkgrupp. Begreppet ”seksuel orientering” omfattar inte bara homosexuell läggning utan varje form av lagligt sexuellt beteende.⁵

Vid bedömningen av om andra stycket är tillämpligt, dvs. om det är fråga om propagandaverksamhet, skall en helhetsbedömning göras. En försvårande omständighet kan därvid vara att brottet begås av flera i förening vid mer än ett enstaka tillfälle, t.ex. om gärningsmännen tillhör samma parti, förening eller annan organisation och de straffbara yttrandena framförs som ett led i den aktuella organisationens verksamhet.

I 135 a § i den *norska* straffeloven finns en bestämmelse om hets mot folkgrupp. Bestämmelsen gäller även kränkningar av en person eller grupp på grund av deras homosexuella läggning, levnadsform eller inriktning. Paragrafen har följande lydelse.

Med bøter eller fængsel inntil 2 år straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, truer, forhåner eller utsetter for hat, forfølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. Tilsvarende gjelder slike krenkelser overfor en person eller en gruppe på grunn av deres homofile legning, leveform eller orientering.

På samme måte straffes den som tilskynder eller på annen måte medvirker til en handling som nevnt i første led.

Den norska bestämmelsen skiljer sig från den danska på så sätt att den innefattar hot och annan missaktning som riktas mot såväl en enskild per-

⁵ Se danska Karnov, band 5, 1996 s. 7378.

son som mot en grupp personer. Bestämmelserna skiljer sig också åt på det sättet att, medan den danska bestämmelsen avser kränkningar på grund av varje form av sexuell inriktning (sexuel orientering), den norska omnämner endast kränkningar på grund av homosexuell (homofil) läggning. Utvidgningen av den norska bestämmelsen till att omfatta även hets mot homosexuella gjordes år 1981.

I den *tyska* strafflagen (130 § Strafgesetzbuch) finns bestämmelser om hets mot folkgrupp. Bestämmelserna nämner inte uttryckligen homosexuella men enligt uppgift från det tyska justitieministeriet till RUT omfattas homosexuella av skyddet. Enligt bestämmelsen straffas den som, på ett sätt som är ägnat att störa den allmänna ordningen, uppviglar till hat mot delar av befolkningen eller som uppmanar till våldsåtgärd eller egenmäktig handling mot den eller angriper andras människovärde genom att förolämpa, illvilligt förtala eller kränka delar av befolkningen.

Den *nederländska* strafflagen (137e § Wetboek van Strafrecht) innehåller bestämmelser om hets mot personer av såväl hetero- som homosexuell inriktning som grupp.

18.4 Förekomsten av hot och våld mot homosexuella i Sverige

18.4.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för några olika undersökningar av förekomsten av hot och våld mot homosexuella i Sverige. Man talar i detta sammanhang ofta om brott med homofobiska inslag. Begreppet *homofobi* - enligt Tiby/Landers rapport (se nedan) myntat i USA på 1970-talet - kan sägas vara ett samlingsbegrepp för de negativa reaktioner en del människor visar homosexuella. Enligt Nationalencyklopedin är homofobi en personlig, irrationell rädsla för homosexualitet, homosexuella människor eller egna homosexuella impulser. Även samhällets rädsla för och intolerans mot homosexualitet kan enligt Nationalencyklopedin kallas homofobi.

Att hota eller utöva våld mot en person som är homosexuell är naturligtvis straffbart enligt bestämmelserna i BrB om brott mot person, t.ex. misshandel och olaga hot. Redogörelsen avseende nu nämnda brott lämnas här inte som underlag för ändringar i de bestämmelserna utan för att i möjligaste mån ge en generell bild av homosexuellas utsatthet för hot, våld och andra trakasserier, vilket i sin tur har betydelse för våra överväganden i fråga om kriminalisering av hets mot homosexuella som grupp.

18.4.2 Den officiella statistiken

I den officiella kriminalstatistiken görs ingen klassificering med ledning av brottsoffrets sexuella läggning. Det är därför inte möjligt att ur denna statistik dra några slutsatser beträffande förekomsten av hot och våld mot homosexuella.

Som framgått tidigare kan en näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av homosexuell läggning dömas för olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § BrB. Under år 1999 gjordes totalt 239 anmälningar om brott mot denna bestämmelse. Det framgår emellertid inte av statistiken hur många av de aktuella anmälningarna som avsåg diskriminering på grund av just homosexuell läggning respektive diskriminering av annat skäl. (Enligt SÄPO:s kartläggning, se nedan, gjordes tre sådana anmälningar.)

Det är inte obligatoriskt för domstolarna att i domslutet ange att den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 BrB - som kan avse kränkning av en person bl.a. på grund av dennes homosexuella läggning - har tillämpats. Den officiella statistiken är därför högst osäker. Enligt uppgifter som redovisats i Eva Tibys doktorsavhandling *Hatbrott*⁶ angavs under tiden 1 juli 1994 - 31 december 1998 bestämmelsen i domslutet i 29 domar. Ingen av dessa domar avsåg emellertid brott på grund av brottsoffrets sexuella läggning, utan gällde fall då ett rasistiskt motiv för brottet har förelegat.

18.4.3 Hatbrott - en doktorsavhandling

Eva Tiby lade i september 1999 fram sin doktorsavhandling *Hatbrott - homosexuella kvinnors och mäns berättelser om utsatthet för brott*.⁷ Genom offerundersökningar presenteras en bild av homosexuellas upplevelse av utsatthet för brott på grund av att de är, eller uppfattas som, homosexuella. Som material har använts bl.a. en intervjuundersökning, enkätundersökningar och registerstudier.

En av enkätundersökningarna avsåg individens utsatthet för brott. Enkäten distribuerades till knappt 3 000 personer. Av de som svarade⁸ angav ca 25 procent att de hade utsatts för brott på grund av sin homosexualitet. Nära hälften av dessa personer uppgav att de hade utsatts för brott på grund av sin homosexualitet mer än en gång. Utsattheten bland män är

⁶ Se avsnitt 18.4.3.

⁷ Stockholms universitet, kriminologiska institutionen. Avhandlingen föregicks av en pilotstudie, *Hat, hot, våld - utsatta homosexuella kvinnor och män* (Folkhälsoinstitutet 1996).

⁸ Bortfallet var ca 35 procent.

något högre än bland kvinnor. Undersökningen visar också att en stor andel av de homosexuella känner rädsla för att utsättas för brott på grund av sin homosexualitet.

Av de utsatta har nära hälften drabbats av olika former av hot. Lika många har utsatts för någon form av våld. Den tredje mest frekventa brottstypen är förolämpning eller förtal. En av de andra enkätundersökningarna, som riktade sig till organisationer för homosexuella, visade att många av dessa hade utsatts för olika former av skadegörelse, t.ex. fönsterkrossning och klotter på organisationens lokaler.

60 procent av gärningsmännen var enligt undersökningen mellan 15 och 25 år. Mer än 80 procent av dem var män. Nästan hälften av de utsatta hade råkat ut för tre eller flera gärningsmän åt gången. Majoriteten av gärningsmännen var helt obekanta för de utsatta.

18.4.4 Säkerhetspolisens kartläggningar avseende brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet

Som har framgått av avsnitt 6.2, kartlägger säkerhetspolisen (SÄPO) sedan år 1993 brott med en främlingsfientlig, rasistisk, antisemitisk eller homofobisk bakgrund.⁹

Resultatet av kartläggningen, som bygger på *polisanmälda* brott i Sverige, har publicerats i fem rapporter avseende åren 1994/95, 1995/96, 1997, 1998 och 1999. Fr.o.m. kartläggningen av 1997 års brott har en mängd omarbetningar av det statistiska materialet och den teoretiska förankringen gjorts, vilket lett till att det inte varit möjligt att göra någon jämförande studie med kartläggningarna för åren före 1997. Här presenteras därför endast kartläggningarna avseende åren 1997-1999.

I den del av SÄPO:s rapporter som avser brott med homofobiska inslag redovisas brott som riktas mot en person eller en grupp av personer på grund av deras homosexuella läggning. Dessutom inkluderas övriga brott som antas ha ett homofobiskt inslag, dvs. brott där gärningsmannen uttryckt sig på ett sådant sätt att det kan antas att han eller hon hyser antipati mot homosexuella och homosexualitet. Detta innebär att offret inte behöver vara homosexuell för att brottet skall bedömas som homofobiskt. Om brottet skall bedömas som homofobiskt eller inte, är i stället beroende av gärningsmannens budskap i samband med brottet.

De anmälda brotten har i kartläggningen delats in i tydliga respektive tveksamma. De tydliga brotten har det gemensamt att det framkommit uppgifter som tyder på att brottet inte skulle ha skett utan gärningsman-

⁹ När det gäller metod och källmaterial, kan hänvisas till vår redogörelse i avsnitt 6.2.

nens homofobi. Vid tveksamma brott har yttrande av missaktning mot homosexuella förekommit, men inte varit anledningen till händelsen.

Till kartläggningen avseende år 1999 rapporterades totalt 171 anmälningar av brott med homofobisk bakgrund. Anmälningarna omfattade sammanlagt 207 brott som ansågs vara relevanta (en anmälan kan omfatta flera brott). Av dessa bedömdes 148 brott ha ett tydligt inslag av homofobi. Under åren 1997 och 1998 uppgick antalet rapporterade brott med inslag av homofobi till 151 respektive 226.

En stor del av de anmälda brotten inom denna kategori var olaga hot och brott som rubricerades som förtal eller förolämpning. År 1999 anmäldes 27 olaga hot och 30 förtals- eller förolämpningsbrott som bedömdes ha ett tydligt inslag av homofobi. Motsvarande siffror för år 1998 var 26 respektive 37 och för år 1997 20 respektive 15. Antalet misshandelsbrott¹⁰ med tydliga inslag av homofobi uppgick år 1999 till 42. Under år 1997 och 1998 anmäldes 19 respektive 29 sådana brott. Enligt den officiella kriminalstatistiken för år 1997¹¹ anmäldes under år 1997 totalt 55 109 fall av misshandel (varav 3 357 grova fall) utan dödlig utgång, 30 248 fall av olaga hot samt 4 459 fall av förtal eller förolämpning.

När det gäller statistik om brott mot homosexuella finns det, säger man i SÄPO:s rapport, anledning att anta att *mörkertalet* kan vara extra stort. För att brotten skall uppmärksammas gäller det, för det första, att homosexuella väljer att anmäla det inträffade till polisen och dessutom att de i samband med anmälan uppger att de är homosexuella samt att detta kan vara en anledning till att de utsatts för brottet.

Även det interna mörkertalet, dvs. de polisanmälningar som görs men som inte fångas upp i kartläggningen, kan enligt rapporten vara större för brott mot homosexuella än för brott i andra fall. Uppgifter som tyder på homofobiskt inslag kommer inte alltid fram och det kan vara känsligt att vid upptagningen av en anmälan ställa frågor kring offrets eventuella homosexualitet och om homosexualiteten kan kopplas till brottet.

I detta sammanhang kan nämnas att Polismyndigheten i Stockholms län i en hotbildsanalys för år 1999¹² gör bedömningen att det finns risk för en ökning av s.k. hatbrott mot homosexuella. I rapporten sägs bl.a. att den omständigheten att uppmärksamheten har höjts och toleransen har sänkts från samhällets sida beträffande de rasistiska brotten under de senaste åren, kan få till följd att gärningsmännen i ökande utsträckning riktar sina brott mot homosexuella. Att många homosexuella är mera öppna med sin läggning nu, kan enligt rapporten innebära att potentiella brottsoffer blir mera exponerade för eventuella gärningsmän.

¹⁰ inklusive grov misshandel.

¹¹ publicerad i BRÅ-rapport 1998:3.

¹² Dnr AA 191-34027/98.

18.4.5 Enkätundersökning i promemorian Rasistiskt och främlingsfientligt våld (Ds 1998:35)

År 1996 tillsattes inom Inrikesdepartementet en arbetsgrupp (In 1996:D) med uppgift att föreslå åtgärder för att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld. Arbetsgruppen överlämnade i maj 1998 sin rapport *Rasistiskt och främlingsfientligt våld* (Ds 1998:35). Arbetsgruppen skickade ut en enkät till 49 organisationer för homosexuella och lesbiska med en förfrågan om deras utsatthet för våld och hot. Det var 13 av organisationerna som svarade. Samtliga av dessa hade erfarenheter av olika typer av angrepp riktade mot såväl enskilda individer, homosexuella som grupp, organisationen som sådan eller dess lokaler. I svaren, som redovisats i arbetsgruppens rapport, nämndes också olika former av diskriminering.

Som exempel på angrepp mot lokaler nämns i rapporten bl.a. att RFSL i Helsingborg rapporterat att förbundets lokaler kontinuerligt utsätts för vandalisering, till exempel genom klotter och uppsättning av nazistiska klistermärken på väggar och fönster och genom att entrébelysningen slås sönder. Man har också utsatts för bombhot. RFSL i Luleå har uppgett att ett gäng ungdomar stormat in i förbundets lokaler i Luleå vid ett tillfälle och misshandlat förbundets dåvarande ordförande samt att förbundet utsatts för hot då aktiviteter pågått i lokalerna. Även RFSL i Göteborg har rapporterat om hot riktade mot förbundets lokaler.

Som exempel på hot nämns ett anonymt brev till RFSL i Göteborg år 1991, i vilket skrivits bland annat att "Homosexualitet är äckligt, sjukt och perverst". Ett flertal av förbundets medlemmar fick under år 1993 ett anonymt brev med bland annat innehållet "Vi ser er hoppas DU drabbas av AIDS din djävla bög" och ett brev till förbundet år 1997 med bland annat innehållet "Rätt åt den där 37-åriga Algeriern som blev mördad på Ramberget. En liten kriminell missbrukande, parasiterande bög. Väck med skiten." RFSL i Helsingborg har rapporterat om s.k. dödslistor med namn på deras medlemmar, som lagts ut på Internet.

Som exempel på diskriminering nämns att Ekumeniska homosexuella (EKHO) i Uppsala har uppgivit att ett homosexuellt par vägrats att hyra en lokal för att fira att de ingått partnerskap och att RFSL i Helsingborg beskrivit ett fall, där en lesbisk kvinna hade svårigheter att få sin partner införd i ett hyreskontrakt. RFSL i Helsingborg tar också upp ett fall, där en medlem blivit illa bemött på sjukhuset i Helsingborg på grund av sin sexuella läggning. RFSL i Luleå har uppgett att kommunen har vägrat att ta in information om en gayfestival i en turistbroschyr.

Några organisationer har tagit upp utsatthet för något som de benämner ett "andligt våld". Härmed avses den behandling de får från vissa religiösa samfund, som har en öppet negativ inställning till homosexuella. EKHO i

Göteborg och RFSL i Luleå och Piteå har tagit upp den aspekten. De två sistnämnda organisationerna har uppgivit att de vid upprepade tillfällen smädats i insändare undertecknade av präster och predikanter. De har därvid jämförts med nekrofiler och polygamer och det övriga samhället har varnats för dem.

HOMAN, som är en sammanslutning för homosexuella iraniers rättigheter, har i sitt svar framhållit den svåra situation som homosexuella invandrare upplever. I svaret framhålls också att det är svårt att få homosexuella invandrare att öppet berätta om våld och annan utsatthet liksom att få dem att polisanmäla angrepp.

18.4.6 Hets mot homosexuella som grupp

Vårt uppdrag är att överväga om det bör göras straffbart att uttrycka hot eller missaktning mot homosexuella *som grupp*. Redogörelsen i det föregående har i huvudsak avsett förekomsten av sådant våld och sådana hot mot homosexuella som redan i dag är straffbara, dvs. som utgör brott. Vi har gjort detta för att ge en beskrivning av hur homosexuellas utsatthet för hot och våld ser ut generellt. Det finns emellertid anledning att mera specifikt försöka bilda sig en uppfattning om hur vanligt förekommande (i dag inte straffbara) uttryck för hot eller missaktning mot homosexuella som grupp är.

Det finns inte några säkra uppgifter om hur vanligt förekommande hot eller hets mot homosexuella som grupp är. Någon statistisk undersökning som specifikt avsett den frågan har oss veterligen inte gjorts. Eftersom handlingar av den aktuella typen inte är straffbelagda, finns inte heller någon officiell statistik som avser förekomsten av hets mot homosexuella som grupp.

Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld (se föregående avsnitt) ville i sin rapport Rasistiskt och främlingsfientligt våld (Ds 1998:35) särskilt peka på att anti-pati gentemot homosexuella och homosexualitet (homofobi) utgör en grundläggande beståndsdel i den nationalsocialistiska och rasideologiska föreställningsvärlden. I rapporten (se bl.a. s. 83 ff) lämnas en beskrivning av vilka uttryck detta kan ta sig. Flera exempel lämnas på förekomsten av homosexuella som hatobjekt i olika nationalsocialistiska grupper, på Internet och i Vit makt-musiken. Något statistiskt material presenteras emellertid inte.

Här kan också nämnas något om lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Lagen innebär bl.a. att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla i rimlig omfattning skall ha uppsikt över tjänsten. Tillhandahållaren är också skyldig att ta bort eller på annat sätt förhindra

vidare spridning av vissa typer av meddelanden, bl.a. om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i BrB:s bestämmelse om hets mot folkgrupp. I propositionen¹³ sägs att det inte finns underlag för några säkra bedömningar av hur omfattande de kriminella aktiviteterna genom elektroniska anslagstavlor är, men att sådant torde förekomma regelbundet och att det finns ett flertal exempel på att dessa anslagstavlor använts för att sprida meddelanden med ett innehåll som typiskt sett är straffbart.

Historikern Heléne Lööw har i sin bok *Nazismen i Sverige 1980-1997*¹⁴ gjort en kartläggning av den moderna rasideologiska rörelsen i Sverige. Hon pekar där på att elimineringen av de s.k. moraliska fienderna, däribland homosexuella, utgör ett viktigt inslag i dessa rörelsers propaganda. Homofobin var, säger hon, en integrerad del av den tyska nationalsocialismen och är fortfarande central i föreställningen om ”moraliska fiender”. I boken redovisas (s. 281 ff) flera exempel på att homosexuella är vanligt förekommande hatobjekt i de moderna rasideologernas agitation. Homosexuella betraktas som ”undermåliga” och ”rasligt perverterade”. Homosexualitet ses även som ett ”judiskt påfund” i syfte att ”förinta den vita rasen”. Det är också vanligt att agitationen mot homosexuella kombineras med AIDS; homosexuella och färgade utpekas som de huvudsakliga spridarna av AIDS.

I boken *Vit makt och blågula drömmar*¹⁵ - en kartläggning av rasismen i dagens Sverige - lämnar journalisterna Anna-Lena Lodenius och Per Wikström en liknande beskrivning av svenska nazisters hat mot homosexuella (s. 276 f). Att homosexuella är en målgrupp för det rasistiska och högerextremistiska våldet och propagandan bekräftas även av den norske forskaren Tore Björge i dennes doktorsavhandling *Racist and Right-Wing violence in Scandinavia*.¹⁶ Björge pekar på (s. 313) att högerextremistiska och rasistiska grupper i allmänhet riktar sig mot en dubbel uppsättning fiender, dels utländska inkräktare (dvs. invandrare och flyktingar), dels en blandning inre fiender (däribland homosexuella).

¹³ Prop. 1997/98:15 s. 8.

¹⁴ Ordfront 1998.

¹⁵ Natur o Kultur 1997.

¹⁶ Tano Aschehoug 1997, bl.a. s. 79, 159, 171.

18.5 Frågans tidigare behandling, m.m.

18.5.1 Utredningen om homosexuellas situation i samhället

Redan utredningen om homosexuellas situation i samhället föreslog i betänkandet *Homosexuella och samhället* (SOU 1984:63) att bestämmelserna om hets mot folkgrupp i BrB (16 kap. 8 §) och tryckfrihetsförordningen (7 kap. 4 §) skulle ändras så att även anspelning på sexuell läggning skulle vara straffbar. Motsvarande utvidgning föreslogs i fråga om brottet olaga diskriminering i 16 kap. 9 § BrB. Utredningen föreslog också att bestämmelserna i 2 kap. 15 § och 20 § (nuvarande 22 §) RF skulle ändras så att homosexuella skyddas mot missgynnande lagstiftning.

Utredningens förslag behandlades i prop. 1986/87:124 om de homosexuellas situation i samhället. Förslaget om en utvidgning av bestämmelsen om olaga diskriminering tillstyrktes och ledde till lagstiftning. Departementschefen ansåg däremot att det inte förelåg tillräckliga skäl att föreslå en ändring av bestämmelserna om hets mot folkgrupp. Han underströk att en ändring av brottsbalksbestämmelserna även förutsatte att TF ändrades. Han anförde vidare att det krävs starka skäl för att en grundlagsändring skall företas och att en sådan bör genomföras endast om den är påkallad av ett påtagligt behov. Det underlag som presenterats i lagstiftningsärendet var, enligt departementschefens mening, inte sådant att det kunde läggas till grund för en bedömning av i vad mån kränkningar av homosexuella förekommer i tryckta skrifter eller i övrigt i de situationer som omfattas av bestämmelserna i BrB. Han framhöll även att det skulle bli mycket svårt att överblicka konsekvenserna av en lagstiftning i enlighet med förslaget. Som exempel framhölls att det var tänkbart att lagstiftningen skulle drabba olika slags framställningar med religiös bakgrund och över huvud taget snarare bidra till en konflikt mellan homosexuella och samhället än att vara till någon verklig nytta.

Departementschefen ansåg inte heller att reglerna i RF om skydd för vissa minoriteter mot missgynnande lagstiftning borde ändras. Han anförde därvid att grundlagarna bör utmärkas av en viss stabilitet och att bestämmelserna inte bör vara alltför detaljbetonade. Grundlagsändringar borde därför inte genomföras utan mycket starka skäl. Tillräckligt starka sådana skäl fanns enligt departementschefen inte och han pekade också på vissa tolkningsvårigheter som skulle kunna uppkomma, bl.a. i fråga om lagstiftningen om rätt att ingå äktenskap och att adoptera barn.

Vid den följande riksdagsbehandlingen beredde Socialutskottet ärendet. I anledning av ett motionsyrkande om ett förslag till ändring av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i enlighet med utredningsförslaget förklarade sig utskottet tveksamt till om det förelåg ett behov av en regel-

ändring och anslöt sig till departementschefens uppfattning. Med anledning av ett annat motionsyrkande uttalade utskottet emellertid att det var självklart att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder och återkommer till riksdagen med lagförslag, om regeringen skulle få information om att yttranden som kan liknas vid hets mot folkgrupp sprids om homosexuella. Frågan om en utvidgning av diskrimineringsförbudet i RF behandlades också. Utskottet delade dock den i propositionen uttalade uppfattningen att övervägande skäl talade mot en grundlagsändring och pekade på att det i andra bestämmelser anges att myndigheterna i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF) samt att den offentliga makten enligt 1 kap. 2 § RF skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Dessa grundläggande stadganden omfattar, som utskottet framhöll, givetvis också homosexuella.¹⁷

18.5.2 Senare utskottsbehandlings

Frågan om kriminalisering av hets mot homosexuella har senare behandlats av Konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen. Vid 1992/93 års riksmöte uttalade utskottet bland annat att det vid utformningen av straffbestämmelser gäller att finna den rätta avvägningen mellan yttrandefrihetsintresset och olika gruppers behov av skydd mot nedsättande omdömen eller kritik. Mot bakgrund av vikten av vidast möjliga yttrandefrihet saknades det, enligt utskottets mening, anledning att ändra straffbestämmelserna (bet. 1992/93:KU 2). Riksdagen följde utskottet (prot. 1992/93:16).

Vid påföljande riksmöte, då frågan återigen väcktes genom ett par motionsyrkanden, hänvisade utskottet åter till att tryckfriheten sedan lång tid har ett mycket starkt skydd i TF och i YGL. Utskottet förklarade sig i allt väsentligt dela den uppfattning som framförts av departementschefen i propositionen om homosexuellas situation i samhället. Utskottet tillade att man inte kunde bortse från möjligheten att en lagändring kunde leda till att de homosexuella, på ett sätt som många av dem inte önskar, pekades ut som en speciell grupp i samhället. Utskottet vidhöll således sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionerna (bet. 1993/94:KU 2). Riksdagen följde utskottet (prot. 1993/94:11).

Konstitutionsutskottet tog vid 1995/96 års riksmöte, i anledning av två motioner, på nytt ställning till den aktuella frågan (bet. 1995/96:KU 8). Utskottet förklarade sig bestämt ta avstånd från alla former av nedsättande uttalanden om homosexuella. Under hänvisning till bestämmelserna i BrB

¹⁷ Bet. 1986/87:SoU31.

om förolämpning, uppvigling och olaga diskriminering framhöll man emellertid att det i lagstiftningen finns tillräckliga medel för att komma åt sådana uttalanden om homosexuella som individer. Enligt utskottets mening måste dock denna lagstiftning i större utsträckning omsättas i konkret handlande. Utskottet framhöll att det är en angelägen uppgift för såväl polis som åklagare att agera effektivt mot denna typ av brottslighet och det underströks att åklagare och domstolar bör uppmärksamma straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken. I frågan om att utsträcka straffstadgandet om hets mot folkgrupp till att omfatta även homosexuella ansåg utskottet inte att det framkommit några nya omständigheter som talade för en kriminalisering. Utskottet vidhöll att en kriminalisering skulle innebära en omotiverad inskränkning i den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och att en sådan skulle medföra oöverblickbara konsekvenser. Slutligen återkom utskottet till sin tidigare mening, att en lagändring skulle kunna leda till att de homosexuella, på ett sätt som många av dem inte önskar, pekats ut som en särskild grupp i samhället. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena och riksdagen följde utskottet (prot. 1995/96:64).

Utskottet tog också upp frågan om kriminalisering av hets mot homosexuella i betänkandet 1996/97:KU15. Utskottet ansåg emellertid inte att några nya omständigheter hade framkommit som talade för en utvidgning av förbudet mot hets mot folkgrupp till att omfatta även hets mot homosexuella, och avstyrkte därför två motionsyrkanden i frågan. Riksdagen följde utskottet (prot. 1996/97:77).

I betänkandet 1997/98:KU32, där frågan behandlades på nytt, hänvisade utskottet till den utredning som skulle tillsättas (vår utredning) och ansåg att dess arbete inte borde föregripas. De aktuella motionerna avstyrktes därför och riksdagen följde utskottet (prot. 1997/98:103). Med samma motivering avslogs de motioner som hade lämnats till 1998/99 års riksmöte (bet. 1998/99:KU22, prot. 1998/99:79). Nya motioner lämnades till föregående riksmöte.¹⁸

18.5.3 Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld (Ds 1998:35)

Huvuduppgiften för Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld¹⁹ var att studera förekomsten av rasistiskt och främlingsfientligt våld i det svenska samhället

¹⁸ Se bl.a. motionerna K 258, K 309 och So 225.

¹⁹ In 1996:D.

samt att föreslå åtgärder för att motverka och långsiktigt förebygga sådant våld. När det gäller lagstiftning är det arbetsgruppens uppfattning att det inte föreligger några egentliga brister i de legala förutsättningarna för att bekämpa rasistiskt och främlingsfientlig brottslighet. Det tycks däremot, anför man, föreligga vissa brister när det gäller tillämpningen av lagstiftningen. Arbetsgruppen anser dock att hets mot homosexuella bör jämföras med hets mot folkgrupp. Arbetsgruppen lägger inte fram något eget konkret förslag i frågan utan anser att frågan bör överlämnas till vår utredning.

Som skäl för förslaget i denna del anges bl.a. att stark antipati gentemot homosexuella och homosexualitet (homofobi) utgör en grundläggande beståndsdel i den nationalsocialistiska och rasideologiska föreställningsvärlden. Homofobin intar, sägs det, en framträdande plats även i svenska nazisters och rasideologers ideologi. Enligt arbetsgruppen är det oacceptabelt att homosexuella fortfarande inte tillerkänns samma skydd som de grupper som omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Den inskränkning av yttrandefriheten och tryckfriheten som skulle bli en konsekvens av en utvidgning av det straffbara området är enligt arbetsgruppen välmotiverad.

18.5.4 Homosexuellas egen uppfattning

Enligt direktiven skall vi, i den utsträckning det är möjligt, ta reda på och beakta homosexuellas egen uppfattning i frågan om hets mot homosexuella skall kriminaliseras. Vi har därför haft kontakt med Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), som beretts tillfälle att lämna synpunkter på frågan. RFSL är den utan jämförelse största intresseorganisationen för homosexuella i Sverige. Vi har även träffat Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO).

RFSL har under många år drivit frågan om hets mot homosexuella och krävt att homosexuella skall omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Förbundet pekar på att andra grupper har ett betydligt starkare skydd mot hets- och hatbrott än vad homosexuella har. Man anser att samhället på detta sätt medvetet eller omedvetet markerar att man tar mindre ansvar för hur homosexuella skyddas mot hot och hets jämfört med t.ex. invandrare. Förbundet menar också att man, genom att tillåta hets mot homosexuella, indirekt bidrar till att våldet mot gruppen ökar.

De företrädare för RFSL som vi har varit i kontakt med har uppgett att det inom förbundet råder enighet om att kriminalisering av hets mot homosexuella bör ske. Såvitt man inom RFSL känner till, har andra organisationer för homosexuella samma uppfattning. Därmed inte sagt att det inte finns enskilda homosexuella som har en annan uppfattning.

HomO ansåg vid vårt sammanträffande med honom att brottet hets mot folkgrupp bör utvidgas så att det även omfattar hets mot homosexuella som grupp. Han befarade att den nuvarande avgränsningen av det kriminaliserade området kunde ge en signal om att det är acceptabelt att driva hetspropaganda mot homosexuella. Någon fara för att homosexuella skulle känna sig utpekade om lagen ändrades kunde HomO inte se.

18.6 Våra överväganden

18.6.1 Utgångspunkter

Det är i dag inte straffbart att uttrycka hot eller missaktning mot homosexuella som grupp. Vi har i uppdrag att överväga om det finns skäl att ändra på rättsläget i detta hänseende.

För att en kriminalisering av handlingar som inte tidigare varit straffbara skall genomföras, måste det föreligga ett påtagligt behov av detta. Det måste röra sig om handlingar som typiskt sett framstår som straffvärda. Det bör också vara fråga om handlingar som förekommer i sådan utsträckning att det är angeläget att de motverkas eller, om det rör sig om mera sällan förekommande handlingar, ändå bör kriminaliseras, t.ex. på grund av att de är av särskilt allvarlig art eller för att man önskar skydda vissa grupper eller intressen som hotas.

Att göra det straffbart att uttrycka hot eller missaktning mot homosexuella som grupp skulle innebära en inskränkning i den i RF grundlagsfästa yttrandefriheten. Yttrandefrihet tillförsäkras också genom Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Förutsättningar för en inskränkning av yttrandefriheten i nu aktuellt hänseende finns genom bestämmelsen i 2 kap. 13 § RF, där det anges att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn bl.a. till allmän ordning och säkerhet. Begränsning i yttrandefriheten får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 12 § andra stycket RF). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 13 § andra stycket RF). Enligt Europakonventionen får yttrandefriheten begränsas om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten.

Det nuvarande brottet *hets mot folkgrupp* är inte bara ett brott enligt BrB, utan också tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Med hänsyn till de likheter som finns mellan brottet hets mot folkgrupp och de gärningar som skulle kunna straffbeläggas som hets mot homosexuella, saknas enligt vår bedömning anledning att diskutera möjligheten att ändra bestämmelserna i BrB utan någon motsvarande ändring i TF och YGL. Mot en sådan lösning talar för övrigt den omständigheten att de uttalanden och andra meddelanden som skulle omfattas av nykriminaliseringen i stor omfattning tycks spridas just i skrift eller genom andra medier.

En utgångspunkt bör alltså vara att en kriminalisering av hets mot homosexuella innefattar ändringar i grundlag. Med hänsyn till att grundlagarna bör kännetecknas av en viss stabilitet och framför allt till att det är fråga om en inskränkning i yttrandefriheten och tryckfriheten, måste det finnas starka skäl för att genomföra en sådan kriminalisering.

18.6.2 Förslag

Förslag: Hets mot homosexuella som grupp kriminaliseras.

Det råder enligt vår uppfattning ingen tvekan om att homosexuella är en utsatt grupp i vårt samhälle. Det kan visserligen sägas att det antal brott som begås mot homosexuella, i vart fall enligt vad som kan utläsas av statistiken, relativt sett är litet och utgör en begränsad del av den totala brottsligheten. Det finns dock tecken på att brotten mot homosexuella ökar (se avsnitt 18.4.4).

Vilka de verkliga talen är bedömer vi emellertid vara av underordnad betydelse; att någon alls utsätts för hot eller våld på grund av sin homosexualitet är oacceptabelt och det finns anledning att med kraft reagera mot detta. Som redovisats tidigare (avsnitt 18.3.1) har EU, genom antagandet av Amsterdamfördraget och den nya artikeln i Romfördraget om möjligheter att vidta åtgärder för att bekämpa bl.a. diskriminering på grund av sexuell läggning, tydligt tagit avstånd från varje form av sådan diskriminering.

Som framgått av det föregående har det tidigare rått en viss osäkerhet om hur vanligt förekommande uttalanden och andra meddelanden som uttrycker hot eller missaktning för homosexuella som grupp är. Att sådana uttalanden - ofta mycket obehagliga och våldsamma - utgör en inte oväsentlig beståndsdel i de skrifter och andra meddelanden som sprids av nationalsocialistiska och andra rasideologiska grupper torde dock vara obestridligt. Mot bakgrund av vad som framkommit genom de nyare undersökningar som redovisats i avsnitt 18.4, kan det enligt vår uppfattning numera också slås fast att propaganda av den angivna typen är relativt van-

ligt förekommande och att den drabbar ett stort antal homosexuella. Det är i själva verket så, att agitationen mot homosexuella och homosexualitet utgör en del i dessa gruppers propaganda och är invävd i den rasistiska och antisemitiska agitationen i övrigt. Detta är inte någon ny företeelse; tvärtom har homosexuella alltsedan 1930-talet varit en av de nationalsocialistiska gruppernas måltavlor.

Det nu sagda innebär också att homosexuella har en särskilt utsatt position jämfört med andra grupper i samhället. De utsätts för en hetspropaganda av ett slag som det i dag inte finns något egentligt skydd emot. Det kan långt ifrån uteslutas att den förekommande agitationen mot homosexuella påverkar omfattningen av såväl våld och hot som andra trakasserier och kränkningar av homosexuella på grund av deras sexuella läggning.

Ett skäl som framförts mot en kriminalisering av hets mot homosexuella är att homosexuella, på ett sätt som många av dem inte anser önskvärt, därigenom skulle pekats ut som en speciell grupp i samhället. Detta skäl förefaller emellertid knappast hållbart. Enligt den information som vi inhämtat (se avsnitt 18.5.4) tycks det finnas en rätt stor enighet bland homosexuella om att en lagändring bör komma till stånd.

Mot bakgrund av vad som nu anförts, anser vi att det finns mycket starka skäl för en kriminalisering av hets mot homosexuella som grupp. Dessa skäl måste emellertid vägas mot intresset av att bibehålla vidast möjliga yttrandefrihet och tryckfrihet. En eventuell kriminalisering får inte heller stå i strid med bestämmelserna i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Ett kriterium som skall uppfyllas för att en inskränkning av yttrandefriheten skall vara tillåten är att det skall ske för ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (enligt Europakonventionen "nödvändigt i ett demokratiskt samhälle"). Att intresset att skydda gruppen homosexuella mot hot eller andra uttryck för missaktning är ett sådant godtagbart ändamål, anser vi vara uppenbart. Vi anser inte heller att en kriminalisering av hets mot homosexuella går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål (intresset av att skydda homosexuella mot hot eller andra uttryck för förakt, vilka företeelser - om de inte motverkas - kan leda till ett ökat våld mot homosexuella) som föranleder begränsningen av yttrandefriheten. En viktig aspekt här är att de nationalsocialistiska och andra rasideologiska gruppernas agitation riktar sig mot såväl personer av visst etniskt eller religiöst ursprung som mot homosexuella. Det är emellertid endast hets mot den första gruppen av personer på grund av deras etniska eller religiösa ursprung som i dag är straffbart. Detta innebär att det finns en risk för att agitationen kommer att koncentreras mot homosexuella eller i vart fall bli brutalare när den riktar sig mot homosexuella. Polismyndigheten i Stockholms län har i sin hotbildsanalys för år 1999 (se avsnitt 18.4.4) gjort bedömningen att en ökad risk för brott mot homosexuella föreligger.

En begränsning i yttrandefriheten får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vi kan inte finna att en kriminalisering av hets mot homosexuella generellt sett utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Hot mot eller kränkande omdömen om homosexuella kan, allmänt sett, knappast anses som uttryck för en viss åsikt. Det är snarare fråga om ett missbruk av yttrandefriheten. Det straffbara området får emellertid inte sträckas så långt att det kommer att omfatta även saklig diskussion om homosexualitet.

Sammantaget anser vi att de skäl som talar för en kriminalisering av hets mot homosexuella som grupp väger tyngre än de skäl som kan anföras däremot, främst intresset av att behålla yttrandefriheten oförändrad i denna fråga. Det kan också tilläggas att den straffrättsliga lagstiftningen i flera europeiska länder, däribland Danmark och Norge, innehåller förbud mot hets mot homosexuella som grupp (se avsnitt 18.3.2). Det är vår bedömning att en sådan inskränkning av yttrandefriheten inte står i strid med den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (se avsnitt 18.3.1 om Europadomstolens praxis).

Vi föreslår således att hets mot homosexuella som grupp skall kriminaliseras. Det är emellertid viktigt att det straffbara området inte sträcks så långt att det utgör ett hinder mot opinionsfriheten eller kritikrätten. Vi återkommer i det följande avsnittet till frågan om den närmare utformningen av en ny straffbestämmelse.

Det skulle kunna göras gällande att även andra minoritetsgrupper - t.ex. handikappade - kan behöva samhällets stöd mot olika former av hetspropaganda. Det finns emellertid ingenting som tyder på att några andra grupper utsätts för en hetspropaganda av det slag som den som homosexuella utsätts för. Historiskt är det också just homosexuella som - vid sidan av etniska och religiösa minoriteter - är föremål för nazistisk och rasistisk propaganda. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp tillkom ursprungligen som en reaktion mot den under 1930- och 1940-talen ökande rasistiska - framför allt antisemitiska - propagandan.²⁰ Lagstiftaren tog lärdom av historien och lät vad som hänt i Europa avspeglas i den straffrättsliga lagstiftningen. Det är enligt vår uppfattning också så som lagstiftningen skall användas. Man bör - särskilt med tanke på att det här är fråga om en inskränkning av yttrandefriheten - inte införa straffbestämmelser som kriminaliserar förfaranden som inte förekommer nu men som eventuellt skulle kunna komma att bli vanligare i framtiden. Mot bakgrund av vad vi inledningsvis sagt om förutsättningarna för att kriminalisering av handlingar som inte tidigare varit straffbara, nämligen att det skall vara fråga om straffvärda handlingar som förekommer i viss utsträckning eller som är av

²⁰ Se SOU 1944:69 s. 222 ff.

särskilt allvarlig art, anser vi att det inte finns något behov av en ytterligare utvidgning av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

18.6.3 Den närmare utformningen

Förslag: Bestämmelsen i 16 kap. 8 § BrB utvidgas så att den omfattar även kränkning av homosexuella. Brottet benämns i sådana fall hets mot homosexuella.

Kriminalisering av hets mot homosexuella kan ske antingen genom en utvidgning av den nuvarande straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp eller genom att ett särskilt brott tillskapas. Vi anser att övervägande skäl talar för att kriminaliseringen bör ske genom en utvidgning av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Det är t.ex. angeläget att man får en gemensam utveckling i praxis i fråga om vad som är ett meddelande i lagens mening. Det är för övrigt den modell som valts i våra grannländer Danmark och Norge.

Det har invänts att homosexuella inte kan anses som en enhetlig folkgrupp. Vi har förståelse för detta synsätt, men frågan är vilken relevans som invändningen har i det nu aktuella sammanhanget. Så mycket kan i alla fall sägas som att homosexuella som gemensamt har den sexuella läggningen och det är just denna som föranleder olika typer av angrepp från bland annat nationalsocialistiska och rasideologiska grupperingar. Med hänsyn till den utformning som vårt lagförslag har, blir under alla förhållanden denna diskussion irrelevant. Homosexuella - liksom övriga grupper som skyddas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp - kallas där nämligen inte för folkgrupp.

En särskild fråga är om kriminaliseringen skall avse hets mot just homosexuella eller om den skall avse även hets mot personer med annan sexuell läggning. Av våra direktiv framgår inte annat än att vi skall pröva frågan, om hets mot homosexuella skall kriminaliseras, men vi anser ändå att det finns anledning att överväga den närmare utformningen av nykriminaliseringen i detta hänseende.

I juridiskt språkbruk används ofta uttrycket *sexuell läggning* som en övergripande term för hetero-, homo- och bisexualitet. I det tidigare nämnda betänkandet (SOU 1984:63) Homosexuella och samhället användes sexuell läggning som en beteckning för "vilket kön en människas sexuella känslor riktas mot". Utredningen ansåg mot bakgrund av den bestämningen att sexuell läggning kunde förstås endast som hetero-, homo- eller bisexuell läggning. Flera remissinstanser ansåg emellertid att begreppet var alltför vitt och obestämt. Denna kritik delades av departementschefen, som ansåg att det i begreppet ryms "böjelser för en rad beteenden som

inte rimligen kan skyddas av lagstiftaren och varav vissa till och med är straffbara".²¹ Den aktuella utvidgningen av bestämmelsen i BrB om olaga diskriminering (16 kap. 9 §) kom därför att omfatta diskriminering endast på grund av *homosexuell* läggning.

Den s.k. SEDA-utredningen förordade i sitt betänkande Förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (SOU 1997:175), att begreppet sexuell läggning används som en lagteknisk, övergripande term för hetero-, homo- och bisexualitet. Den lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning som antagits av riksdagen och trädde i kraft den 1 maj 1999 (se avsnitt 18.2.3) innehåller också (2 §) en definition av begreppet sexuell läggning i enlighet med utredningens förslag.

Enligt vad som uttalas i förarbetena²² hör alla individer till någon av de tre kategorierna heterosexuell, homosexuell eller bisexuell. Redan som en följd av lagens avgränsning till sexuell läggning faller olika sexuella *beteenden* och sexuella variationer som finns hos såväl hetero-, homo- som bisexuella personer utanför lagens diskrimineringsförbud, t.ex. pedofili. SEDA-utredningen beskriver dessa variationer som uttryck för sexualitet som ligger "på toppen av" eller går utöver den sexuella läggningen (s. 116). En individ kan alltså ses som t.ex. heterosexuell och pedofil - däremot kan denne inte ses som enbart pedofil.²³

Det är möjligt att man genom användande av begreppet sexuell läggning i och för sig kan avgränsa nykriminaliseringen så att den avser hets mot grupper av personer på grund av deras heterosexuella, homosexuella eller bisexuella läggning utan att därmed ge skydd för alla former av sexuellt beteende. Frågan är dock om det finns skäl att utsträcka nykriminaliseringen till annat än hets mot homosexuella. Heterosexuella utgör en majoritet av befolkningen och det ter sig tämligen långsökt att någon skulle bedriva hets mot denna del av befolkningen. Likaså har man svårt att tänka sig att någon skulle ägna sig åt hetspropaganda som specifikt skulle avse bisexualitet. Med hänsyn härtill och till utformningen av våra direktiv samt - inte minst - till att 1999 års diskrimineringsutredning har i uppdrag att behandla frågan om användningen av termen sexuell läggning i lagstiftningen, föreslår vi att bestämmelsen om hets mot folkgrupp nu utvidgas så att den kommer att omfatta även hets mot grupper av personer på grund av homosexuell läggning. Brottet skall enligt vårt förslag i sådana fall benämnas hets mot homosexuella.

Det har påpekats att det i olika religiösa texter - t.ex. i Bibeln - förekommer uttalanden som är kränkande för homosexuella. Självfallet gäller

²¹ Prop. 1986/87:124 s. 37.

²² Prop. 1997/98:180 s. 21.

²³ a. prop. s. 22.

här - liksom när man i övrigt skall pröva om en gärning utgör hets mot folkgrupp - att man måste bedöma uttalandet eller meddelandet i sitt sammanhang. Den som endast citerar och seriöst diskuterar texter av det angivna slaget gör sig givetvis inte skyldig till hets mot homosexuella. Om någon däremot använder exempelvis citat ur Bibeln i syfte att hetsa mot homosexuella, kan denne dock göra sig skyldig till sådant brott.

