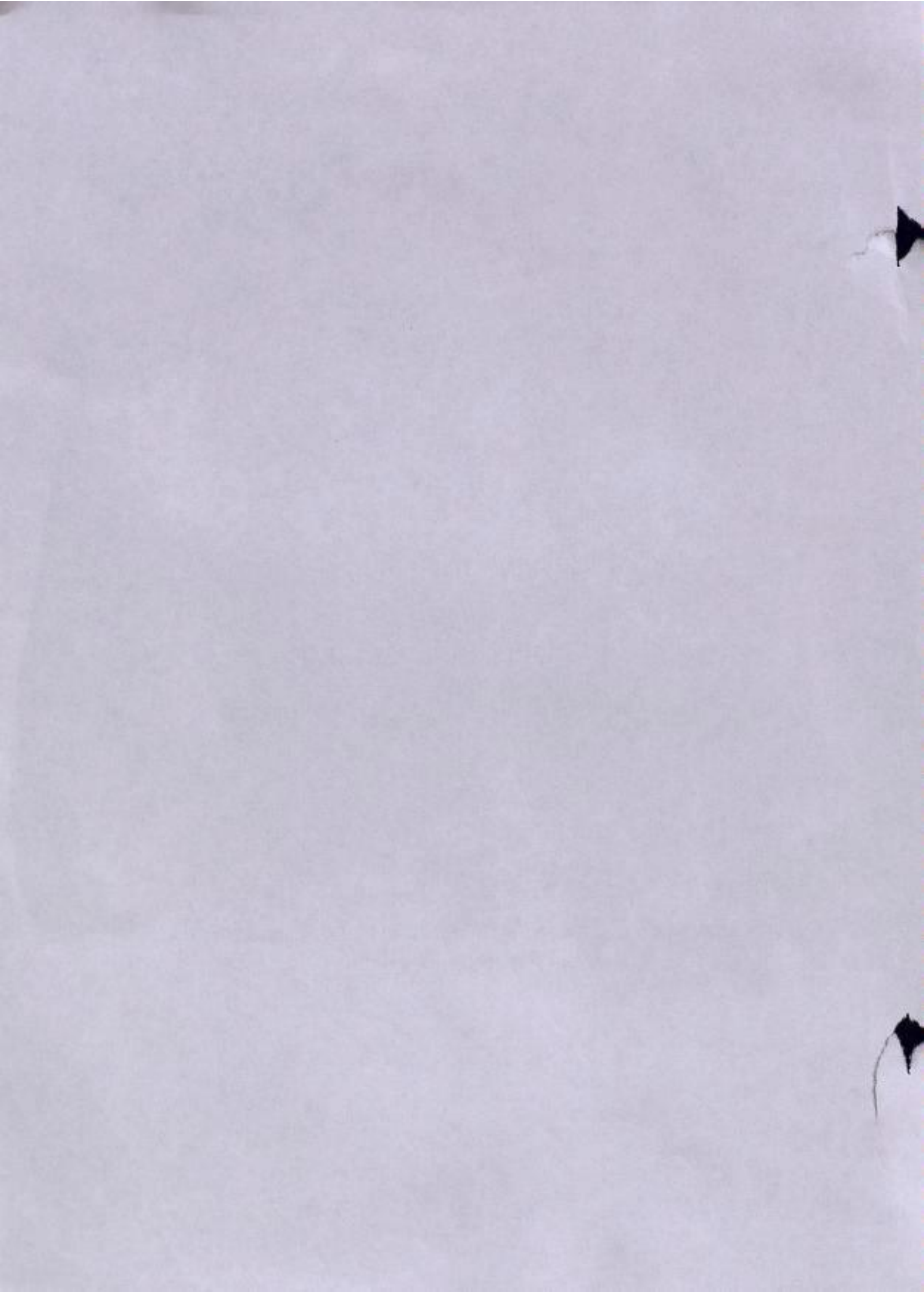


Forbud mot rasistiske  
organisasjoner,  
ytringer og  
demonstrasjoner  
i Sverige og Tyskland

Rapport fra en studiegruppe nedsatt av Justisdepartementet  
m/forslag til ny lovgivning

Avgitt til justisministeren 9. mars 2001



# Forbud mot rasistiske organisasjoner, ytringer og demonstrasjoner i Sverige og Tyskland

Rapport fra en studiegruppe nedsatt av Justisdepartementet  
m/ forslag til ny lovgivning

Avgitt til justisministeren 9. mars 2001

|   |    |
|---|----|
| 1. Innledning .....   | 3  |
| 1.1 Mandat og sammensetning .....   | 3  |
| 1.2 Nærmere om mandatet .....   | 3  |
| 1.3 Begrepsbruken .....   | 4  |
| 1.4 Norsk regler .....  | 5  |
| 2. Sverige .....  | 6  |
| 2.1 Møtene i Stockholm .....  | 6  |
| 2.2 Strukturen i det svenske lovverket .....                              | 6  |
| 2.3 Ulovlig diskriminering og rasistisk motivert vold .....               | 7  |
| 2.3.1 Bestemmelser om ulovlig diskriminering .....                        | 7  |
| 2.3.2 Bestemmelser om rasistisk motivert vold og skadeverk .....          | 7  |
| 2.4 Bestemmelsen om rasistiske ytringer ("hets mot folkgrupp") .....      | 8  |
| 2.4.1 Innledning .....  | 8  |
| 2.4.2 Nærmere om innholdet i BrB 16:8 .....                               | 8  |
| 2.4.3 Rettspraksis om BrB 16:8 .....                                      | 10 |
| 2.4.4 Prosessuelle spørsmål: Trykksfrihetsmål og yttrandefrihetsmål ..... | 12 |
| 2.4.5 Forholdet til yttringsfriheten .....                                | 13 |
| 2.4.6 Endringsforslag .....   | 13 |
| 2.5 Bestemmelser organisasjoner og demonstrasjoner .....                  | 15 |
| 2.5.1 Grunnlovsvernet .....   | 15 |
| 2.5.2 Nærmere om demonstrasjonsfriheten .....                             | 15 |
| 2.5.3 Nærmere om organisasjonsfriheten .....                              | 17 |
| 2.5.4 Svenske argumenter for og imot organisasjonsforbud .....            | 17 |
| 2.6 Riksåklagaren: "Kunnskap, vilje og engasjement" .....                 | 19 |
| 3. Tyskland .....   | 21 |
| 3.1 Møtene i Berlin .....   | 21 |
| 3.2 Kort om det faktiske rasismeproblemet i Tyskland .....                | 21 |
| 3.3 Strukturen i det tyske lovverket .....                                | 24 |
| 3.4 Oversikt over aktuelle bestemmelser .....                             | 25 |
| 3.4.1 Innledning .....  | 25 |
| 3.4.2 Strafferettslige regler .....                                       | 25 |
| 3.4.3 Forvaltningsrettslige regler .....                                  | 26 |
| 3.4.4 Privatrettslige regler .....  | 26 |
| 3.5 Nærmere om organisasjonsfriheten .....                                | 27 |
| 3.5.1 Den rettslige regulering .....                                      | 27 |
| 3.5.2 Tyske argumenter for og imot organisasjonsforbud .....              | 28 |
| 3.6 Forbud mot politiske partier: .....                                   | 30 |
| 3.6.1 Allment .....   | 30 |
| 3.6.2 Saken mot NPD .....   | 32 |

|  |    |
|--|----|
| 3.7 Nærmere om ytringsfriheten .....   | 33 |
| 3.7.1 Grunnlovsvernet .....  | 33 |
| 3.7.2 Straffbare rasistiske ytringer og symboler.....                                    | 34 |
| 3.7.3 Loven om utbredelse av skrifter og medier som kan være en fare for ungdommen ..... | 38 |
| 3.8 Nærmere om demonstrasjonsfriheten.....   | 38 |
| 3.9 Fradømmelse av borgerlige rettigheter.....   | 41 |
| 3.10 Særlig om internett.....  | 41 |
| 3.11 Myndighetenes skjerpede innsats og vurderinger av lovverket.....                    | 42 |
| 4. Gruppas anbefalinger .....  | 44 |
| 4.1 Innledning .....   | 44 |
| 4.2 Forbud mot organisasjoner? .....   | 46 |
| 4.3 Utvidet forbud mot rasistiske ytringer og symboler? .....                            | 48 |
| 4.3.1 Felles innledning .....  | 48 |
| 4.3.2 Flertallets anbefaling .....   | 49 |
| 4.3.3 Mindretallets anbefaling.....  | 51 |
| 4.4 Forbud mot demonstrasjoner?.....   | 53 |
| 4.5 Forslag til lovendring .....   | 54 |
| Vedlegg.....   | 55 |
| <b>1. Relevante svenske lovttekster:</b> .....   | 55 |
| <b>2. Relevante tyske lovttekster:</b> .....   | 59 |

## **1. Innledning**

### 1.1 Mandat og sammensetning

Justisdepartementet nedsatte 31. januar 2001 en studiegruppe for undersøkelser av tiltak mot rasisme og nynazisme i Sverige og Tyskland med følgende mandat og sammensetning:

”1. Studiegruppa skal samle inn informasjon om hvilke regler og praksis som finnes i Sverige og Tyskland med hensyn til

- forbud mot nazistiske og/eller rasistiske partier og/eller organisasjoner,
- forbud mot nazistiske og/eller rasistiske ytringer og symboler,
- forbud mot nazistiske og/eller rasistiske manifestasjoner, arrangement, demonstrasjoner etc.,
- forbud mot at erklærte nazister og/eller rasister oppholder seg på spesielle steder til spesielle tider.

2. Gruppa skal innhente kunnskap om de debatter som måtte foregå i Sverige og Tyskland med hensyn til om forbudene har ønsket virkning, og om forbudene eventuelt burde gå lengre eller kortere. Videre skal man se hen til ikke-rettslige virkemidler som myndighetene mener har en positiv effekt, og hvilke andre virkemidler som framheves i debatten.

3. Gruppa skal komme med en anbefaling til Justisdepartementet med hensyn til om ett eller flere av de forbud som finnes i Sverige og Tyskland bør innføres også i Norge. Gruppa skal redegjøre for andre virkemidler man blir kjent med som synes å ha positiv effekt.

Gruppas rapport skal også oversendes lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering.

4. Gruppa gis følgende sammensetning:

Konstituert lovrådgiver Ørnulf Røhnebæk, Justisdepartementet (leder)  
Forsker Katrine Fangen, Forskningsstiftelsen FAFO  
Forsker Henrik Lunde, Antirasistisk Senter  
Avdelingsdirektør Stephan Mo, Kommunal- og regionaldepartementet  
Statsadvokat Per Reehorst, Statsadvokatene i Oslo

5. Gruppa skal avgi rapport innen 1. mars 2001.”

### 1.2 Nærmere om mandatet

Gruppa forstår mandatet slik at vår oppgave er avgrenset til de prinsipielt vanskelige problemstillingene som oppstår når man vil bekjempe rasistiske aktiviteter ved å begrense rasistenes organisasjonsfrihet, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet. Dette er alle grunnleggende opinionsfriheter i demokratiske stater og det knytter seg store betenkeligheter til å verne demokratiet gjennom å oppheve demokratiske rettigheter for utvalgte grupper, selv når dette gjelder grupper som ikke selv følger demokratiets spilleregler.

De internasjonale menneskerettighetene forbyr ikke statene å innføre begrensninger i organisasjonsfriheten, yringsfriheten og forsamlingsfriheten, men krever at slike begrensninger skal være nødvendige i et demokratisk samfunn, jf. bl.a. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10 (2) og artikkel 11 (2). Det er ikke denne gruppas oppgave å redegjøre nærmere for nødvendighetskravet.

Vårt mandat innebærer at vi ikke skal utrede spørsmål knyttet rasistisk motiverte ulovlige *handlinger*. Strafferettslig forfølgelse av drap, legemsbeskadigelse, skadeverk, ulovlig besittelse av våpen, brudd på skattelovgivning etc. reiser – i vår sammenheng – ingen særegne prinsippsspørsmål bare fordi den siktede skulle være nynazist, rasist el.

Den overordnede problemstillingen er selvsagt hvordan vi som samfunn kan bli kvitt alle former for rasisme, enten den kommer til uttrykk som voldelige handlinger, diskriminering i arbeidsmarkedet eller hatefulle, krenkende eller fornærmende ytringer.

Vår oppgave er imidlertid ikke å løfte fram hele dette emnet. Vi skal konkret redegjøre for de rettslige begrensninger som finnes vedrørende organisasjonsfrihet, yringsfrihet og demonstrasjonsfrihet i Sverige og Tyskland. I tillegg skal vi – så langt vi har fanget opp kunnskap om dette – redegjøre for hva man i disse statene rent faktisk har gjort og gjør for å hindre at ungdom søker seg til den rasistiske ideologien, lar seg rekruttere til slike miljøer, forblir i slike miljøer til tross for tiltak som straffeforfølgning, sosial utfrysing eller positive tiltak, jf. kap. 4.3 pkt. 11, samt hva som gjøres for å hjelpe ungdom ut av miljøene.

Den tildelte tiden har ikke gjort det mulig å gå særlig dypt med hensyn til ikke-rettslige virkemidler.

Våre anbefalinger i kap 4 står for vår egen regning og er ikke nødvendigvis uttrykk for det offisielle syn ved de institusjoner der gruppas medlemmer er ansatt eller arbeider.

### 1.3 Begrepsbruken

Det foreligger et allsidig knippe av begrep for å beskrive den ideologien, de miljøene og de motivene som ligger bak de handlinger, ytringer og holdninger vi her drøfter. Det framstår som rasjonelt om man kan holde seg til ett samlebegrep, slik at man slipper å gjenta hele listen av mulige mer presise kategorier, som *nazisme*, *nynazisme*, *fascisme*, *fremmedfiendtlighet*, *antisemittisme*, *høyre-ekstremisme*, *hvit makt* etc. Vi ser det slik at man med tilstrekkelig klarhet kan bruke begrepet *rasisme* som et fellesbegrep.

Det er særlig det rasistiske innholdet i disse noe ulike miljøene og ideologien som i dag vekker avsky, skremmer mennesker, leder til drap og må bekjempes. Vi har ikke med det sagt noe om hvorvidt andre sider ved f.eks. den nasjonalsosialistisk ideologi har samme potensial til å utløse voldshandlinger. I den situasjonen vi står oppe i nå, er det imidlertid de rasistiske sidene ved disse miljøene og ideologien som er i fokus.

I Sverige synes det som påtalemyndigheten (Riksåklagaren) bruker ”rasisme og fremmedfiendtlighet” som fellesbegrep, mens sikkerhetspolitiet (Säpo) i sin oversikt over ”Forbrytelser knyttet til rikets indre sikkerhet” deler inn i tre kategorier:

a) Forbrytelser med fremmedfiendtlige/rasistiske innslag

- b) Forbrytelser med antisemittiske innslag, og
- c) Forbrytelser knyttet til "vit makt-världen".

I Tyskland synes begrepet "høyreekstremisme" å være allment akseptert som fellesbegrep.

#### 1.4 Norsk regler

Vi har i det følgende ikke inntatt noen nærmere gjennomgang av aktuelle norske lovbestemmelser. Det ligger utenfor vårt mandat og forutsettes ellers kjent. Enkelte steder viser vi imidlertid til norske regler, som straffeloven § 349 a og § 135 a, for å få fram enkelte forskjeller mellom norsk rett og rettstilstanden i Sverige eller Tyskland. Noen ganger har det dessuten vært sett som et pedagogisk poeng å ta utgangspunkt i den norske bestemmelsen når man skal forklare en ukjent utenlandsk bestemmelse.

## 2. Sverige

### 2.1 Møtene i Stockholm

Studiegruppa var i Stockholm onsdag 7. februar 2001 og hadde møter med Justitiedepartementet, Riksåklagaren og Justitiekanslern.

I Justitiedepartementet møtte vi kansliråd Agneta Bäcklund, straffrättsenheten, hovrättsassessor Ove Nilsson, polis- og åklagarenheten, hovrättsassessor Susanne Kjaersgaard Olsson, grundlagsenheten og departementssekreterare Charlotte Lönnheim, straffrettsenheten.

Hos Riksåklagaren møtte vi biträdande riksåklagare Solveig Riberdahl og chefsåklagare Astrid Eklund. Hos Justitiekanslern møtte vi justitiekansler Hans Regner, samt en av hans medarbeidere.

Før besøket var vi også i kontakt med diskrimineringsombud Margareta Wadstein per telefon 2. februar. Etter hennes oppfatning ville vi ikke ha større nytte av et besøk hos Diskrimineringsombudet (DO), i det hennes arbeidsområde gjelder diskriminerende *handlinger* i hverdagen, knyttet til arbeidsmarkedet, boligmarkedet og andre former for varer og tjenester. Hun avgrensner sine aktiviteter mot kriminelle handlinger med rasistisk motiv og rasistiske ytringer ("hets mot folkgrupp"). Gruppa har derfor ikke besøkt DO.

### 2.2 Strukturen i det svenske lovverket

For en rask innføring i det svenske lovverket som skal bekjempe rasisme – i dens ulike synlige former – kan det være fornuftig å dele bestemmelsene inn i tre grupper:<sup>1</sup>

1. Bestemmelser om ulovlig diskriminering.
2. Bestemmelser om rasistisk motiverte voldshandlinger.
3. Bestemmelser om rasistiske ytringer ("hets av folkgrupp").

I tillegg til dette kommer reglene om offentlige demonstrasjoner og arrangement i ordningslagen (lag 1993:1617). Loven er ikke rettet direkte inn mot bekjempelse av rasisme, men bestemmelsene kan likevel – under nærmere vilkår – brukes med slikt formål. Sverige har per i dag ingen regler om forbud mot rasistiske organisasjoner, selv om grunnloven (Regeringsformen) ikke synes å hindre innføringen av et slikt forbud.

For helhetens skyld vil vi kort si noe om bestemmelsene i gruppe 1 og 2 – ulovlig diskriminering og rasistisk motiverte voldshandlinger (kapittel 2.4), for deretter å legge hovedvekten på forbudet mot rasistiske ytringer (kapittel 2.5) og de regler som regulerer demonstrasjons- og organisasjonsfriheten (kap 2.6). Det er en prioritering i samsvar med vårt mandat. Avslutningsvis sier vi noe om påtalemyndighetens prioriteringer og arbeidsmåte (kap. 2.7)

---

<sup>1</sup> Denne inndelingen er tatt fra Riksåklagarens "Sammanställning av domar gällande brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv".



## 2.3 Ulovlig diskriminering og rasistisk motivert vold

### 2.3.1 Bestemmelser om ulovlig diskriminering

I den svenske straffeloven (brottsbalken) 16. kapittel 9 § (BrB 16:9) finnes en bestemmelse tilsvarende § 349a i den norske straffeloven. Den retter seg mot næringsdrivende og arrangører av offentlige arrangement, og gjør det straffbart å forskjellsbehandle kunder og publikum på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, trosbekjennelse eller homoseksuell legning.<sup>2</sup>

Videre finnes det regler mot diskriminering på rasistisk grunnlag i arbeidslivet, jf. lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbeidslivet,<sup>3</sup> og Sverige har en egen ombudsmann mot diskriminering på etnisk grunnlag, jf. lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

I følge opplysninger på ombudsmannens egen hjemmeside skal "Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) arbeta för at etnisk diskriminering inte förekommer i samhället". Ser man nærmere på lovverket synes det som ombudsmannen har langt svakere virkemidler mot diskriminering når den finner sted utenfor arbeidslivet enn når den finner sted innenfor, og derfor omfattes av lag 1999:130. Utenfor arbeidslivet synes det som virkemidlene er begrenset til å gi "råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter". Generelt skal Ombudsmannen "genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering".

Etnisk diskriminering er definert i ombudsmannsloven 1 §:

"Med etnisk diskriminering avses att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse."

Den svenske regjeringen har i den nylig framlagte "En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering" (Regjeringens skrivelse 2000/01:59) sagt at en vil utrede mulighetene for å få et samlet grep på diskrimineringslovgivningen gjennom en generell lovgivning som omfatter alle eller et flertall av diskrimineringsgrunner og samfunnsområder. En ønsker også å utrede om noen eller alle ombudene bør slås sammen i en institusjon.

### 2.3.2 Bestemmelser om rasistisk motivert vold og skadeverk

Dette gjelder bestemmelser som øker strafferammene når en ulovlig handling (drap, legemskrenkelse, skadeverk etc.) har vært rasistisk motivert. Hovedbestemmelsen finnes i brottsbalken 29. kapittel 2 § 7 (BrB 29:2 nr. 7), som sier at

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

<sup>2</sup> BrB 16:9 finnes i vedlegget.

<sup>3</sup> Lovens formål følger av 1 §, inntatt i vedlegget.

....

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet.”

I rundskriv fra Riksåklagaren 15. desember 1999 om ”Ytterligere insatser for att bekämpa brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv” sies det i punkt 11:

”Syftet eller motivet bakom ett brott av det aktuella slaget skall beaktas vis utformningen av åtalet och leda till yrkande om att straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken skall tillämpas. Brotten är av sådan art att påföljden ofta bör vara fängelse. Syftet bakom brottsligheten är sådant att återfallsrisken ofta är överhängande. Detta liksom andra faktorer som kan medföra en kvalificering av brottsrubriceringen eller påverka påföljdsvalet och straffmätningen skall lyftas fram. Domstolernas praxis på området skall följas med uppmärksamhet och som nödvändigt bli föremål for prövning ytterst i Högsta domstolen.”

## 2.4 Bestemmelsen om rasistiske ytringer (“hets mot folkgrupp”)

### 2.4.1 Innledning

Hovedbestemmelsen om rasistiske ytringer finnes i brottsbalken 16. kapittel om brott mot allmän ordning, 8 § (BrB 16:8), som lyder:

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

Også i Norge er bestemmelsen mot rasistiske ytringer (straffeloven § 135 a) plassert i et tilsvarende kapittel, nemlig kapittel 13 om forbrytelser mot den alminnelige orden og fred. Dette er i motsetning til situasjonen i Danmark, der rasismeforbudet (straffeloven § 266b) er tatt inn i kapitlet om ærekrenkelser. I Finland finnes forbudet i straffelovens kapittel 11 om krigsforbrytelser og forbrytelser mot humaniteten (8 § hets mot folkgrupp).

Fordi BrB 16:8 beskytter kollektive grupper og ikke enkeltindivid direkte, kan heller ikke enkeltpersoner reise sak etter bestemmelsen. Den samme betraktning er årsaken til at enkeltpersoner i Norge ikke kan reise sak etter strl. § 135 a.

### 2.4.2 Nærmere om innholdet i BrB 16:8

Bestemmelsen ble i en tidligere variant vedtatt i 1948. Den satte da straff for den som offentlig *truet*, *ærekrenket* eller *baktalte* en del av befolkningen pga. befolkningsgruppas avstamning eller trosbekjennelse.

Den ble utvidet i 1970, i samband med svensk ratifisering av CERD (FNs internasjonale konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering). Det ble imidlertid sagt, som en svensk forståelse av CERD, at prinsippene om ytringsfrihet og foreningsfrihet ikke kan innskrenkes gjennom forbudene i artikkel 4. Som begrunnelse for dette ble det vist til FN's menneskerettighetserklæring (som er nevnt som en

begrensning i art. 4 selv) og de konkrete rettigheter som nevnes i artikkel 5, herunder menings- og ytringsfrihet.

Brudd på BrB 16:8 omtales som *hets mot folkgrupp*. Overtredelse foreligger når tre vilkår (*rekvisitter*) er oppfylt:

- a) uttalelsen må være en trussel eller gi uttrykk for *missaktning*.
- b) uttalelsen må spres, og
- c) den må gjelde en folkegruppe eller annen gruppe av personer, som er definert etter rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, eller trosbekjennelse.

Mennesker kan grupperes også etter andre kriterier enn de som er nevnt her, f.eks. alder, kjønn og seksuell legning, men hets mot grupper av folket som defineres eller karakteriseres etter disse kriteriene, omfattes ikke av BrB 16:8.

Begrepet trussel (*hot*) skal forstås i samsvar med dagligspråket, noe som innebærer at det dekker mer enn fremsettelse av straffbare trusler etter BrB 4:5. *Missaktning* – som i 1970 kom inn til erstatning for ærekrenke (*förtal*) og baktale (*smädje*) – rammer i utgangspunktet enhver uttalelse som er nedsettende for gruppas anseelse. Det kan også omfatte latterliggjøring, men her synes det å være et skille mellom å latterliggjøre en folkegruppes meninger – som i større grad er tillatt – og en folkegruppes egenskaper (det er for oss uklart om egenskaper bare innebærer *medfødte* ytre kjennetegn, eller om det også omfatter *erhvervede* sosio-kulturelle egenskaper).

Saklig kritikk ”av vissa raser eller folkgrupper” omfattes ikke av straffebestemmelsen.<sup>4</sup> Spørsmålet blir dermed hvor grensen går mellom *missaktning* og saklig begrunnet kritikk. I kommentarer til loven uttales at *missaktning* må tolkes med en viss forsiktighet, og at det for straff bør kreves at ”det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga”.

For å klargjøre at det er tillatt med saklig kritikk – også når denne oppfattes som ”besvärande eller irriterande” for enkelte innvandrere eller innvandrergupper – foreslo Justisdepartementet i 1982 å bytte ut ordet *missaktning* med ordet *förakt*. Dette ble imidlertid avvist i Riksdagen, som mente dette var tilfredsstillende avklart allerede.

Vilkåret om at uttalelsen skal spres, er oppfylt når ytringen er spredd blant allmennheten. Det kan være tilstrekkelig at man roper ut rasistiske ytringer i et trapperom i en boligblokk, eller bærer et synlig nazi-symbol i dagslys i en ikke helt avsidesliggende gate (RH 1998:77). Fram til 1988 var det et krav at ytringen skulle rette seg direkte mot allmennheten eller til en større krets personer. Endringen kom fordi man ville kriminalisere også kampanjer som skjedde i det skjulte gjennom gjentatte uttalelser. Spredning innenfor en forening omfattes av forbudet. Kriminaliseringen omfatter imidlertid ikke den helt private sfæren. Det finnes flere dommer vedrørende hva som regnes som spredning.

Som eksempel på subjektive forhold som kan få betydning for et eventuelt straffeansvar viste Justitiekanslern til en henvendelse fra en kvinne som hadde kjøpt en kjole i India.

<sup>4</sup> Det kan være behov for å knytte noen merknader til dette utsagnet: Det er vanskelig å se at man kan rette *saklig* kritikk mot medfødte egenskaper, som hudfarge, hårfarge, øyenfarge, stor eller liten nese eller fødested. Dette er faktiske forhold som ikke kan være gjenstand for normativ vurdering. Derimot kan man rette saklig kritikk mot sosio-kulturelle fellestrekk, som kjønnsrollemønster, giftemålstradisjoner, religiøse oppfatninger, matvaner etc.

Ved nærmere ettersyn så hun at det trykte mønsteret besto av små hakekors (et gammelt indisk symbol), og hennes spørsmål var om hun tross dette kunne bruke kjolen offentlig. Hans vurdering var at kvinnen straffritt kunne bruke kjolen dersom det ikke forelå indikasjoner på at hun brukte denne for å fremsette en ytring. Om kjolen derimot ble brukt av en vokalist i en "vit makt"-gruppe, ville derimot straffansvar kunne gjøres gjeldende.

I grenselandet rundt BrB 16:8 finnes en rekke andre bestemmelser, som kan brukes samtidig med eller i stedet for bestemmelsen, avhengig av de faktiske forhold. Dette er BrB 5:3 om forulempning, som verner den enkeltes subjektive æresfølelse, BrB 4:7 om "ofredande" (som kanskje best kan sammenliknes med strl. § 390a), BrB 16:5 om oppvigleri og de alminnelige injuriereglene.

I Sverige har man dessuten en generell regel mot forledelse av ungdom (*förledande av ungdom*), jf. BrB 16:12. Den retter seg mot spredning blant barn og unge av skrift, bilder og "teknisk opptagning" som ved sitt innhold kan virke forrående eller på annen måte føre til alvorlig fare for de unges sedelige oppdragelse. Det antas at bestemmelsen kun angår sedelighet (normer på det seksuelle området) og bestemmelsen er da heller ikke brukt mot materiale med rasistisk innhold.

### 2.4.3 Rettspraksis om BrB 16:8

Det finnes en ganske omfattende rettspraksis om BrB 16:8, noe som selvsagt henger sammen med at påtalemyndigheten har fremmet mange saker. Hos Riksåklagaren fikk vi opplyst at man bevisst hadde fremmet også vanskelige og usikre saker for å få på plass en klargjøre praksis. Vi skal her redegjøre for noen sentrale saker, i tilnærmet kronologisk orden.

Gjennom saken inntatt i NJA 1978 s. 3 ble det avklart at bestemmelsen ikke beskytter identifiserbare individer, men bare grupper. Derfor ble et søksmål fra en enkeltperson avvist. Vedkommende var ikke å anse som fornærmet.

I saken inntatt i NJA 1982 s. 129 ble teksten "Zigenare får ej beträda campingen" på et skilt ved innkjørselen til en campingplass, ansett som straffbar missaktning. Det ble lagt til grunn at selv om ordene ikke uttrykkelig framsatte krenkende ytringer om sigøynere, lå det indirekte i skiltet et uttrykk for negative påstander om folkegruppas egenskaper og opptreden.

I saken i RH 1991:20 ble 17 utsagn i *Radio Islam* om den jødiske befolkning ansett som "hets mot folkgrupp". Radioen – som ble stengt i 1992 – ble drevet av en marokkaner. Han ble imidlertid frifunnet for en rekke andre utsagn der han hadde rettet sine angrep mot den politiske ideologi *sionismen*, og ikke direkte mot den jødiske befolkning.

Denne saken viser dessuten at BrB 16:8 ikke er avgrenset til hets fra noen som må sies å tilhøre majoritetsbefolkning overfor en minoritetsgruppe. Noe annet er om man vil prioritere å forfølge slike utsagn dersom de ikke kan forstås av folk flest. I Radio Islam saken ble ytringene framført på svensk. Det finnes to nærradioer i Sverige der henholdsvis sunni-muslimer og shia-muslimer gjensidig kritiserer hverandre. Dette foregår på arabisk, og Justitiekanslern har derfor ikke foretatt nærmere undersøkelser for å finne ut om utsagnene er av en slik art at de rammes av BrB 16:8. Men det er ikke noe prinsipielt i veien for å bruke bestemmelsen på slike forhold.

Det svenske justisdepartementet arbeidet i 1996 med planer om et forbud mot bruk av rasistiske symboler på offentlig sted, bl.a. begrunnet med at dette var et økende problem. En egen lov om symbolforbud ble imidlertid overflødig fordi Högsta domstolen i oktober samme år (NJA 1996 s. 557) kom til at BrB 16:8 også omfattet utsagn framsatt gjennom bruk av nazist og rasist symboler.

Saksforholdet var følgende: En ung mann, Bjørn B. født 1979, opptrådte i Visby sentrum på Gotland i svarte klær forsynt med en rekke små sølvfargede symboler, bl.a. solkors, "kugghjul", "sädessax", beltespenne i form av solkors, merke for Frisinnade unionspartiet, metallmerke som forestilte solkors, tøymerke med ørn med odelsrune, pins med Livets tre og pins med odelsrune. Derimot bar han ikke hakekors. Merkene var sirlig plassert, slik at helhetsinntrykket var at man sto overfor en mann i en uniform fra nazi-Tyskland.

Påkledningen ble vurdert som en meddelelse. Spørsmålet var så om det mannen meddelte kunne oppfattes som en nedvurdering av folkegrupper. Domstolen svarte ja på dette med den begrunnelse at symbolene ga en klar kobling til ideologier som innebærer en nedvurdering av andre folkegrupper enn den nordiske. Det ble også uttalt at kombinasjonen av merker (som kanskje ikke alene klart nok sprer et ulovlig budskap) kombinert med klær av viss farge og snitt, kan oppfylle kravet.

I en senere avgjørelse (RH 1997:53) ble det avgjort at såkalt «romersk hilsen» ("Hitler-hilsen/nazi-hilsen") også er straffbart som hets mot en folkegruppe. Saken omfattet i alt sju tiltalte som hadde holdt appeller o.l. under en demonstrasjon med noen hundre deltakere. Fem av de sju var over 19 år og de fikk alle ubetinget fengsel i 2 måneder.

Også etter den såkalte "Brottbykonserten" ble det idømt fengsel for bl.a Hitler-hilsen og "Sieg heil"-rop. Det ble bl.a. uttalt at når straffebudet angir fengsel som normalstraff, med mindre "brottet är ringa", så skal man også idømme fengsel. Det ble lagt vekt på at betinget dom synes mindre effektivt overfor mange av gjerningsmennene. Rundt 300 personer var samlet under konserten og det ble reist tiltale mot 27. Alle under 18 år fikk bøter, de mellom 18 og 21 fikk 14 dager fengsel, og de over 21 år fikk 1 måned. (Svea Hovrätt 17. februar 1998 og 8. juni 1998, og Södra Roslags tingsrätt 22. april 1998)

I en annen omtalt sak (Hovrätten för Övre Norrland 7. desember 1998) ble en universitetslærer og en foredragsholder fra en nynazistgruppering dømt etter en forelesning ved universitetet i Umeå. Nazisten sa bl a at jødeutryddelsen under Det 3. Riket ikke hadde funnet sted, men var en myte skapt av jødisk konspirasjon. Hovrätten kom til at det ikke var straffbart å benekte Holocaust, men at påstanden om en jødisk konspirasjon var et klart uttrykk for "missaktning av den judiska folkgruppen". Universitetslæreren argumenterte med at studentene – i en forelesningsserie om «nasjonale dissidenter» - måtte få høre nazistenes egen versjon av ideologi og politikk. Hun nådde ikke fram med dette og mistet for medvirkning til foredraget også sin forskerstilling ved universitetet. Nynazisten fikk 2 måneder fengsel.

I utredningen SOU 2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homoseksuelle, m.m. er det referert til vel 50 dommer fra tingsretten fra juli 1996 til mars 1999. Det sies at saken synes å falle i to hovedgrupper:

a) Hitler-hilsen og Sieg heil, eller rasistiske/nazistiske symbol på klærne, og

b) Rasistiske uttalelser på internett, spredning av CD-plater med Vit makt-musikk, samt et tilfelle av korsbrenning.

For å finne ut noe mer om grensen mellom det straffbare og det straffrie testet studiegruppa ut visse andre utsagn opp mot sigøynerutsagnet (NJA 1982 s.128). I Justitiedepartementet fikk vi til svar at utsagnet "Sverige for svensker" klart ikke er straffbart, mens slagordet "Bevar Sverige hvitt" trolig ville bli bedømt som straffbar hets mot folkegruppe.

Av de tre institusjonene vi besøkte, var vel Justitiekanslern den som i størst grad mente at grensen mellom det straffbare og det straffrie kan være vanskelig. Hans erfaring var at de mer profesjonelle personene bak Vit makt-musikken etterhvert har blitt gode til å tilpasse seg grensene. Bl.a. kretser tekstene ofte rundt Åsa-troen og gamle norrøne guder – noe som isolert sett ikke rammes – mens man har god grunn til å tro at man dermed også får spredd et rasistisk budskap, eller et budskap som oppfattes som rasistisk av kjøperne.

Kansler Hans Regner oppsummerte ved å si at forbudet i Sverige går så langt man kan gå, uten å kvele den saklige debatten.

#### 2.4.4 Prosessuelle spørsmål: Tryckfrihetsmål og yttrandefrihetsmål

Sverige har valgt en helt annen rettslig teknikk for å beskytte ytringsfriheten enn den vi er vant med fra Norge (og de fleste andre stater).<sup>5</sup> Dette fører til at påtalekompetansen i saker om brudd på BrB 16:8 er delt mellom riksadvokaten og Justitiekanslern. Kort fortalt har kanslern påtalekompetanse i alle saker der ytringen er fremsatt på trykk (man har brukt en trykkpresse), i radio eller fjernsyn, eller der ytringen finnes på fysiske databærere som CDer, videokassetter eller filmer. Kanslerens kompetanse omfatter også hjemmesider på nettet som drives av massemedieforetak, som aviser, bokforlag og musikkforlag.

Når kansleren reiser sak for brudd på BrB 16:8 omtales dette som *tryckfrihetsmål* og *yttrandefrihetsmål*, og disse sakene følger helt andre prosessuelle regler enn de ordinære straffesakene som reises av riksadvokaten (i hovedsak knyttet til muntlig framførte ytringer). Bl.a. avgjøres skyldspørsmålet av en jury, som kun svarer ja eller nei på spørsmålet om utsagnet rammes av BrB 16:8. Det følger av den såkalte *instruksjonen* at juryen ved tvil skal frikjenne.<sup>6</sup> For ytterligere å beskytte ytringsfriheten er det dessuten lagt inn korte foreldelsesfrister. For ytringer framsatt ved hjelp av trykkteknikker, gjelder en ettårsfrist fra første utgivelse. Dette innebærer at man ikke kan reise sak dersom man først blir oppmerksom på utgivelsen etter at det har gått ett år. For radio- og TV-sendinger er foreldelsesfristen 6 måneder.

I tillegg finnes et system med eneansvar, som bl.a. innebærer at man først må forfølge ansvarlig utgiver av f.eks. en CD-plate. Dersom dette ikke er mulig, kan man rette ansvar mot plateselskapet, og om heller ikke dette er mulig, kan ansvaret pålegges

<sup>5</sup> For en innføring i dette vises til NOU 1999: 27 "Ytringsfrihed bør finde Sted", side 197 flg.

<sup>6</sup> Instruksjonen finnes i Tryckfrihetsförordningen 1:4 og Yttrandefrihetsgrundlagen 1:5: "(d)en som skall döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick. Han bör alltid uppmärksama syftet mera än framställningssättet. Om han er tveksam, bör han hellre fria än fälla".

distributøren. Prinsippet om eneansvar gjør at det ikke finnes medvirkeransvar i disse sakene.

Til tross for disse prosessuelle særegenheter, må man ikke tape av synet at de materielle grensene etter BrB er de samme enten saken reises av Riksåklagaren eller Justitiekanslern.

Justitiekanslern har opplevd en sterk økning i antall anmeldelser de siste årene, noe som han mente skyldes en kombinasjon av økt bevissthet blant folk om problemet rasistiske ytringer kombinert med den elektroniske kommunikasjons økte muligheter for spredning. I 1999 mottok han 99 anmeldelser, mens tallet i 2000 lå på rundt 150. Rundt fem saker ble etterforsket i fjor, og det ble reist tiltale i tre.

#### 2.4.5 Forholdet til ytringsfriheten

I Norge må strl. § 135 a tolkes i lys av bestemmelsen om ytringsfrihet i Grunnloven § 100, jf. bl.a. Rt 1977/114 der Høyesterett uttalte at § 135a ikke i seg selv var i strid med Grunnloven, men at den må "tolkes og anvendes med Grunnlovens § 100 som bakgrunn og rettesnor". Dette gir – i mangel av fyldig rettspraksis – en usikker grense mellom det straffbare og det straffrie.

Det kan synes som om denne uklarheten er langt mindre i Sverige. For det første skyldes det at man har hatt langt flere saker for domstolene, og derfor fått en mer avklarende rettspraksis. Men i tillegg kommer at man både i Tryckfrihetsförordningen (TF) og Ytrandefrihetsgrundlagen (YGL) – de to spesialgrunnlovene om ytringsfrihet – har tatt inn uttømmende lister over hvilke kategorier av ytringer som kan regnes som tryckfrihetsbrott, dvs. kategorier som ikke er vernet av ytringsfriheten. Med denne lovgivningsteknikk trenger man ikke i samme grad som etter norsk rett å vurdere den aktuelle ytringen oppmot ytringsfriheten, fordi det allerede i TF og YGL er nedfelt at den aktuelle straffebestemmelsen går klar av grunnlovsvernet.

Ytringer som ikke er omfattet av TF eller YGL (i hovedsak muntlige ytringer og ytringer på nettet avgitt av andre enn massemediaforetak) er kun omfattet av vernet etter Regeringsformen 2. kapittel 1 § nr. 1 (RF 2:1 nr. 1). Det følger av RF 8:3 at ytringsfriheten kan begrenses ved lov, men bare for "att tilgodose ändamål som är godtagbart i et demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver det som er nödvändigt med hänsyn til det ändamål som har föränlett den och ej heller sträcka sig så långt at den utgör et hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkestyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning", jf. RF 2:12.

Studiegruppas erfaring er ellers at man i Sverige ikke ser betenkeligheter med det inngrep i ytringsfriheten som følger av BrB 16:8.

#### 2.4.6 Endringsforslag

I SOU 2000: 88 Organiserat brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homoseksuelle, m.m., foreslås endringer i BrB 16:8 og BrB 16:16. Kort fortalt vil man innføre tre nivåer av rasistiske ytringer, inndelt etter alvorlighetsgrad.

For det første vil man erstatte uttrykket *missaktning* i BrB 16:8 første ledd med ”hånar eller småder ... eller på annat sätt ger uttryck f r nedv rdering av gruppens m nniskov rde”. Det synes som om grensen for det straffbare da strammes noe inn.

For det andre foreslås det at BrB 16:8 f r et nytt tredje ledd med slik ordlyd:

” r brottet, med hänsyn till at g ringsmannen anstiftat eller lett en s rskilt omfattande sammankomst eller kampanj där meddelanden av det slag som anges i första eller andra stycket har spritts, eller annars att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra  r.”

Her innføres altså en minimumsstraff på 6 månader for den som har satt i scene en s rlig omfattende sammenkomst eller kampanje.

For det tredje foreslås et nytt annet ledd i BrB 16:16 (som gjelder *f rargelsev ckande beteende*):

” r brottet att anse som grovt, därför att beteendet måste f rknippas med brott mot m nskligheten, döms f r grovt f rargelsev ckande beteende till b ter eller fängelse i h gst sex månader”.

Av merknadene til forslaget følger at bæring av nazi-symboler og Hitlerhilsen alltid vil være grovt f rargelsev ckande beteende etter BrB 16:16, og at det etter forholdene også fortsatt kan være *hot mot folkgrupp*, selv om missaktning i BrB 16:8 byttes ut med ”h nar och sm der”.

Resultatet av dette kan bli at de fleste symbolsakene vil bli henført under BrB 16:16, og ikke som i dag under 16:8. Forslaget synes derfor å innebære en nedkriminalisering. V re samtalepartnere i Justitiedepartementet var ikke entydig enig i denne vurderingen, mens dette nok var oppfattelsen hos Riksåklagaren og Justitiekanslern.

Resultatet blir dermed – om forslaget vedtas – tre ulike strafferamme mht. til fengselsstraff for rasistiske ytringer:

- 1) Inntil 6 måneders fengsel for grovt forargelig oppførsel (bl.a. bruk av nazisymboler)
- 2) Inntil 2 års fengsel for *simpel* hets av folkegruppe, og
- 3) Fra 6 månader og 4 års fengsel for grov hets av folkegruppe.

Riksåklagaren er kritisk til forslaget, nettopp fordi man oppfatter dette som en nedkriminalisering mht. rasistiske symboler.   kalle dette grovt forargelig oppførsel er uheldig, fordi dette ellers er et straffebud som anvendes overfor f.eks. personer som urinerer på offentlig sted osv.

Også Justitiekanslern uttalte seg imot at eksponering av nazisymboler i utgangspunktet bare skal bedømmes som grovt forargelig oppførsel. Han viste dessuten til at trykte rasistsymboler, f.eks. på t-skjorter, ved en slik lovendring kan bli fullt tillatt fordi BrB 16:16 ikke er nevnt i TF og YGL. Kanslern ønsker i tillegg at vinnings hensikt bak ytringen skal gjøre forbrytelsen grov.



## 2.5 Bestemmelser organisasjoner og demonstrasjoner

### 2.5.1 Grunnlovsvernet

Den svenske Regeringsformen 2. kapittel 1 § nr. 3, 4 og 5 (RF 2:1 nr. 3, 4 og 5) lyder:

”Varje medboragre är gentemot det allmänna tillförsäkrad

...

3. mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,”

De begrensningene som kan gjøres i møtefriheten, demonstrasjonsfriheten og foreningsfriheten følger av RF 2 kapittel 14 § (RF 2:14):

”Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

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.”

### 2.5.2 Nærmere om demonstrasjonsfriheten

Demonstrasjonsfrihet som fenomen synes å bestå av minst tre elementer:

- 1) frihet til å framsette ytringer (klassisk ytringsfrihet),
- 2) på offentlig sted eller på annen manns grunn, og
- 3) med deltakelse av en eller flere personer.

I forarbeidene til den svenske grunnlovens bestemmelser om demonstrasjonsfrihet i RF 2:1 forklares en demonstrasjon som alene eller i gruppe å framføre meninger på offentlig sted, jf. SOU 1972: 15 s. 157 og prop. 1976/ 76:209 s. 112.

Kombinasjonen av disse tre elementene er sentral. Om f. eks. element nr. 2 fjernes, står man tilbake med en rett til å bære plakater og rope slagord på egen eiendom. Det er en rettighet av mindre interesse når poenget er å bli sett og hørt av allmennheten eller adressaten for ytringene. Grunnlovsvernet etter RF 2:1 omfatter ikke konserter.

De nærmere regler om demonstrasjoner, som det åpnes opp for i RF 2:14 (og RF 2:12), finnes i ordningslagen (1993:1617). Det følger av 2 kapittel 4 § første ledd (Ordnl. 2:4) at demonstrasjoner ikke kan avholdes uten forhåndstillatelse.<sup>7</sup> I søknaden skal man bl.a. oppgi hvem som står bak arrangementet, jf. Ordnl. 2:7. Og følger av Ordnl. 2:8 at det er politiet som har kompetanse til å avgjøre søknadene. Politiet kan be om opplysninger

<sup>7</sup> ”4 § Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser.”

utover de som måtte finnes i søknaden, men kan etter Ordnl. 2:9 ikke kreve å få en nærmere redegjørelse for "innhålet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten. ...". Et slikt krav vil komme i strid med prinsippet om at forhåndssensur ikke skal finne sted.

Vilkårene for å nekte tillatelse følger i første rekke av Ordnl. 2:10 første ledd, som lyder

"Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafikken eller för att motverka epidemi."

Det innebærer at det kun er hensynet til orden, sikkerhet og trafikkavvikling som kan begrunne avslag. Bestemmelsen er imidlertid forstått slik at om man kan anta at det vil skje lovbrudd, er dette i seg selv en ordensforstyrrelse og dermed grunnlag for avslag.

Ytterligere adgang til å nedlegge forbud følger dessuten av Ordnl. 2:25, der det bl.a. heter at politiet kan nedlegge forbud mot demonstrasjoner "om det vid tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den ...". Dette innebærer at grupperinger som tidligere har stått bak uorden – herunder ulovlige ytringer – ved sine demonstrasjoner, kan nektes nye.

I følge det svenske justisdepartementet strekker man seg langt for å tillate demonstrasjoner, også der risikoen for ordensforstyrrelser og sammenstøt med motdemonstranter er stor.

Politiet kan med hjemmel i Ordnl. 2: 16 vedta ordensforskrifter for den enkelte demonstrasjon. Man kan imidlertid ikke nedlegge forbud mot bruk av masker. Innføring av en lovhjemmel for å forby maskering har vært drøftet, men det er for tiden ingen forslag om et maskeforbud under utarbeidelse.

Politiet har hjemmel til å oppløse demonstrasjoner underveis, enten fordi de holdes i strid med et nedlagt totalforbud, eller fordi det oppstår ordensproblemer, jf. her det som tidligere er sagt om at lovbrudd i form av både ulovlige handlinger eller fremsettelse av ulovlige ytringer, anses som en ordensforstyrrelse. Eventuell inngripen fra politiet vil bli bestemt utfra en polititaktisk vurdering. Ofte har det vist seg å være mer fornuftig å videofilme de ulovlige aktivitetene for så å tiltale personene i ettertid, enn å gripe inn underveis med stor fare for personskader hos både politi og demonstranter.

Den eller de ansvarlige bak en ulovlig demonstrasjon – enten denne er ulovlig fra begynnelsen av eller blir ulovlig underveis – kan dømmes til fengsel i inntil 6 måneder. I tillegg kommer selvsagt muligheten for å reise tiltale for de ulovlige handlinger som begås under demonstrasjonen.

Hos Riksåklagaren ble det opplyst at når man har mistanke om at ulovligheter kan finne sted under en lovlig demonstrasjon, men denne mistanken ikke er sterk nok til at man kan nedlegge forbud, har politiet på stedet noen ganger tatt kontakt med en åklager på forhånd, slik at vedkommende hele tiden skal være tilgjengelig under demonstrasjonen.

### 2.5.3 Nærmere om organisasjonsfriheten

I Sverige har man hverken forbudt rasistiske organisasjoner eller det å være medlem i slike. Det følger imidlertid av RF 2:14 annet ledd at grunnloven ikke står i veien for et slik forbud, jf. at "föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet ... innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung".

Sverige er – i likhet med Norge – nominelt forpliktet etter CERD artikkel 4 b til å "erklære ulovlige og forby organisasjoner og organisert og annen propagandavirksomhet som fremmer og tilskynder til rasediskriminering, og erklære som straffbar handling deltakelse i slik virksomhet eller slike organisasjoner". Svenskene er selvfølgelig klar over denne folkerettslige forpliktelsen, og mener at den blir oppfylt indirekte gjennom det omfattende forbudet mot rasistiske ytringer. I prop. 1993/94: 101 uttalte regjeringen at lovgivningen medfører at "varje yttring av rasism" er forbudt og at lovgivningen derfor er tilstrekkelig til at man i praksis tvinger organisasjoner som fremmer rasediskriminering til passivitet. CERD-komiteen har ikke sagt seg enig i dette er tilstrekkelig, men studiegruppas inntrykk er at bemerkningene fra komiteen ikke har særlig betydning i den svenske debatten om organisasjonsforbud. I Riksdagen er det bare enkeltrepresentanter for det kristeligdemokratiske partiet som har talt til fordel for forbud mot medlemskap i visse organisasjoner.

Spørsmålet om organisasjonsforbud har vært drøftet flere ganger, men senest i mandatet til gruppa bak SOU 2000:88 (kommittédirektiv 1998:66) avviser regjeringen at det er aktuelt med forbud. Man uttaler at Sverige "oppfylder kraven i FN:s rasdiskrimineringskonvention även utan att ha något uttryckeligt förbud mot rasistiska organisationer. Det har inte framkommit något som ger anledning att nu ompröva denna ståndpunkt i och för sig". (s. 313 i SOU 2000:88).

### 2.5.4 Svenske argumenter for og imot organisasjonsforbud

I debatten for eller mot forbud brukes bl.a. følgende argumenter mot et forbud (her tatt fra SOU 2000:88 og våre samtaler i Justitiedepartementet og hos Justitiekanslern):

a) Prinsipielle argumenter:

- et organisasjonsforbud vil være et uheldig inngrep i foreningsfriheten,
- det vil være et nederlag for demokratiet å forby visse meninger,
- man må ikke vedta bestemmelser som kan misbrukes under andre politiske forhold,
- et forbud kan bli brukt mot organisasjoner som ikke bør forbys (organisasjoner med positivt formål som undertiden benytter seg av ulovlige midler, f.eks. sivil ulydighet).

b) Rettstekniske argumenter:

- et forbud vil være rettsteknisk vanskelig, fordi det er uklart hva som egentlig skal forbys: Er det foreningen som sådan eller medlemskapet? Og om det bare er medlemskapet, er det merkelig å kriminalisere medlemskap i en ellers lovlig organisasjon,
- i andre land kan et forbud tas inn i den generelle assosiasjonsrett, fordi man f.eks. har formkrav og registreringskrav til foreninger. Da kan forbudet innebære at man nektes

- registrering, med bl.a. den følge at foreningen ikke anerkjennes som juridisk person. I Sverige finnes ikke slike assosiasjonsrettslige krav i privatretten,
- mange av de fellesskapene som finnes i de rasistiske ungdomsgruppene er så løse i sin struktur at det er tvilsomt om det overhode kan kalles organisasjoner eller foreninger. Et forbud framstår derfor som upraktisk, enten man forbyr foreningen som sådan, medlemskap eller begge deler,
  - nye sammenslutninger eller fellesskap vil lett kunne oppstå med de samme personer like etter at et forbud nedlegges. Forbudet får derfor ingen reell effekt

c) Pragmatiske argumenter knyttet til virkningen:

- et forbud – om det blir effektivt – kan føre til at de aktuelle personene går under jorden og dermed blir vanskeligere å holde øye med. Det kan gjøre situasjonen farligere enn i dag,
- en kriminalisering kan øke miljøenes tiltrekningskraft på spenningsøkende unge,
- et individuelt forbud mot en bestemt organisasjon – om det løsningen velges – vil kunne prøves for domstolene. Om domstolene opphever forbudet, vil dette fungere som en godkjennelse av organisasjonen.

Både hos Riksåklagaren og i Justitiedepartementet ble det dessuten trukket fram at man i Sverige har så omfattende bestemmelser vedrørende medvirkning, forsøk og forberedelse til straffbar handling, at det neppe ville gi noe ekstra med et forbud. Derimot har man hatt problemer i visse utleveringssaker der utlendinger har søkt tilflukt i Sverige, og hjemstaten har bedt om utlevering fordi vedkommende hadde vært medlem i en i hjemlandet ulovlig organisasjon. Fordi man ikke har et tilsvarende straffebud i Sverige, har det heller ikke vært anledning til utlevering.

Fra de samme kilder kan man også trekke fra visse argumenter for et forbud:

- et forbud vil være en viktig markering fra samfunnets side om hvilke normer som bør gjelde og kan aksepteres,
- et forbud vil kunne innebære en tettere politimessig oppfølging av miljøene, og dermed gjøre det vanskeligere for rasistene å gjennomføre sin aktiviteter, herunder reduserer deres mulighet til å spre sitt budskap
- et forbud vil innebære en mer lojal oppfyllelse av CERD

Mens studiegruppa fikk det klare inntrykk at man ikke har særlig tro på å forby organisasjoner som sådan eller medlemskap i visse nærmere angitte organisasjoner, ble det framstilt som mer interessant å utrede muligheten for å kriminalisere visse former for *aktiv deltakelse* i organisasjoner med kriminell aktivitet som et vesentlig innslag i sin virksomhet. Dette kan omfatte forhold som finansiering, utleie av lokaler og annen aktiv støtte, men ikke et ordinært medlemskap alene.

Spørsmålet om slik kriminalisering ble utredet i SOU 2000:88, og flertallet sa nei. Det ble bl.a. vist til at også grupper innen miljø-, dyrevern- og fredsbevegelsen – som prinsipielt har aktverdige formål for sin virksomhet – innimellom benytter seg av straffbare metoder og gjør dette i organiserte form. Et forbud kan derfor komme til å få negative følger for den politiske opinionsdannelse. Og det ble anført at det nykriminaliserte området ville bli meget begrenset, sammenholdt med hva som allerede er kriminalisert gjennom reglene om medvirkning, forsøk og straffbare forberedende handlinger.

Et mindretall på fire, herunder utvalgets ordfører hovrättslagmann Martin Borgeke, gikk derimot inn for en slik kriminalisering i et særavtug, jf. SOU 2000:88 s. 287 flg. De foreslo følgende nye bestemmelse (BrB 23:6a):

”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”.

Om forslaget heter det at begrepet sammenslutning ikke forutsetter noen bestemt juridisk form. Det antas å være tilstrekkelig at det etter alminnelig språkbruk dreier seg om en gruppe av personer som holder sammen fordi man har et felles mål og at det foreligger en enighet mellom personene om at man i fellesskap skal arbeide for dette målet i mer enn ett enkelt tilfelle. Av ordlyden i forslaget følger dessuten at det for straffeansvar kreves at gruppa har en viss bestandighet og en organisasjonsstruktur som gjør det mulig å peke ut personer i en ledende stilling.

Hos Riksåklagaren uttalte man støtte til mindretallets forslag.

#### 2.6 Riksåklagaren: ”Kunnskap, vilje og engasjement”

Hos Riksåklagaren ble det påpekt at man fra påtalemyndighetens side har gjort mye gjennom mange år, og bl.a. bevisst kjørt mange saker helt til Högsta domstolen for å få en avklaring av grensene for det straffbare etter BrB 16:8.

For å få den nødvendige aktivitet hos åklagerne har man sett det som påkrevet å utvikle deres kompetanse i slike spørsmål. Ved hver distriktsvise påtalemyndighet er det derfor nå én utpekt åklager – med 2-3 underordnede – med særskilt ansvar for etterforskning og aktorering i slike saker. De utpekte personene gis også opplæring i nazismens historie mv. Grunnlaget for dette arbeidet ligger i Riksåklagarens handlingsprogram for bekjempelse av forbrytelser med rasistiske eller fremmedfiendtlige motiv, fastsatt 15. desember 1999, og senere direktiv.

På nærmere spørsmål fra studiegruppa om *når* politi og påtalemyndighet i Sverige for alvorlig fikk øynene opp for den særlige voldsrisiko rasistgruppene representerer, ble forskjellige tidspunkt trukket fram:

Høsten 1994 kom det en henvendelse til Riksåklagaren fra Diskrimineringsombudet, som klagde over at få saker om rasisme ble reist og få ble domfelt. Dette ledet til en beslutning om at saker med mulig rasistisk motiv skulle prioriteres for å få en rask etterforskning. Også det såkalte ”Klippanmordet” 9. september 1995, der en 16-åring og en 18-årig medhjelper stakk i hjel jusstudenten Gerhard Gbeyo med kniv, med klart rasistisk motiv, førte til ny oppmerksomhet og nye initiativ. Vårt vertskap hos Riksåklagaren mente at alvoret i situasjonen slo gjennom i åklagarkorpset i årene 1996-

98, og at slagordet "Kunnskap, vilje og engasjement" nå er dekkende for det arbeidet som gjøres.

I hele perioden fra 1994 har Riksåklagaren lagt til grunn at lovverket har vært godt nok. Man har derfor ikke foreslått ny lovgivning, men økt innsatsen når det gjelder å bruke de eksisterende bestemmelsene.

Hos Riksåklagaren er man av den oppfatning at diskriminering i dagliglivet og rasistiske symboler legger grunnlaget for de straffbare voldshandlingene. Derfor må også disse relativt mindre lovbruddene bekjempes med kraft.

Riksåklagaren var avvisende til argumenter om at kraftige straffer mot rasistiske ytringer og symboler kan forverre situasjonen, ved f.eks. å gjøre ungdommen ennå mer avvisende overfor samfunnet. Samtidig var man på det rene med at straffeforfølgning alene ikke løser problemet. For å stanse rekruttering og for å få folk ut av miljøene, trengs et samarbeid mellom politi, påtalemyndighet, sosialarbeidere, skole og andre. Man trakk fram de tiltakene som var satt inn i Värmland som særlig vellykkede.

Også hos Justitiekanslern ble det framholdt at forfølgning av straffbare ytringer har en positiv virkning, selv om man ikke kan vise til at straffeforfølgningen har redusert rekrutteringen. Man viste til at en stadig forfølgning sliter ut rasistene, og mange gir seg etter noen år og et visst antall dommer.

Kanslern påpekte at spredning via internett representerer et alvorlig problem. Men man må også være klar over at nettet øker muligheten for innsyn i hva de ulike aktørene tilbyr av produkter og hvem som er aktive. Før måtte man oppsøke deres butikker og lagre rundt om Sverige, nå kan man gå på nettet og se hva de tilbyr for salg.

### **3. Tyskland**

#### 3.1 Møtene i Berlin

Studiegruppa var i Berlin mandag 12. og tirsdag 13. februar 2001 og hadde møter med Anti-fascistisk pressearkiv og utdanningssentrum Berlin (APABIZ), Forbundsregjeringens kommissær for utlendingsspørsmål, Innenriksdepartementet, Justisdepartementet, Politipresidenten i Berlin og Berlins senatsforvaltning for skole, ungdom og sport, i nevnte rekkefølge.

Vi har følgelig besøkt både institusjoner med ansvar for hele Tyskland (Forbundsregjeringens kommissær for utlendingsspørsmål, Innenriksdepartementet og Justisdepartementet) og institusjoner med ansvar avgrenset til delstaten Berlin (Politipresidenten i Berlin og Berlins senatsforvaltning for skole, ungdom og sport).

Fra Anti-fascistisk pressearkiv og utdanningssentrum Berlin (APABIZ) møtte vi forskerne Ulli Jentsch og Kassi Loeben. Møtet fant sted ved den norske ambassade i Berlin.

Hos Forbundsregjeringens kommissær for utlendingsspørsmål møtte vi spesialrådgiver Martini.

I Innenriksdepartementet møtte vi nestleder for avdelingen for indre sikkerhet, dr. jur Hans-Jürgen Förster, og hans to medarbeidere Bernd Uwe Herman og C. Pingel-Kiessling, samt byråsjef i avdeling for forfatningsrett Dorothea Bickenbach.

I Justisdepartementet møtte vi førstestatsadvokat Jürgen Schnigula, leder for strafferettsenheten for statsbeskyttelse, immunitet og militærjustis.

Hos Politipresidenten i Berlin møtte vi kriminaldirektør Peter-Michael Haeberer, leder for statsbeskyttelsesavdelingen, og kriminalråd Harald Chybiak, fra samme avdeling.

I Berlins senatsforvaltning for skole, ungdom og sport møtte vi overskoleråd Eberhard Welz og hans medarbeider i avdeling for utdanningspolitiske spørsmål dr. Doscha.

Møteprogrammet i Berlin ble satt sammen i samarbeid med representanter for Den norske ambassaden i Berlin.

#### 3.2 Kort om det faktiske rasismeproblemet i Tyskland

Ikke alle våre kontakter i Tyskland beskrev det faktiske rasismeproblem likt. Det er ikke overraskende, i det de fleste normalt forstår og analyserer en situasjon ut fra sitt perspektiv. Våre to dager i Berlin startet med et møte med to representanter fra Anti-fascistisk pressearkiv og utdanningssentrum Berlin (APABIZ). De ga et overblikk over rasistproblemet som var klart mer politisk og analytisk enn det vi fikk fra mer offisielt hold, men som i hovedtrekk ikke ble motsagt verken i innenriks- eller justisdepartementet. Vi tror det kan være nyttig å bringe videre kjernen i deres problemforståelse, supplert med informasjon fra andre kilder:

1. Det høyreekstreme miljøet i Tyskland kan inndeles i tre elementer, etter grad av organisering. For det første har man partiet NPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands). Dette er per i dag et legalt parti, som stiller til valg og mottar partistøtte. (Oppnådde 0,3 % av stemmene på landsplan ved siste forbundsvalg). For det andre har man de nynazistiske grupperingene som danner løse eller fastere nettverk ("Kameradschaft"), og bl.a. distribuerer musikk, utgir tidsskrift og annet propagandamateriell. For det tredje har man de uorganiserte, som i stor grad er voldelige unge menn i de østlige delstatene, som drikker sammen i helgene og foretar voldelige angrep på utlendinger, uteliggere og andre i fylla. Det er ulike forbindelser mellom disse tre elementene, men ikke slik at man kan snakke om ett enhetlig rasistmiljø eller én enhetlig rasistorganisering.

2. I de østlige områdene (som grovt kan sies å tilsvare det tidligere DDR) snakker rasistene om *nasjonalt befriddede områder*, dvs. bydeler, hele byer og landsbyer der utlendinger eller andre som rasistene har pekt ut som hatobjekt ("undeutsche"), ikke lenger tør bo eller oppholde seg. Innenriksminister Otto Schily har omtalt disse områdene som "angstsoner" og "rettsløse områder". Avisen Die Woche forsøkte i sin utgave 7. februar 2001 å antyde på et kart hvilket omfang dette har. Kartet viser 25 områder, som synes å dekke mellom en firedel og en tredel av det tidligere Øst-Tyskland.

I store områder i øst er det ikke lenger riktig å omtale de høyreekstreme miljøene som subkulturer, men derimot som den dominerende ungdomskultur. De høyreekstreme har kontroll over og driver de raskest voksende ungdomstilbudene, som ungdomsklubber, vandrergrupper og borgerinitiativ. Man er sterke nok til å sette dagsorden i kommunale debatter og å påvirke beslutninger. Man gjør seg populær i nærområdene ved bl.a. å opptre som borgervern mot vinningskriminalitet og ved å dele ut julegaver til fattige. Mange steder foregår det ikke lengre noen politisk kamp, fordi alle utlendinger og antirasister har flyttet, eller blitt fortrent fra det offentlige som, slik at det er mer treffende å omtale antirasisme og demokrati som subkulturelle fenomen. De høyreekstremes nærvær er blitt en akseptert del av hverdagen og det reageres ikke lenger mot deres krav om en "utlendingsfrie" kommune. De unges rasisme blir ikke imøtegått av foreldregenerasjonen, men heller støttet.

Disse opplysningene om utviklingen i landets østlige del var både overraskende og skremmende. Samtidig viser dette at situasjonen i Tyskland både i kvalitet og omfang er såpass annerledes fra Norge at det tyske regelverkets relevans for vår hjemlige situasjon kan være svakere enn vi antok ved arbeidets start.

3. Representantene fra APABIZ mente utviklingen fra gjenforeningen og fram til i dag kunne deles inn i tre faser.

a) Umiddelbart etter murens fall og gjenforeningen (1989-90) var vestlige rasister raskt inne med ressurser i øst, i forsøk på å bygge opp organisasjoner og strukturer. Dette endte etter kort tid i fiasko, fordi øst ikke ville domineres fra vest.

b) I årene 1991-92 gikk det en rasistisk voldsbølge over landet. Denne ble forklart med at Tyskland hadde et uløst asylproblem, i den forstand at det var uenighet mellom de store partiene om hvilken asylpolitikk som skulle føres. APABIZ sa at særlig CDU kjørte en kampanje mot asylsøkere og at det var mye negativt om utlendinger i sin



allminnelighet i mediene. I en slik politisk uavklart situasjon ligger forholdene til rette for en folkelig mobilisering mot utlendinger. Det var pogromlikende tilstander rundt om i landet, som toppet seg med brannbomber mot bl.a. asylmottak og boliger i Mölln (Schleswig-Holstein), Solingen (Nordrhein-Westfalen) og Rostock (Mecklenburg-Vorpommern) med henholdsvis 3, 5 og 1 drepte personer. I desember 1992 ble det inngått et asylkompromiss i Forbundsdagen.

c) 1993-2000. Etter de gruoppvekkende voldshandlingene reagerte staten med flere mottiltak. Fra høsten 1992 til 1994 ble åtte nynazistiske organisasjoner forbudt, herunder ”de fire store, dvs. *Nationalistische Front*, *Deutsche Alternative*, *Nationale Offensive* og *Wiking Jugend*. De siste organisasjonsforbudene ble vedtatt høsten 2000 mot *Hamburger Sturm* og *Blood & Honour*. En mulig følge av dette var at antall voldshandlinger gikk markert ned i 1994-95. Håpet om at høyreekstremismen dermed var på retur, slo likevel ikke til. Fra 1996 har det igjen vært økning i voldshandlinger med rasistisk motiv.

APABIZ-representantene mener det offisielle Tyskland har vist økende erkjennelse overfor problemet fra 1992-93, men at det store skiftet i politiets og politikernes holdninger først kom august 2000 med bomben ved en undergrunnsstasjon i Düsseldorf, der ti mennesker ble såret, seks av dem jøder. Voldsdåd mot jøder oppfattes av forståelige historiske grunner som spesielt urovekkende i Tyskland, og skadelig for landets internasjonale renommé. Dessuten kan man ikke se bort fra at EU-flertallets klare markering mot Haider-situasjonen i Østerrike har skapt et utenrikspolitisk behov for å rydde opp hjemme. Det har vært smertefullt for tyske politikere at Haider har kunnet vise til at det er i Tyskland – ikke i Østerrike – at man brenner ned asylmottak.

Også hos Forbundsregjeringens kommissær for utlendingsspørsmål mente man at 2000 var vendepunktet og at særlig angrepet på jødene i Düsseldorf hadde vekket nasjonen. Fram til da hadde det bare vært kontinuitet i bekjempelse av rasisme i de frivillige organisasjonene og kirken. Det er nå – også hos politikere og i politiet – slutt på at man omtaler gjerningsmennene som fyllicker eller forvirrende ungdommer.

I offentlige rapporter fra Verfassungsschutz (forvaltningsenheten som bl.a. overvåker de høyreekstreme miljøene) vises det til den samme spredning i miljøet, fra sterkt ideologiske, akademiske miljøer til ungdomsgrupper som er mest opptatt av å drikke og jage utlendinger. Men det understrekes, at selv om det ideologiske bilde kan være uklart, at det i bunnen for all aktivitet ligger en forakt for andres menneskeverd, enten dette skyldes etnisitet, seksuell legning, politisk oppfatning eller annet (f.eks. har mange av de drepte vært uteliggere). Denne forakten står i direkte motstrid med grunnlovens bud i artikkel 3 (3) første punktum:

”Ingen skal forskjellsbehandles på grunn av sitt kjønn, sin avstamning, sin rase, sitt språk, sitt hjemsted eller opphav, sin tro, eller sine politiske eller religiøse oppfatninger.”

Av Tysklands 82 millioner innbyggere ved utløpet av 1998 var 7,3 millioner definert som utlendinger (synes å omfatte personer bosatt i Tyskland uten tysk statsborgerskap).

Det tilsvarer 8,9 % av befolkningen.<sup>8</sup> I de fem delstatene som tidligere utgjorde DDR (minus Berlin) ligger utlendingsandelen på rundt 2 %. Voldsproblemene er følgelig størst der det er *færrest* utlendinger.

### 3.3 Strukturen i det tyske lovverket

En umiddelbar refleksjon med hensyn til strukturen i det tyske rettssystemet, er at den ikke avviker vesentlig fra den norske. Det har gjort det mulig å få en viss oversikt over de materielle reglene relativt raskt.

Individenes grunnleggende rettigheter finnes i Grunnlov for den tyske forbundsstat ("Grundgesetz" – GG) 23. mai 1949 artiklene 1 til 19. Blant disse rettighetene finner man ytringsfrihet (GG art. 5), forsamlingsfrihet (GG art. 8) og foreningsfrihet (GG art. 9). Dette er kjente rettigheter som også finnes i ulike varianter i andre staters grunnlover og i internasjonale menneskerettighetsinstrumenter, f.eks. Den europeiske menneskerettskonvensjonen art. 10 og 11. Utover disse "standard"-bestemmelsene finnes det en egen grunnlovsbestemmelse om politiske partier i GG art. 21 og en bestemmelse om fradømmelse av grunnrettigheter i GG art. 18.

Det følger direkte av artiklene 5, 8 og 9 at innskrenkninger i ytrings-, forsamlings- og foreningsfriheten – under nærmere forutsetninger – kan vedtas ved lov.

Det er imidlertid verd å merke seg at ikke alle grunnrettighetene tilhører ethvert menneske. Noen er bare gitt til tyske borgere ("alle Deutschen"). Dette er forklart med at noen rettigheter – som ytringsfrihet – beskytter menneskeverd og personlighet, og derfor må omfatte alle, mens andre rettigheter er "borgerrettigheter" ("Bürgerrechte") og at de derfor bare kan innehas av statens borgere. Både forsamlingsfriheten og foreningsfrihet er avgrenset til tyske statsborgere.

Tyskland er en forbundsrepublikk med en viss lovgivningskompetanse også på delstatsnivå. Den tyske grunnloven og de formelle lovene vi har forholdt oss til gjelder imidlertid fullt ut for hele landet. Enkelte av bestemmelsene *håndheves* imidlertid på delstatsnivå, uten at vi kan se at det har hatt noen betydning for vårt arbeid.

I tillegg til grunnloven har vi sett nærmere på visse bestemmelser i følgende lover:

- a) straffeloven ("Strafgesetzbuch – StGB),
- b) foreningsloven ("Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts" ),
- c) forsamlingsloven ("Gesetz über Versammlungen und Aufzüge"),
- d) partiloven ("Gesetz über die politischen Parteien") og
- e) loven om utbredelse av skrifter og medier som kan være en fare for ungdommen ("Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte").

Dagens rettstilstand på de områder vi har undersøkt kan neppe forstås uten å trekke inn Hitlers maktovertakelse i 1933 (det vil mer presist si Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei – NSDAP), den andre verdenskrig og Potsdam-konferansen 17. juli – 4. august 1945. Her bestemte de allierte at Tyskland skulle denazifiseres og

<sup>8</sup> Kilde: Beretning fra Forbundsregjeringens kommissær for utlendingsspørsmål ("Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über de Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland"), februar 2000, s. 17.

demilitariseres, herunder ble det innført forbud mot NSDAP, alle dets underorganisasjoner, symboler og skrifter etc. De reglene man i dag finner i den tyske grunnloven og ordinær lovgivning som forbyr eller begrenser nazistiske ytringer, partier og organisasjoner, er derfor en direkte følge av oppgjøret etter krigen.

Dette er også reflektert i den tyske grunnloven artikkel 139, som sier at de rettslige bestemmelser som ble vedtatt av de allierte med sikte på ”frigjøring av det tyske folk fra nasjonalsosialisme og militarisme”, ikke blir berørt av bestemmelsene i grunnloven.

På denne bakgrunn kan man se det slik at enkelte av forbudsbestemmelsene er tilbakeskuende, i den forstand at formålet med forbudene er å forby fortidens nazi-uhyre fra å vise seg fram offentlig, mens andre bestemmelser ikke retter seg mot NSDAP alene, men også nyere former for rasisme.

### 3.4 Oversikt over aktuelle bestemmelser

#### 3.4.1 Innledning

Innenriksdepartementets Hans-Jürgen Förster har foreslått at rettsreglene for bekjempelse av rasisme bør grupperes på følgende måte:<sup>9</sup>

- a) Strafferettslige regler
- b) Forvaltningsrettslige regler
- c) Privatrettslige regler

Vi skal her – for oversiktens skyld – foreta en kort gjennomgang av de mest aktuelle bestemmelsene i hver gruppe, for så i de følgende kapitlene å gå noe grundigere inn på de spørsmål som berører begrensninger i opinionsfrihetene, jf. mandatet. Disse reglene finnes både i gruppe a og b.

#### 3.4.2 Strafferettslige regler

Under de strafferettslige reglene hører for det første alle bestemmelser som forbyr straffbare handlinger i sin allminnelighet – enten de er begått med rasistisk motiv eller ikke. I denne sammenheng vil det typisk omfatte legemskrenkelses, drap, brannstiftelse og offentlig oppfordring til å begå straffbare handling. Dersom disse handlingene er begått med ”niederer Beweggründen” (lavtstående motiv) er det etter StGB § 46 en skjerpene omstendighet som skal tillegges vekt ved utmåling av straffen.<sup>10</sup> Rasistisk motivering regnes som en slik lavtstående begrunnelse.

I tysk strafferett finnes flere bestemmelser som forbyr ulike former for nazistiske og rasistiske ytringer. Dette er for det første StGB § 86, som retter seg mot spredning av propagandamateriale for en grunnlovsstridig organisasjon. Bestemmelsen er rettet direkte mot alt tidligere materiale fra NSDAP med underliggende organisasjoner, men rammer også materiale fra andre organisasjoner som er blitt kjent grunnlovsstridige.

<sup>9</sup> Tatt fra hans tale under Stockholmskonferansen mot intoleranse 29. og 30. januar 2001, som ble gitt oss under vårt møte med bl.a. Förster 12. februar 2001.

<sup>10</sup> StGB § 46 er tatt inn i vedlegget.

StBG § 86a retter seg mot bruk av symboler fra en grunnlovsstridig organisasjon, herunder former for hilsninger, slagord og sanger, mens StBG § 130 tredje ledd retter seg mot den som offentlig eller i forsamlinger uttrykker støtte til, eller benekter eller bagatelliserer jødeutryddelsen og andre forbrytelser begått under nasjonalsosialismen.

Andre deler av StGB § 130 retter seg ikke bare mot nazismen, men mot enhver som opphisser til hat mot en del av befolkningen eller oppfordrer til vold eller diskriminerende tiltak mot en befolkningsgruppe, eller krenker andres menneskeverd gjennom ondskapsfulle løgner om en del av befolkningen.

StGB §§ 86 og 86a omtales i Tyskland som propagandadeliktene.

### 3.4.3 Forvaltningsrettslige regler

Blant de forvaltningsrettslige reglene finnes bestemmelsene som gir forvaltningen kompetanse til å nedlegge forbud mot foreninger, jf. foreningsloven ("Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts"). Vilkår for forbud foreligger når foreningens formål eller aktiviteter er strid med straffeloven eller når formålet eller aktivitetene er rettet mot forfatningen eller ideen om internasjonal forståelse ("den Gedanken der Völkerverständigung"). Siden 1990 har 16 høyreekstreme organisasjoner blitt forbudt i Tyskland.

Også partier kan forbys i Tyskland. Reglene om dette finnes kun i grunnloven (GG art. 21) og forvaltningen har ingen kompetanse i slike saker, derimot ligger avgjørelsen hos Forfatningsdomstolen.

Under forvaltningsretten hører dessuten reglene som nærmere regulerer demonstrasjonsfriheten, jf. forsamlingsloven ("Gesetz über Versammlungen und Aufzüge").

### 3.4.4 Privatrettslige regler

Regler mot diskriminering i dagliglivet er plassert under headingen privatrett. Tyskland har per i dag ingen felles lov mot etnisk diskriminering, men i koalisjonserklæringen for den nå sittende rød-grønne regjeringen heter det at man vil fremme et forslag om en slik lov. Formålet med loven vil være å hindre at personer blir nektet tilgang eller gitt tilgang på dårligere vilkår, i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og ved kjøp av varer og tjenester pga. hudfarge, rase, etnisk opprinnelse eller avstamning. Det kommende lovforslaget vil være i overensstemmelse med direktiv 2000/43/EU fra 29. juni 2000, og ventes å bli vedtatt tidligere enn direktivet krever.

For arbeidslivet spesielt finnes det derimot bestemmelser mot etnisk diskriminering. Disse legger et særlig ansvar på arbeidsgiver og fagforeninger, og pålegger dem å overvåke arbeidsmiljøet slik at ingen ansatte blir urettferdig behandlet pga. kjønn, religion, avstamning, nasjonalitet eller opprinnelse. Om en ansatt blir plaget eller mobbet av kolleger på etnisk grunnlag, gir lovverket arbeidsgiveren rett til å si opp plageånden. Det finnes praksis fra arbeidsretten som viser at den som klistrer opp rasistiske plakater og forteller rasistiske vitser kan bli avskjediget uten oppsigelsestid.

## 3.5 Nærmere om organisasjonsfriheten

### 3.5.1 Den rettslige regulering

Den tyske grunnloven artikkel 9 (1) og (2) lyder:

#### Artikkel 9 Foreningsfrihet

(1) Alle tyskere har rett til å danne foreninger og selskap.

(2) Foreninger, hvis målsetting eller aktiviteter er i strid med straffebestemmelser eller er rettet mot den forfatningsmessige ordening eller mot ideen om internasjonal forståelse, er forbudt.<sup>11</sup>

Artikkel 9 annet ledd åpner følgelig for å forby ulike former for antidemokratiske foreninger. De nærmere reglene om slike forbud finnes i foreningsloven (fl.) 5. august 1964.

Loven starter med å gjenta at man har fri rett til å danne foreninger. Men om noen misbruker foreningsfriheten, kan lovens øvrige bestemmelser brukes mot foreningene når dette er nødvendig for å verne den offentlige sikkerhet eller orden.

Etter definisjonen i fl. § 2 (1) foreligger en forening når flere fysiske eller juridiske personer for lengre tid frivillig har sluttet seg sammen om en felles målsetting og underkastet seg fellesskapets vilje, slik denne viljen er kommet til uttrykk etter en organisert viljedannelse. I annet ledd sies det at loven ikke kommer til anvendelse på politiske partier, livssynsorganisasjoner mv. selv om disse skulle være dekket av definisjonen.

De nærmere vilkår for å nedlegge et forbud mot en forening følger av fl. § 3 (1) som lyder:

”En forening blir først å anse som forbudt, jf. grunnloven art. 9 (2), når forbudsmyndigheten gjennom vedtak har fastslått at foreningens målsetting eller dens aktiviteter er i strid med straffeloven eller retter seg mot den forfatningsmessige ordening eller mot ideen om internasjonal forståelse, og derfor har vedtatt at foreningen skal oppløses (er forbudt). Som hovedregel skal det i samband med forbudet tas beslag i

1. foreningens formue
2. tredjemenns tilgodehavende, så langt det er anledning etter § 12 (1), og
3. gjenstander som tilhører tredjemenn, så langt den berettigede har overlatt gjenstandene til foreningen for å fremme dens forfatningsstridige virksomhet eller gjenstandene er bestemt for slik virksomhet.”<sup>12</sup>

Forbud mot en forening treffes følgelig i form av et vedtak. Dersom foreningen er aktiv i mer enn en delstat, treffes vedtaket av Bundesminister des Innern, dvs. innenriksministeren for hele Tyskland. Om foreningen bare er aktiv i en delstat treffes forbudsvedtaket på delstatsnivå.

<sup>11</sup> Vår oversettelse. Hele artikkel 9, på tysk og engelsk, er gjengitt i vedlegget.

<sup>12</sup> Vår oversettelse. Bestemmelsen er inntatt på tysk i vedlegget.

Det er forvaltningen (vedtaksmyndigheten) som har bevisbyrden for at det foreligger en forening, dvs. at den enheten som skal erklæres illegal har en slik struktur som kreves i fl. § 2, og det forvaltningen som har bevisbyrden for at foreningens formål eller aktiviteter er ”i strid med straffeloven eller retter seg mot den forfatningsmessige ordning eller mot ideen om internasjonal forståelse”.

Dersom det er tvil om vilkårene etter første ledd er oppfylt, kan forvaltningen også legge vekt på handlinger begått av foreningens medlemmer, jf. fl. § 3 (5), når

- ”1. det er foreligger sammenheng mellom disse handlingene og foreningens aktiviteter eller målsetting,
2. handlingene beror på foreningens organiserte viljedannelse [die Handlungen auf einer organisierten Willensbildung beruhen], og
3. det etter omstendigheten kan antas at foreningen har funnet seg i handlingene.”

### 3.5.2 Tyske argumenter for og imot organisasjonsforbud

Hvilken virkning har så slike foreningsforbud? For det første vil aktiva bli beslaglagt (og senere inndratt om forbudsvedtaket står seg ved eventuell domstolprøving). For det andre blir det forbudt å benytte organisasjonens kjennetegn i enhver offentlig sammenheng og i forsamlinger. Dermed kan foreningen verken offentlig innkalle til møter eller avholde møter i eget navn. Videre blir det forbudt å benytte organisasjonens kjennetegn i skrifter og i lyd- og bildeframstillinger (som CDer og videofilmer) som blir spredt, eller som er bestemt for spredning, jf. fl. § 9 (1). Det er gjort unntak fra dette forbudet når kjennetegnene brukes med det formål å bidra til den alminnelige opplysning av borgerne, til vern mot forfatningsfiendtlige aktiviteter og andre liknende formål.

I foreningsloven finnes dessuten regler som forbyr dannelse av surrogatorganisasjoner (”Ersatzorganisationen”) og nærmere regler om inndragning og dekning av godtroende kreditorer ved oppløsning. Etter fl. § 20 er det straffbart å videreføre en forbudt forening eller på annen måte å opprettholde foreningens struktur. Strafferammen er en fengsel inntil ett år.

I Innenriksdepartementet trakk man fram særlig to viktige grunner til at man aktivt bruker forbudsreglene (det ble opplyst at 16 høyreekstreme organisasjoner er forbudt siden 1990):

a) Overfor personer som vurderer medlemskap og deltakelse vil forbudet fungere som en advarsel. Man vil få klar beskjed om at man er i ferd med å bevege seg ut i ulovlige (forfatningsstridige) aktiviteter.

b) Den tyske forfatning bygger på konseptet ”wehrhafte demokratie”, hvilket innebærer at demokratiet aktivt skal forsvare seg mot ikke-demokratiske organisasjoner og partier, på et tidlig stadium og ved hjelp av forbud og kriminalisering. Det kan synes som de historiske erfaringer har ført til at Tyskland har valgt en noe mer framskutt forsvarslinje overfor demokratiets fiender enn de fleste andre vestlige stater.

For helhetens skyld er det nødvendig å være klar over at dette aktive forsvaret overfor antidemokratiske organisasjoner også har medført at organisasjoner på den politiske

venstreside har blitt forbudt, og at det er nedlagt forbud mot en rekke politiske organisasjoner drevet av utenlandske statsborgere. Grunnlovens foreningsfrihet omfatter bare tyske statsborgere, noe som gjør det mulig å forby foreninger drevet av utlendinger i større utstrekning enn foreninger som i hovedsak har tyske statsborgere som medlemmer. Etter fl. § 14 kan "Ausländervereine" forbys under samme vilkår som andre foreninger, og i tillegg forbys når deres aktiviteter kan skade eller true statens indre eller ytre sikkerhet, den offentlige ro og orden eller andre sentrale tyske interesser.<sup>13</sup>

Forvaltningens forbud kan prøves for domstolene, noe som synes å være standard i disse sakene. Som eksempel kan nevnes Innenriksdepartementets forbud mot Wiking-Jugend 10. november 1994, som ble endelig bekreftet av Bundesverwaltungsgericht (Tysklands høyeste forvaltningsdomstol) 13. april 1999. Retten konkluderte med at det foreliggende bevismaterialet viste at foreningen oppviste nær slektskap med nasjonalsosialismen, og da særlig Hitlerjugend, og at foreningen derfor rettet seg mot den forfatningsmessige ordning. Foreningen hadde gjort gjeldende at dens målsetting var begrenset til "oppdragende ungdomsarbeid på basis av raseidentitet og førkristelige forestillinger". Foreningen – ble det hevdet – hadde verken politisk eller forfatningsfiendtlig karakter og eventuelle likheter med nasjonalsosialismen var ikke av grunnleggende karakter. Domstolen la til grunn at Wiking-Jugend brukte symboler og begrep med NS-tilknytning, uttalte seg positivt om toneangivende representanter for Hitler-regimet, var rasistisk og antisemittisk, avviste det parlamentariske demokratiet og ville erstatte dette med en førerstat av nasjonalsosialistisk type, og forfulgte sitt mål på aktivt kjempende vis.

Det ferskeste organisasjonsforbudet ble vedtatt 12. september 2000 og gjaldt "Blood & Honour, Division Deutschland" og dets ungdomsorganisasjon "White Youth". Tyskland er det første staten som har nedlagt forbud mot "Blood & Honour", en internasjonal skinhead-organisasjon som særlig har vært aktiv når det gjelder å arrangere konserter, distribuere rasistmusikk og gi ut tidsskrift. I tillegg skal organisasjonen ha drevet med omsetning av våpen og narkotika, og ha nære kontakter med terroristpregede grupper. Samme dag som forbudet ble vedtatt, stormet politiet boligene til over 30 sentrale medlemmer, arresterte disse og tok beslag i det man fant av ulovlige gjenstander. De arresterte ble løslatt etter noen timer.

Studiegruppas hovedinntrykk er at våre samtalepartnere i Tyskland mener foreningsforbud har en positiv effekt. (Dette inntrykket må likevel ses i lys av at vi stort sett har snakket med representanter for det offisielle Tyskland.) Man får inndratt midler og man får ødelagt strukturer. Likevel ser man ofte at ledelsen i de forbudte organisasjonene etter en tid dukker opp igjen i andre sammenhenger.

Representantene for APABIZ framholdt at forbud alene neppe gir annet enn kortsiktig gevinst. Erfaringsvis blir lederne pasifisert for ca 6 måneder. Om man skal få en

---

<sup>13</sup> Fra vedtakelsen av foreningsloven i 1964 fram til september 2000 har Innenriksdepartementet nedlagt forbud mot 23 organisasjoner, hvorav 11 pga. høyreekstremisme, 1 pga. venstreekstremisme og 10 under henvisning til reglene om utlendingers organisasjoner. I tillegg ble Hell's Angles forbudt i 1983 som kriminell organisasjon. På delstatsnivå er det i samme periode nedlagt forbud mot 61 organisasjoner, hvorav 15 høyreekstremer, 1 venstreekstrem og 17 under henvisning til reglene om utlendingers organisasjoner. I tillegg kommer tre kriminelle organisasjoner (knyttet til MC-miljøer) og 25 organisasjoner som drev ulovlig lykkespill.

langsiktig effekt må forbudet derfor komme sammen med andre virkemidler, og man pekte på særlig tre forhold:

- a) De store partiene må ta utvetydig og klar avstand fra alle former for rasisme,
- b) Ofrene for rasistisk vold og skadeverk må gis erstatning,
- c) Det må tas antirasistiske initiativ, det vil bl.a. si at det må brukes penger på å utvikle og støtte den antirasistiske ungdomskulturen.

Disse tre virkemidlene er ikke avhengig av et foreningsforbud, men kombinasjonen av disse positive virkemidlene og en aktiv bruk av forbudshjemmelen antas å gi bedre resultat enn om man bare benytter seg av de positive virkemidlene. APABIZ viste til at selv om rasistgruppene nå forsøker å organisere seg slik at man ikke omfattes av foreningsdefinisjonen – ved å opptre som løst funderte kameratskap – så kan man vanskelig tenke seg at de kan oppnå særlig innflytelse uten å etablere fastere strukturer. Og straks slike strukturer foreligger, vil man meget raskt være omfattet av foreningsdefinisjonen. Derfor er forbudene og muligheten for å nedlegge forbud av betydning.

I Justisdepartementet var man ikke sikker på om det viktigste spørsmålet er om forbudene faktisk fører til mindre rasisme. Der viste man til at det uansett er historisk nødvendig at den tyske stat nedlegger slike forbud. Det er viktig å markere grensen mellom lovlige og ulovlige organisasjoner selv om forbudene blir omgått og krenket. Dessuten var det i praksis ofte lettere å bevise at en person var medlem eller på annen måte krenket forbudet mot deltakelse i en forbud organisasjon enn å bevise vedkommendes deltakelse i straffbare voldshandlinger.

I tillegg kommer at all aktivitet rundt en forbudt organisasjon regnes som en politisk forbrytelse, og slike forbrytelser hører innunder særlige enheter i politiet og de mer erfarne statsadvokatene. Derfor blir det riktig å si at forfølgningen løftes opp på et høyere faktisk nivå.

### 3.6 Forbud mot politiske partier:

#### 3.6.1 Allment

Partienes spesielle stilling er nedfelt i den tyske grunnloven artikkel 21 (GG art. 21). I første ledd sies at politiske partier skal delta i formingen av folkets politiske vilje, og at de kan etableres fritt. Samtidig kreves det bl.a. at partienes indre struktur må være i samsvar med demokratiske grunnsetninger.

Av annet ledd følger at partier er grunnlovsstridige dersom det "framgår av partiets formål eller adferden til partiets tilhengere, at man søker å svekke eller oppheve statens liberale demokratiske grunnordning eller å true Tysklands eksistens". Det er Forfatningsdomstolen som avgjør om et parti er grunnlovsstridig.<sup>14</sup> De nærmere reglene om politiske partier finnes i partiloven ("Gesetz über die politischen Parteien") 24. juli 1967.

<sup>14</sup> GG art. 21 (2): „Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“



Studiegruppa antar at spørsmålet om forbud mot politiske partier er av mindre interesse i Norge i dag enn spørsmålet om forbud mot organisasjoner. Vi vil derfor behandle dette spørsmålet noe mer overfladisk, selv om det i øyeblikket står en konkret sak for Forfatningsdomstolen i Karlsruhe, nemlig spørsmålet om hvorvidt *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) er i strid med grunnloven.

Forfatningsdomstolen har to ganger i forbundsrepublikkens historie kommet til at partier var forfatningsstridige etter GG art. 21 (2). Den første saken fra 1952 gjaldt *Sozialistische Reichspartei* (SRP), et parti ansett som etterfølger av NSDAP, og den andre saken fra 1956 gjaldt *Kommunistisches Partei Deutschlands*. I to andre saker på 1990-tallet kom domstolen til at man ikke sto overfor partier, men organisasjoner, i det de materielle vilkårene for å bli ansett som politisk parti i partiloven § 2 ikke var oppfylt.

Det er bare Bundestag, Bundesrat (de to kamrene i parlamentet) og Forbundsregjeringen som kan be Forfatningsdomstolen om å ta stilling til et partis grunnlovsmessighet. Dette kan de gjøre hver for seg eller samlet.

Dersom Forfatningsdomstolen kommer til at partiet er i strid med grunnloven, innebærer det at partiet er forbudt og at alle aktiviteter må opphøre, formuen kan inndras og det blir straffbart etter StGB § 84 bl.a. å drive partiet eller surrogatpartier videre. Partiet mister også alle sine eventuelle mandater i Forbundsdagen, delstatsparlamentene og kommunestyrene.

Gjennom de to fellende avgjørelsene fra Forfatningsdomstolen er det bl.a. klargjort hva som menes med "statens liberale demokratiske grunnordning" og hva som skal til for at det aktuelle partiet skal ha vist gjennom formål eller handlinger at man søker å svekke eller oppheve denne grunnordning. Om det sistnevnte er det sagt at det framgår med tilstrekkelig klarhet når partiet viser en "aktivt kjempende, aggressiv holdning" overfor de rettsgoder som blir beskyttet i grunnloven, og når partiet "planmessig forsøker å svekke den demokratiske orden, for på sikt å ville avskaffe den helt".

Det er derimot ikke nok at partiet trekker de demokratiske grunnverdier i tvil eller viser manglende forståelse for disse. Rene ytringer kan derfor ikke være grunnlag for å kjenne partiet grunnlovsstridig. I saken mot kommunistpartiet i 1956 ble det sagt at det er tillatt å fremheve marxismens uunngåelige triumf og å fornekte gyldigheten av den liberale rettsorden på en abstrakt måte.

Det har videre ingen betydning for vurderingen av grunnlovsmessigheten at partiet neppe har utsikt til politisk suksess.

Både partiets formål og tilhengernes adferd brukes som bevis for et partis grunnlovsstridighet. Med formål sikter man ikke bare til det som framgår av offisielle partiprogrammet, men også erklæringer og utsagn fra partiets organer, taler holdt av sentrale tillitsvalgte, skrifter og annet propagandamateriale, og også hemmeligholdte målsettingen så langt disse kan bevises.

Med tilhengernes adferd sikter man både til aktive handlinger og unnlatelser. Begrepet *tilhenger* kan være uklart, men etter rettspraksis omfatter det medlemmer, tillitsvalgte

og ansatte i partiet og partiets underliggende organisasjoner, samt alle personer som "åpent bekjenner seg til partiet". Det er imidlertid et vilkår at adferden kan tilregnes partiet. For høyere partifunksjonærer vil det regelmessig være tilfelle, mens det neppe kan omfatte utglidninger hos enkeltmedlemmer, særlig om partiet selv er avvisende til det passerte.

Etter at et parti er kjent forfatningsstridig blir ulike former for befatning med partiet eller surrogatpartier for det forbudte partiet, straffbart, jf. StGB §§ 84 og 85.<sup>15</sup>

### 3.6.2 Saken mot NPD

Spørsmålet om hvorvidt Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) er grunnlovsstridig er nå til avgjørelse ved Forfatningsdomstolen. Begjæring om slik vurdering ble framsatt av Forbundsregjeringen 30. januar i år. Tidligere har også et flertall i Bundesrat og Bundestag gått inn for å be Forfatningsdomstolen om å nedlegge et forbud, men formell begjæring var ennå ikke sendt da vi var på besøk. Det er ikke ventet noen avgjørelse i saken før til neste år.

NPD ble grunnlagt i 1964, og har bl.a. flere tidligere medlemmer fra det forbudte SRP i ledelsen. Partiet har ca 7000 medlemmer og oppnådde 0,3 % av stemmene ved siste valg forbundsvalg.

NPD er et såkalt kaderparti, noe som innebærer krav om full oppslutning fra medlemmer og stor offervilje. Det innebærer at et medlemskap er svært krevende, noe som kan forklare hvorfor partiet relativt sett har få medlemmer sett i forhold til den oppslutningen partiet har hatt i valg.

Innenriksminister Otto Schily sa i samband med begjæringen 30. januar 2001 at det er nødvendig å få satt en stopper for NPDs grunnlovsfiendtlige agitasjon og støtte til en totalitær forfatning. Man må frata NPD muligheten til å opptre som et lovlig politisk parti med de rettigheter som er forbundet med en slik status, herunder demonstrasjonsrett og statlig partistøtte.

Han viste til at NPD har satt seg som mål å fjerne den liberale grunnordning på en måte som er "aktivt kjempende og aggressiv". I stede vil partiet ha en autoritær og totalitær stat som ikke respekterer grunnrettigheter og menneskerettigheter. "Gjennom rasistisk, herunder antisemittisk, agitasjon og gjenoppliving av nasjonalsosialistisk tankegods skader NPD Tysklands internasjonale anseelse. Partiets funksjon som samlingspunkt for ulike høyreekstremister bør ikke få fortsette én dag lengre enn nødvendig".<sup>16</sup>

I regjeringens begjæring til Forfatningsdomstolen hevdes det at vilkårene for å kjenne partiet forfatningsstridig er klar oppfylt. Det vises bl.a. til følgende:

- partiets avvisning av grunnloven
- fiendtlig holdning overfor demokrati og rettsstat
- forakt for det enkelte menneskets verdighet
- ideologisk intoleranse overfor annerledes tenkende og fremmede
- et totalitært partiprogram
- nær slektskap med nasjonalsosialismen

<sup>15</sup> Originalteksten er tatt inn i vedlegget.

<sup>16</sup> Kilde: Innenriksdepartementets hjemmeside [www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel).

- antisemittisme
- revisjonsisme
- forholder seg aktivt kjempende og er beredt til voldsbruk

I tillegg vises det til at NPD benytter deler av den samme strategi for å gripe makten som NSDAP, nemlig

- totalitær, antisemittisk og rasistisk agitasjon, utdanning av partikadre og dannelse av nettverk,
- emosjonell indoktrinering, særlig av ungdom,
- samarbeid med nynazister og skinheads,
- trusler og skremser mot politiske motstandere og mot utlendinger, herunder begrepet "nasjonalt frigjorte soner".

Regjeringen regner selvsagt med at Forfatningsdomstolen vil dele deres vurdering av NPDs grunnlovsmessighet. Likevel kunne studiegruppa merke en viss uro omkring utfallet. Dersom domstolen avviser begjæringen vil det innebære en betydelig politisk gevinst for NPD og de øvrige høyreekstreme grupper i Tyskland – enten disse gruppene inngår i NPDs nettverk eller ikke. Dette viser en av risikoene ved å sette i gang en prosess med sikte på et partiforbud: Blir utfallet negativt, vil det aktuelle partiet sitte igjen med en vesentlig gevinst, og framstå som sterkere enn før prosessen ble igangsatt. Denne risikoen knytter seg også til forvaltningsmessige foreningsforbud, som kan oppheves av domstolene, og med det resultat at en organisasjon som tidligere var i en legal gråsoner, framstår som fullt legal.

### 3.7 Nærmere om ytringsfriheten

#### 3.7.1 Grunnlovsvernet

Det konstitusjonelle vernet av ytringsfriheten er regulert grunnloven artikkel 5 (GG art. 5):

"(1) Enhver har rett til fritt å ytre seg og spre sin mening i ord, skrift og bilder, og til uhindret å la seg informere fra alminnelig tilgjengelige kilder. Pressefriheten og friheten til å rapportere ved hjelp av kringkasting og film garanteres. Sensur skal ikke finne sted.

(2) Disse rettighetene kan begrenses av bestemmelser i generell lov, i lovbestemmelser til beskyttelse av unge og retten til personlig ære.

(3) Kunst og vitenskap, forskning og undervisning er fri. Undervisningsfriheten fritar ikke fra troskap til forfatningen."<sup>17</sup>

For en kort innføring om denne bestemmelsen siteres fra Ytringsfrihetskommisjonens innstilling i NOU 1999: 27, s. 220 flg.:

"Grunnloven i Tyskland er en relativt komplisert konstitusjonell tekst. Art. 5 må f. eks. tolkes i lys av art. 1 om menneskers verdighet og av art. 20 som bl. a. nedfeller prinsippet om at Tyskland er en demokratisk føderal stat. Også art. 2 om retten til fritt å utvikle sin personlighet, art. 4 om tros- og tankefrihet, art. 8 og 9 om hhv. forsamlingsfrihet og organisasjonsfrihet og art. 21 som uttaler at politiske partier fritt skal kunne dannes, er relevante i denne forbindelse.

<sup>17</sup> Ytringsfrihetskommisjonens oversettelse. Artikkel 5 på tysk og engelske er tatt inn i vedlegget.

.....

I 2. ledd angis de begrensninger som kan gjøres i ytringsfriheten. Ytringsfriheten kan begrenses gjennom bestemmelser i generelle lover, dvs. lover som søker å fremme en generell sosial verdi og som i noen tilfeller kan påvirke, men ikke har som formål å innskrenke, ytringsfriheten.<sup>18</sup> Beskyttelse av unge og personlig ære er spesifikt nevnt i grunnloven som eksempler på slike generelle lover.<sup>19</sup> Andre generelle lover som kan få forrang fremfor ytringsfriheten inkluderer dem som beskytter den offentlige moral, andres rettigheter og omdømme, nasjonal sikkerhet og respekt for statens institusjoner. Ytringsfriheten kan også begrenses etter art. 1 om menneskelig verdighet, art. 2 om en persons frie utvikling, art. 12 om fritt valg mht. yrke og art. 14 om rett til eiendom.<sup>20</sup>

Etter en ren språklig forståelse av andre ledd kunne Forfatningsdomstolen kommet til at ytringsfrihet er begrenset til de områder som er uberørt av det generelle lovverk, på samme måte som ytringsfriheten vurderes i Storbritannia. Men domstolen har i en sentral dom uttalt at disse lovene i seg selv må tolkes i lys av de fundamentale verdiene nedfelt i art. 5 1. ledd.<sup>21</sup> Resultatet av dette er at Forfatningsdomstolen må balansere eller veie ytringsfriheten mot den bestemte loven. Det er gjennom denne prosessen den tyske domstolen har mulighet til å legge ulik vekt på verdien av politiske, litterære eller kommersielle ytringer i lys av art. 5 sitt formål.

De tyske domstolene anvender proporsjonalitetsprinsippet i en tre-leddet test. De vurderer om begrensningen er 1) egnet, 2) nødvendig og 3) proporsjonal. Enhver tvil mht. hvilken rettighet som skal gå foran skal avgjøres til fordel for ytringsfriheten.

Etter art. 19 må ingen lov gripe inn i kjerneområdet av de fundamentale friheter, inkludert ytringsfriheten. I såfall må loven, for å være gyldig, erklære at intensjonen er å begrense art. 5.

....

Vest-Tyskland inkorporerte EMK i 1952, og da Tyskland igjen ble samlet, ble konvensjonen også gjeldende for det tidligere Øst-Tyskland. EMK har status som føderal lov og har forrang fremfor alle länder-lover (delstatslover). Forfatningsdomstolen har slått fast at grunnlovens bestemmelser om grunnleggende friheter- og rettigheter skal tolkes i lys av konvensjonen og det ses hen til domstolen i Strasbourgs praksis ved denne tolkningen.”

### 3.7.2 Straffbare rasistiske ytringer og symboler

Straffeloven (StGB) er en av de generelle lover som kan få forrang fremfor ytringsfriheten. Vi vil i det følgende drøfte nærmere de forbud mot nazistiske og rasistiske ytringer og symboler som finnes i StGB § 86, § 86a og § 130. Ingen av våre samtalepartnere i Berlin mente at disse bestemmelsene var problematiske i forhold til

<sup>18</sup> Ulrich Karpen i: Press Law and Practic, ARTICLE 19, 1993, side 79.

<sup>19</sup> I David Currie: The Constitution of Germany, 1994, side 191 antydes det at en av grunnene til at det i grunnloven kom inn en passus om den personlige ære, var at nazistene systematisk og på en ødeleggende måte brukte injurier på sin vei mot det tredje riket.

<sup>20</sup> Ulrich Karpen i: Press Law and Practic, ARTICLE 19, 1993, side 79.

<sup>21</sup> Lüth-saken, 7 BVerfGE 198 (1958).

GG art. 5, og vi har heller ikke funnet det hensiktsmessig å vurdere denne problemstillingen nærmere.

#### StGB § 86

StGB § 86 retter seg mot utbredelse av nasjonalsosialistisk propaganda og propagandamateriell fra grunnlovsstridige partier og organisasjoner.<sup>22</sup> Etter første ledd er det straffbart å utbre, produsere med sikte på utbredelse, importere og eksportere mv. propagandamateriale

- ”1. fra et parti som er kjent grunnlovsstridig av Forfatningsdomstolen, eller fra et parti eller fra en organisasjon som med endelig virkning er fastslått å være en surrogatorganisasjon for et slikt parti,
2. fra en forening som med endelig virkning er forbudt fordi den retter seg mot den forfatningsmessige ordning eller mot ideen om internasjonal forståelse, eller som med endelig virkning er fastslått å være en surrogatforening for en slik forbudt forening,
- ...
4. eller propagandamateriale som etter sitt innhold fortsetter bestrebelsene til tidligere nasjonalsosialistiske organisasjoner.”

Strafferammen for overtredelse av § 86 er fengsel inntil tre år eller bøter.

Propagandamateriale er forklart i annet ledd som *skrifter* som etter sitt innhold er rettet mot den liberale forfatningsmessige grunnordning eller mot ideen om internasjonal forståelse. Etter legaldefinisjonen av *skrift* i StGB § 11 (3) omfattes både trykt skrift og håndskrift, og (kanskje noe overraskende) også CD-plater, vinylplater, videogram, CD-rom, film og stilsbilder m.v. Noe upresist synes det som *skrift*-begrepet dekker alt unntatt det muntlige. Det er avklart at propagandamateriale i elektronisk form på internett er omfattet.

Begrepet *den liberale forfatningsmessige grunnordning* er presisert gjennom rettspraksis, særlig ved Forfatningsdomstolens avgjørelse i saken om forbud mot SRP (Sozialistische Reichspartei) i 1952. Det heter her at blant de grunnleggende prinsipp for denne ordningen må man i alle fall ta med:

- ”- respekt for de konkretiserte menneskerettighetene i grunnloven, og særlig den enkeltes rett til liv og fri utvikling,
- folkesuvereniteten,
- prinsippet om maktfordeling,
- en parlamentarisk ansvarlig regjering,
- det forvaltningsrettslige legalitetsprinsipp,
- domstolenes uavhengighet,
- flerpartisystemet, og
- lik mulighet for alle politiske partier, med rett til å dannes i overensstemmelse med grunnloven og til å utøvelse av opposisjon.”

Propagandamaterialet blir først ulovlig om det av materialet selv kommer til uttrykk en aggressiv tendens mot en eller flere av prinsippene i den liberale demokratiske

<sup>22</sup> Bestemmelsen i originaltekst er tatt inn i vedlegget.

grunnordning, f.eks. om materialet framsetter krav om *statlig forskjellsbehandling av mennesker* eller dannelse av en europeisk stat basert på *et ariske rasefelleskap*.

Første ledd nr. 4 retter seg direkte mot propagandamateriale med ønske om å fortsette bestrebelsene til tidligere nasjonalsosialistiske organisasjoner. Dette omfatter en rekke organisasjoner, med NSDAP, SA, og SS som de for oss mest kjente. Derimot omfattes ikke Wehrmacht (de tyske stridskrefter 1935-45), som ikke kan regnes som en forening etter foreningsloven § 2 (1).

Etter tredje ledd er det gjort unntak fra straffeansvaret når befatningen med propagandamateriale tjener den alminnelige opplysning av borgerne, tjener til vern mot forfatningsfiendtlige aktiviteter, tjener kunst, vitenskap, forskning, utdanning, rapportering om samtidshendelser eller historiske hendelser eller andre liknende formål. Dette unntaket omtales som *sosialadekvansklausulen*.

Unntaket gir ikke frihet til nazistisk presse, og den omfatter heller ikke rasistiske leserbrev i ikke-nazistiske aviser, da dette ikke er *rapportering* om aktuelle eller tidlige hendelser. Derimot anses en tysk soldatavis som skildrer virkeligheten med klare høyreekstreme tendenser slik at den passer deres verdensbilde, som tillatt. Det vises i den sammenheng til at pressefriheten skal gå foran ved tvil, jf. GG art. 5 (1).

#### StGB § 86a

StGB § 86a retter seg mot spredning og offentlig bruk av kjennetegn for forfatningsstridige organisasjoner, dvs. partier og organisasjoner definert i § 86 første ledd nr. 1, 2 og 4. Strafferammen er fengsel inntil tre år eller bøter. Forbudet omfatter også gjenstander som framstiller eller inneholder slike kjennetegn.<sup>23</sup>

Kjennetegnet er nærmere definert i tredje ledd som "faner, emblem, uniformsdeler, slagord og hilseformer". Bestemmelsen omfatter også kjennetegn som kan forveksles med de ekte nazi-symbolene. Verfassungsschutz har gitt ut et hefte der de mest aktuelle kjennetegnene er inntatt, med nærmere forklaring av deres historie og betydning. Ansiktsbilde av Adolf Hitler er i flere rettsavgjørelser vurdert som et forbudt kjennetegn, bl.a. under henvisning til at hans bilde i nazitiden var å se overalt, og at dette derfor er et av de mest entydige symboler for NSDAP og underliggende organisasjoner.

Blant forbudte slagord kan nevnes "Sieg Heil", "Heil Hitler", SS-parolene "Meine Ehre heisst Treue" og "Unsere Ehre heisst Treue" og SA-parolen "Alles für Deutschland".

Forbudet mot å rope f.eks. "Heil Hitler" har ført til nynazister har gått over til å rope "88". Dette er en kode for de innvidde – H er alfabetets 8. bokstav, følgelig er 88 det samme som HH, som igjen betyr Heil Hitler. Spørsmålet i en slik sammenheng er hva objektive tredjepersoner oppfatter, og for de fleste betyr "88" kun tallet 88. Dette er derfor tillatt. Selv om § 86a objektivt sette rammer alle tidligere NSDAP-symboler, finnes det i dag f.eks. SS-merker som ingen lenger kjenner. Det er derfor ikke straffbart å bruke disse, med den begrunnelse at ingen leser et rasistiske budskap ut av symbolet. Bestemmelsen skal beskytte dagens samfunn og samliv, ikke historiske data.

<sup>23</sup> Bestemmelsen i originaltekst er tatt inn i vedlegget.

Sosialadekvansklausulen i § 86 (3) omfatter også § 86a. I tillegg foreligger det rettsavgjørelser som sier at fordi formålet med bestemmelsen er å stanse propaganda som kan sette den demokratiske rettsstat i fare, er det ikke straffbart å bruke ellers forbudte kjennetegn i en demonstrasjon som klart retter seg *mot* nazismen. En konsekvens av at bestemmelsen bare retter seg mot offentlig bruk, er at det er tillatt å ha nazisymboler hengende i private hjem, så lenge man ikke åpner sitt hjem for en ubestemt personkrets.

### StGB § 130

Straffeloven § 130 (1), som har overskriften ”hets mot folkegrupper”, lyder:

- ”(1) Den som på en måte som er egnet til å forstyrre den offentlige ro og orden,
1. opphisser til hat mot en del av befolkningen eller oppfordrer til vold eller diskriminerende tiltak mot denne, eller
  2. krenker andres menneskeverdighet ved å fornærme, baktale på ondskapsfullt vis eller spre løgner om en del av befolkningen,
- blir straffet med frihetsstraff fra tre måneder til fem år.”<sup>24</sup>

Det har ikke lyktes studiegruppa – i løpet av den relativt korte tiden vi har hatt til rådighet – å finne gode eksempler på ytringer som antas å falle innenfor og utenfor det straffbare etter § 130. Våre samtalepartnere har opplyst at grensen er flytende. Ingen har fram til i dag blitt hørt med at ytringer i strid med ordlyden i § 130 er vernet av GG art. 5. Heller ikke den tilsynelatende absolutte frihet for kunstneriske ytringer i GG art. § 5 (3) er forstått som noen utvidet rett til å framsette ytringer som rammes av StGB § 130. Ingen av de domfelte har heller noen gang har forsøkt å bringe sin sak inn for Den europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD). I Justisdepartementet stilte man seg helt uforstående til at det kunne være menneskerettighetsspørsmål knyttet til å straffe noen for å spre hat mot folkegrupper.

StGB § 130 annet ledd retter seg bl.a. mot den som utbrer *skrifter*, jf. definisjonen i § 11 (3), med et slikt innhold som nevnt i første ledd. Bestemmelsen rammer også offentlig utstilling og spredning gjennom kringkasting (jf. likevel sosialadekvansklausulen). Av særlig interesse, jf. mindretallets forslag til endring i strl. § 135a, er bestemmelsen om straff for å tilby, overlate eller gjøre slike skrifter tilgjengelige for personer under 18 år. Strafferammen er fengsel inntil 3 år eller bøter.

Etter tredje ledd er det straffbart å støtte [godta], benekte eller bagatellisere nærmere bestemte handlinger begått under det nasjonalsosialistiske regimet, på en måte som kan forstyrre den offentlige ro og orden. Det er følgelig denne bestemmelsen som gjør det straffbart i Tyskland å benekte jødeutryddelsen (Holocaust) under den andre verdenskrig.

I femte ledd henvises til § 86 (3), hvilket medfører et unntak fra straffansvaret når spredningen finner sted som et ledd i nyhetsformidling eller formidling av historiske hendelser. § 130 er heller ikke i veien for at man kan lese og eie f.eks. ”Mein Kampf” og låne den på biblioteket, slik f.eks. studenter i idehistorie er henvist til ved studiet av nasjonalsosialismen.

<sup>24</sup> Vår oversettelse. Originalteksten er tatt inn i vedlegget.

### 3.7.3 Loven om utbredelse av skrifter og medier som kan være en fare for ungdommen

Gjennom loven om utbredelse av skrifter og medier som kan være en fare for ungdommen ("Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte" - GjS) 12. juli 1985 har tyskerne etablert en kontrollordning som ikke har noen parallell i norsk rett. Loven viser selv til GG art. 5 (1).

I GjS § 1 er staten pålagt å listeføre alle skrifter og andre innholdsberende medier (CDer, videofilmer, dataspill etc.) som kan være en fare for barn og unges moralske utvikling. Skrifter mv. som kan stimulere til voldsbruk, forbrytelser og rasehat er blant de særskilt nevnte. Ansvar for indekseringen er lagt til en sentral institusjon – Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften.

I loven er *barn* definert som alle under 14 år, mens *ungdom* er personer fra 14 til og med 17 år. Skrifter etc. som er listeført (kommet på index) kan ikke lovlig

a) tilbys til

b) overlates til, eller

c) på annen måte gjøres tilgjengelig for,

barn og ungdom, dvs. personer under 18 år. Heller ikke kan slike skrifter mv. stilles ut, framføres eller på annen måte gjøres tilgjengelig på et sted der barn og ungdom har tilgang eller der barn og ungdom har innsyn. Forbudet omfatter også elektronisk utbredelse, f.eks. via internett.

I GjS § 6 er det bestemt at noen skrifter mv. ikke kan overlates til personer under 18 år, uavhengig av om de har kommet på myndighetens index. Dette gjelder blant annet skrifter mv. med et rasistisk innhold som beskrevet i StGB § 130 (2) og skrifter mv. med et pornografisk innhold. Den siste delen av denne bestemmelsen synes derfor å være parallell til vår straffelov § 204 første ledd c, som setter straff for å overlate pornografi til personer under 18 år.

Overtredelse av forbudene i § 3 og § 6 straffes med fengsel inntil ett år eller bøter.

I en spesialoversikt fra Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (index-myndigheten) over nazi- og krigsforherligende medier står smakløshetene i kø, vurdert etter verkens titler. Som illustrasjon kan nevnes dataspillene *Anti-Neger-text*, *Anti-Türken-Test*, *Ariertest*, *Clean Germany*, *KZ-Manager* og *Türkenhass*.

### 3.8 Nærmere om demonstrasjonsfriheten

Demonstrasjonsfriheten er nedfelt i den tyske grunnloven artikkel 8 (GG art. 8), som lyder:

"Artikkel 8 [Forsamlingsfrihet]

(1) Alle tyskere har rett til, uten forutgående melding eller tillatelse, å samle seg fredelig og ubevæpnet.

(2) For samlinger utendørs kan denne retten innskrenkes ved lov eller med hjemmel i lov"<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Vår oversettelse. Originalteksten er tatt inn i vedlegget



Det er av interesse her at denne friheten etter grunnloven bare er gitt til personer med tyske statsborgerskap. Innbyggere i Tyskland uten slik statsborgerskap har derfor ingen grunnlovsbeskyttet demonstrasjonsfrihet.

De nærmere regler om forsamlingsfriheten finnes i loven om forsamlinger og opptog (Geste über Versammlung und Aufzüge – VersG) 15. november 1978.

Av grunnloven selv følger at friheten ikke omfatter forsamlinger som ikke er fredelige eller forsamlinger der man bærer våpen. Og av forsamlingsloven (VersG) § 1 følger at bl.a. partier som er kjent forfatningsstridige eller foreninger som er forbudt av samme grunn, ikke lenger har noen forsamlingsfrihet. Om NPD blir forbudt, vil det derfor bl.a. innebære et forbud mot demonstrasjoner fra dette partiets eller dets surrogatpartiers side.

VersG skiller mellom ”offentlige forsamlinger i lukkede lokaler”, del II, og ”offentlige forsamlinger under åpen himmel”, del III. Vi skal her bare redegjøre for noen regler i lovens del III, selv om bestemmelsene om lukkede møter etc. også kan være av interesse i forhold til vårt tema.

I Innenriksdepartementet ble det opplyst at ordlyden i VersG ikke gir et helt dekkende bilde av den reelle demonstrasjonsfrihet. I en viktig avgjørelse fra Forfatningsdomstolen i 1985 er enkelte bestemmelser i VersG tolket innskrenkende av hensyn til grunnlovsvernet. Bl.a. er det avgjort at man bare kan begrense forsamlingsfriheten for å beskytte likeverdige rettsgoder, og bare når begrensningen er forholdsmessig.

Demonstrasjoner og opptog skal meldes til ”forsamlingsmyndigheten” (dette kan være politiet, men også et annet offentlig organ på delstatsnivå) senest 48 timer før man går offentlig gjør kjent at arrangementet skal avholdes, jf. VersG § 14. Forfatningsdomstolen har imidlertid avgjort at dette ikke gjelder spontandemonstrasjoner. Og man heller ikke oppløse en demonstrasjon utelukkende av den grunn at meldeplikten er forsømt.

Vilkårene for avslag eller for å stille særlige betingelser for å gi tillatelse følger av VersG § 15. Det heter her at dette kan skje når ”det på tidspunktet for vedtaket foreligger klare holdepunkter for at den offentlige sikkerhet eller orden ved en gjennomføring av arrangementet settes i umiddelbar fare”. Det følger av rettspraksis at det må være tilnærmet sikkert at krenkelse av offentlig sikkerhet mv. vil finne sted.

Det er videre avklart i rettspraksis at *enhver* overtredelse av en straffebestemmelse regnes som forstyrrelse av offentlig sikkerhet. Det innebærer f.eks. at en tilnærmet sikkerhet for at forbudte nazisymboler kommer til å bli benyttet under demonstrasjonen, gir hjemmel for avslag.

Det strenge kravet til sannsynlighet for at noe ulovlig skal finnes *før* demonstrasjonen, senkes *etter* at demonstrasjonen er i gang. Da kan politiet oppløse en demonstrasjon – selv om den på forhånd ble erklært lovlig av f.eks. en domstol – fordi f.eks. motdemonstranter har okkupert demonstrasjonens endepunkt og voldelige sammenstøt derfor synes vanskelig å unngå om ikke politiet leder demonstrantene en annen vei eller forbyr videre demonstrasjon.

Av VersG § 17a (2) følger et maskeringsforbud, som omfatter alt som er egnet og har til hensikt å hindre identifisering. Etter praksis regnes man som maskert når tre av fire ansiktsskjennetegn (øre, øyne, nese, munn) er dekket. Og av VersG følger et uniformsforbud, som gjelder på offentlig sted og i forsamlinger. Det omfatter uniformere, uniformsdeler og likeartet bekledning som gir uttrykk for en felles politisk overbevisning. Alle deltakerne under en demonstrasjon kan imidlertid være kledd i samme farge, f.eks. svart, uten at det omfattes av forbudet dersom man har *forskjellige* typer av svarte klær.

Hos Politipresidenten i Berlin fikk vi opplysninger om den praktiske bruken av VersG. Det ble opplyst at man i 2000 hadde rundt 200 "problematisk" demonstrasjonsmeldinger, dvs. ca. 10 % av alle tillyste offentlige møter og opptog. Av disse kom 5 meldinger fra høyreekstreme grupper, i realiteten personer som representerte NPD eller hadde NPD-tilknytning. (De andre *problematisk* meldingen kom fra det politiet omtalte som venstreekstemister og "utenlandske ekstremister").

En av problemstillingene har vært man skal gjøre med NPDs ønske om å gå gjennom Brandenburger Tor. Tysk opinion har en klar oppfatning av hva NPD står for, og NPD-demonstrasjoner på dette meget symboltunge stedet blir derfor mer enn mye annet oppfattet som en provokasjon. Det foreligger ikke hjemmel for å bestemme at Brandenburger Tor ikke kan være åsted for politiske demonstrasjoner.

Derimot kan visshet om voldelige motdemonstrasjoner gi grunnlag for avslag når det framstår som *umulig* for politiet å sikre at den tillatte demonstrasjonen kan gjennomføres. Det har flere ganger vært slik at venstregrupper varsler at de vil møte opp, ikke bare for å forstyrre marsjen, men med det klare formål å hindre – også med vold – at demonstrasjonen kunne gjennomføres. Ved umulighet foreligger en politirettslig nødtilstand som kan begrunne avslag *utover* det som følger av VersG § 15.

Et annet problem har vært NPDs bruke symboler og andre kjennetegn som gis nazi-assosiasjoner. Partiet har et eget flagg i hvit, svart og rødt. Dette blir nå systematisk forbudt brukt under demonstrasjoner i Berlin, under henvisning til "umiddelbar fare for den offentlige sikkerhet og orden" i VersG § 15. Begrunnelsen er at svart og hvit er fargene i Preussens gamle flagg, og det foreligger en nazi-assosiasjon til det autoritære Preussen, mens rødt var den dominerende farge under "Det tredje rike". Folk flest leser derfor et nazi-budskap inn i dette flagget.

1. mai i fjor ville NPD ut i Berlins gater, og politiet man fant ikke grunnlag for et totalforbud. Derimot ble mange begrensinger vedtatt, bl.a. ble arrangementet begrenset til en punktdemonstrasjon utenfor bykjernen. Politiet mønstret 4000 personer (den samlede politistyrke er på 16 000 personer) for å holde NPD og motdemonstrantene fra hverandre. 2500 kom fra egne rekker, resten ble hentet inn fra omliggende delstater og fra Bundesgrenzschutz. Den dagen ble 400 demonstranter og motdemonstranter arrester, og det er i ettertid reist tiltale mot 125 personer.

Hos Politipresidenten ble det hevdet at man hadde god kontroll på at ulovlige plakater og bannere ikke ble brukt under lovlige demonstrasjoner. Politiet har hjemmel til å kontrollerer alle som er på vei inn til en demonstrasjon og denne hjemmelen benytter slik at man kan beslaglegge alt ulovlig materiale.

Om ulovlige ytringer likevel skulle bli framført, blir det en konkret vurdering om man skal gripe inn eller nøye seg med å videofilme hendelsen for senere arrestasjon og tiltale.

Politiet synes generelt det er vanskelig å beskytte de høyreekstreme, og er ikke særlig glad for oppgaven fordi den kan bidra til å ødelegge politiets rykte og omdømme. Mange skjønner ikke at dette er politiets plikt overfor enhver lovlig demonstrasjon, og ikke et uttrykk for støtte til NPD eller andre.

NPD har den siste tida hatt en meget bevisst demonstrasjonsstrategi. I starten av året var målsettingen å være mest mulig synlig i gatene, helst slik at andre skulle oppfatte det slik at NPD behersket de offentlige fellesrom. Hver dag som kunne kalles en merkedag ble brukt. Etter at saken mot partiet ble reist for Forfatningsdomstolen 30. januar 2001 besluttet styret i NPD å nedlegge all demonstrasjonsvirksomhet. En ulydig undergruppe har imidlertid fortsatt, og politiet i Berlin vurderte det slik at dersom NPD ikke blir forbudt, er det personene i denne mer militante undergruppa som kommer til å overta lederskapet i partiet, fordi de viste seg mest motstandsdyktige.

Utviklingen i gatene og de kommende konfrontasjoner mellom rasistdemonstranter og motdemonstranter, oppfattes som viktig, også av politiet. Et eksempel på dette er politiet i Dortmund som – med støtte fra innenriksministeren i Nordrhein-Westfalen – besøker skoler for å lære elevene hvordan man skal gjennomføre fredelige demonstrasjoner mot høyreekstreme, og beskytte seg mot venstreekstreme som menger seg med fredelige demonstranter og med disse som dekning forsøker å begå voldshandlinger mot nazistene.<sup>26</sup>

### 3.9 Fradømmelse av borgerlige rettigheter

Grunnloven artikkel 18 sier at individer som misbruker sine borgerlige friheter, herunder ytringsfriheten, til å bekjempe demokratiet, kan fratras disse rettighetene.<sup>27</sup>

En eventuell slik beslutning fattes av Forfatningsdomstolen. Dette er forsøkt to ganger i Forbundsrepublikkens historie. Første gang 25. juli 1960 mot den tidligere presidenten i SRP (Sozialistische Reichspartei) Otto-Ernst Remer, og andre gang 2. juli 1974 mot dr. Gerhard Frey, leder av DVU (Deutsche Volksunion), i dag det største av de tre høyreekstreme partiene. Begge begjæringer ble forkastet fordi domstolen kom til at ingen av de to utgjorde noen trussel mot demokratiet. I 1992 oppnådde Freys parti over 6 % av stemmene i Schleswig-Holstein og i 1998 fikk partiet 12,9 % av stemmene i Sachsen Anhalt.

### 3.10 Særlig om internett

Tyske myndigheter er opptatt av den store mengden nazistisk materiale og rasistiske ytringer som formidles via internett. I en avgjørelse fra tysk høyesterett i 2000 ble det lagt til grunn at en amerikaner, bosatt i USA, som har lagt ut rasistisk materiale på sin hjemmeside lagret på en amerikansk server, kan straffeforfølges i Tyskland. Dette bygger på en tolkning av StGB § 9 som sier at en handling kan være straffbar i

<sup>26</sup> *Die Tageszeitung*, 24. februar 2001.

<sup>27</sup> Teksten er tatt inn i vedlegget.

Tyskland dersom *følgen av handlingen inntre*r på tysk territorium. Bestemmelsen har likheter med den norske straffeloven § 12 annet ledd.

Denne avgjørelsen innebærer i prinsipp – slik ble den i alle fall utlagt i Justisdepartementet – at *alt* rasistisk materiale på nettet som kan leses i Tyskland, også kan straffes der. Og alt som er på nettet, kan jo i prinsipp også tas ned i Tyskland, med mindre man f.eks. legger inn filtre etc.

I praksis kommer ikke tysk politi til å forfølge alle nettstedet med rasisme. Man vil foreta en vurdering av om siden er rettet spesielt mot Tyskland, f.eks. gjennom bruk av tysk språk, om det gjelder en side som er sterkt etterspurt i landet eller om det ofte er linker til rasistsiden på ellers legale tyske nettsteder. Det antas at det i dag finnes ca. 800 tyskspråklige nettsteder med nazi-materiale.

Politiske og diplomatiske hensyn kan også hindre håndhevelse av prinsippet om straffbarhet der virkningen inntre. Det ble vist til at man for en stund siden avdekket at det tyske mediegiganten Bertelsmann eide 40 % av et ellers seriøst amerikansk selskap som markedsførte nazi-propaganda – lovlig i USA men ulovlig i Tyskland. Påtalemyndigheten tok en samtale med Bertelsmann og tjenesten ble lagt ned. Denne metoden kan ikke benyttes overfor et amerikansk selskap uten tyske forbindelser, og man ser heller ikke for seg at man vil utstede internasjonal arrestordre mot et slikt selskaps leder. Det er praktisk mulig, og man kunne derfor få vedkommende arrestert om han f.eks. var på forretningsreise i Frankrike. Men det ville oppstå diplomatiske problem om Tyskland begynte å domfelle og fengsle amerikanske administrerende direktører for handlinger som er tillatt i USA.

Problemet med en effektiv forfølgelse overfor de ansvarlige for utenlandske hjemmesidene har ført fokus over mot aksessleverandørene (ISP-ene). En stor jødisk organisasjon i Tyskland planlegger søksmål mot tyske aksessleverandører med håp om å oppnå samme resultat som i Yahoo-saken i Frankrike i fjor. I en ikke-rettskraftig avgjørelse i en fransk underrett ble Yahoo pålagt å hindre at franske internettbrukere fikk tilgang til en USA-basert hjemmeside som tilbyr nazi-effekter.

### 3.11 Myndighetenes skjerpede innsats og vurderinger av lovverket

Også i Justisdepartementet fikk vi bekreftet at myndighetene tar tak i rasismeproblemet med stadig større ressurser og alvor, selv om førstestatsadvokat Jürgen Schnigula ikke ville tidfeste mer nøyaktig *når* påtalemyndigheten foretok sin oppprioritering. Han var klar på at de eksisterende bestemmelsene nå rammer det som bør rammes, og at problemene derfor ligger i forfølgelsen av de straffbare handlingene og ytringene.

Som eksempel på den skjerpede innsats fra påtalemyndigheten, nevnte han at man nå i alle grove voldssaker tar ut tiltale for mordforsøk, og ikke som tidligere subsummerer dette under bestemmelsene om legemsbeskadigelse. Ved rasistisk motiverte voldshandlinger ber man dessuten om fengselsstraff også ved førstegangs overtredelse, og også for de helt unge gjerningsmenn. Erfaringsvis forgår mange av gjerningsmennene seg på samme måte kort tid etter sitt første møte med rettsapparatet, og har man da en betinget dom på disse fra før, kan man ta de til soning umiddelbart.

Schnigula sa at det problem man står overfor er komplisert, bl.a. fordi man egentlig ikke vet godt nok hva høyreekstremisme er, hvor mange tilfeller av voldshandlinger som årlig begås med høyreekstrem motivasjon, eller hvorfor dette problemet har oppstått.

Fram til nå har ikke statistikken vedrørende disse straffesakene skilt mellom rasistiske drap, brannstiftelser og f.eks. bruk av rasistiske symboler. Man har bare et totaltall som ikke sonderer mellom handlinger av ulik grovhet.

Det sies at rasismeproblemet har sosiale årsaker, og det særlig skyldes arbeidsløshet og rotløshet. Men tallene viser at de fleste voldsmenn faktisk har arbeid, selv om flertallet kommer fra familier der noen opplever ledighet.

Hos Forbundsregjeringens kommissær for utlendingsspørsmål ble det uttalt at høyreekstremisme har mange årsaker, noen tiltak virker overfor noen, andre tiltak overfor andre, men så langt ser man at mange ikke gripes av noen av de tiltak som er satt i verk, enten dette er lovbestemmelser eller positive virkemidler. Man mente en underliggende forklaring kunne være at man i Tyskland gjennom 50 år har benektet at landet er et innvanderland. Dermed gir staten et signal til borgerene om at innvandrere ikke er fullt ut legitime.

Hos Politipresidenten i Berlin så man en konkret hendelse i 1992 som startpunktet for forsterket innsats og nye virkemidler. Politiet avdekket at det i mange boligområder ikke fantes det tradisjonelle systemet med bestyrere og ansvarlige ledere, noe man var avhengig av for å få til en nært samarbeid. Hvert boligområde fikk sin faste betjent som man skulle ta kontakt med, også ved bagatellmessige ordensforstyrrelser. Slik ble politiet kjent med hvem som er bråkmakere og kanskje potensielle voldsmenn.

Dessuten sjekket man alle personer som dukket opp som ledende høyreekstremer i de østlige bydelene, og skaffet seg oversikt over navn og hvilket miljø vedkommende tilhørte, og gjorde det kjent for vedkommende at man visst om ham, og at han ikke lengre kunne skjule seg bak anonymitet. Hadde vedkommende en dom som ikke var sonet, forsøkte man å sette ham inn.

Politiet har ved å være aktivt tilstede i boligområdene funnet 45-50 % av de anmeldte tilfellene selv. Politiet kan f.eks. ta oppstilling utenfor den kneipa der en kjent høyreekstremist skal feire bursdag. Om festdeltakerne da gjør Hitler-hilsen når selskapet begynner, går politiet inn og tar med de sentrale deltakerene. Slik konstant uro av miljøet gjør at mange ikke orker å delta lenger. Erfaringsvis faller mange fra når de får seg kjæreste og andre deler av livet blir viktigere.

Våre kontakter var temmelig samstemte i at det ville være utenkelig å oppheve StGB §§ 86, 86a eller 130. Flere viste til at resten av Europa da ville sove urolig om natta og aldri ville godta en slik avkriminalisering.

Som ytterligere et tiltak mot den rasistiske volden har Forbundsregjeringen nylig bevilget 10 millioner DM til voldsofrene. De skal nå få dekket sine økonomiske tap av staten, mens staten får et regreskrav overfor – de ofte ubemidlede – gjerningsmenn.

## 4. Gruppas anbefalinger

### 4.1 Innledning

Det som er skrevet foran i kapittel 2 og 3 er fra studiegruppas side ment – med ett unntak – som en oppfyllelse av vårt mandat punkt 1, 2 og 3 første ledd annet punktum. Unntaket gjelder pålegget om å gi en redegjørelse for svenske og tyske regler om forbud mot at erklærte rasister oppholder seg på spesielle steder til spesielle tider, jf. mandatet punkt 1 siste strekpunkt. Vi har ikke kommet over interessant lovgivning vedrørende dette, og har derfor latt dette spørsmålet ligge.

Det er fra vår side dessuten nødvendig å understreke at vi har hatt knapt med tid, og at dette *kan* ha gitt seg utslag i unøyaktigheter og misforståelser med hensyn til de svenske og tyske rettsregler vi presenterer. Etter vårt beste skjønn gir likevel framstillingen et godt utgangspunkt for en forståelse av den rettslige situasjonen i de to aktuelle statene.

I det følgende skal studiegruppa komme med sin anbefaling til Justisdepartementet ”med hensyn til om ett eller flere av de forbud som finnes i Sverige og Tyskland bør innføres også i Norge”.

Før vi gjør det, føler vi behov for å klargjøre visse premisser, i 11 punkter:

1. Vi har gjennom et ettdagsbesøk i Stockholm og et todagers besøk i Berlin selvsagt ikke kunnet skaffe oss særlige solide kunnskaper om effekten av den svenske og tyske lovgivningen. Vi har spurt våre kontakter om effekten, og fått flere forsiktige svar. Det er ikke overraskende. Det framstår som meget vanskelig å ha sikre oppfatninger om langtids- og kortidseffekten av lovgivning som bl.a. har til hensikt å forhindre at ideologier får tilslutning. Svært mange andre faktorer spiller inn, herunder samspillet mellom forbud og andre negative og positive virkemidler.
2. Selv om man skulle ha visse indikasjoner vedrørende effekten av lovgivningen i Sverige eller Tyskland, er det ikke umiddelbart sikkert at lovgivningen vil ha samme effekt i Norge (eller i andre stater). Det enkelte lands krigshistorie synes å være en viktig faktor med hensyn til både form og omfang på dagens rasismeproblem. For Tysklands del kommer i tillegg gjenforeningen med alle sine sosiale, politiske og økonomiske konsekvenser, særlig for innbyggerne i øst. Dette har gitt problemstillinger som er uten paralleller i Sverige og Norge.
3. Ved spørsmålet om hvilken lovgivning som virker – som har ønsket effekt – kan det være nødvendig å foreta en nærmere sontring mellom ulike forhold. Det er f.eks. ikke sikkert at den lovgivningen som kan redusere omfanget av rasistiske ytringer i *offentligheten*, også bidrar positivt med hensyn til å redusere antallet rasistisk motiverte voldshandlinger. Det er heller ikke sikkert at forbud som gjør det vanskelig for rasister å danne organisasjoner, også fører til at færre barn og unge eksponeres for rasistisk ideologi.
4. Det synes imidlertid å være en allmenn antakelse at når mange har rasistiske holdninger, så øker risikoen for at det framsettes truende, forhånende og krenkende rasistiske ytringer, offentlig og privat. Og når mange framsetter slike rasistiske ytringer,

så øker risikoen for rasistisk motivert vold og skadeverk. Med en slik antakelse om årsakssammenhenger blir det viktig å bekjempe både rasistiske holdninger og ytringer.

5. Spørsmålet er så om denne årsaksrekken kan påvirkes fra den andre kanten, dvs. om effektiv strafferettslig bekjempelse av rasistisk motivert vold og skadeverk kan ha positiv påvirkning på mengden av rasistiske ytringer, og om strafferettslig bekjempelse av rasistiske ytringer kan redusere omfanget av rasistiske holdninger.

6. Det er vanskelig for oss å vite noe sikkert om dette. Denne usikkerheten er imidlertid helt irrelevant i forhold til bekjempelse av *kriminelle* handlinger med rasistisk motiv. Dette er handlinger som uansett er straffbare direkte begrunnet med hensynet til det enkelte offer. For flere av de aktuelle handlingene er rasistisk motivering dessuten en straffeskjerpene omstendighet.

7. Problemstillingen blir derimot aktuell når man drøfter rettslig forfølgelse av rasistiske ytringer. Skal slike ytringer forfølges for å forhindre at enkeltpersoner konkret blir truet, forhånet og krenket, eller gjør man dette som et ledd i den generelle kampen mot rasistisk ideologi? Trolig er det slik at begge hensyn gjør seg gjeldende. Det synes i alle fall å gjelde for den norske bestemmelsen i strl. § 135 a, jf. førstvoterende i Kjuus-saken (Rt 1997 s. 1821, s. 1833): "Jeg bemerker imidlertid at bestemmelsen ikke alene kan anses motivert i hensynet til å motvirke utbredelsen av rasistiske ytringer. Den markerer samfunnets vern av minoriteter som blir utsatt for grovt krenkende ytringer".

8. Det er neppe noe prinsipielt i veien for at de som er avvisende til at rasismen som ideologi og fenomen lar seg motvirke effektivt gjennom et ytringsforbud kan akseptere et forbud begrunnet i andre hensyn, og da særlig hensynet til personer som på særlig skremmende måte blir utsatt for slike ytringer. Etter gjeldende strl. § 135 a er det bare ytringer av kvalifisert krenkende karakter som rammes. Selv om dette beholdes som grundelikt i bestemmelsen, kan man altså innføre andre grenser for det straffbare dersom ytringene framsettes overfor grupper som trenger et særlig vern, som f.eks. mindreårige, eller ytringer som framsettes i en kontekst der faren for at ord skal lede til straffbar handling er større enn normalt.

9. Ytringsfrihet, demonstrasjonsfrihet og organisasjonsfrihet er grunnleggende rettigheter for den enkelte, og rettighetene er av vital betydning for samfunnet som helhet. Retten til å organisere seg, demonstrere for sin sak i gatene og å framføre meninger og krav er basis for utvikling av et mer likestilt samfunn, og derfor særlig viktig for underprivilegerede grupper eller grupper som er svakt politisk representert. Samfunnsdynamikken hviler på at alle grupper og personer har rett til å forsøke å få politisk innflytelse. Man må derfor ikke glemme at de innskrenkninger man selv ønsker å foreta i andres opinionsfriheter – og som kan være godt begrunnet – under andre forhold kan brukes som argumenter for begrensninger som rammer en selv. Det tilsier forsiktighet.

10. Motstandere og tilhengere av ulike forbud bør respektere hverandres standpunkter, slik at man – i mangel av særlige holdepunkter – legger til grunn at de som har kommet til en annen konklusjon med hensyn til hvilke forbud man støtter eller ikke, gjør dette ut fra en vurdering av effekt, og ikke fordi man er en mer eller mindre overbevist antirasist. Vi vil advare mot den oppfatning at den som støtter flest forbud, nødvendigvis er den som går foran i kampen mot rasismen. Forbud uten synlig effekt,

undergraver tilliten til rettssystemet. Forbud som virker mot sin hensikt, forsterker det problem man skulle løse.

11. Studiegruppa vil understreke den betydningen positive virkemidler har for bekjempelse av rasistiske holdninger og ytringer. Holdningsskapende arbeid, ungdomsaktiviteter, hjelp til personer som vil ut av rasistiske grupper er noen eksempler på denne type tiltak. Legale virkemidler kan kun i begrenset grad hindre rasisme. Dette ble også understreket på møtene vi hadde både i Sverige og Tyskland. Når studiegruppa ikke har gått nærmere inn på dette temaet skyldes det at vårt hovedfokus har vært de legale virkemidlene.

#### 4.2 Forbud mot organisasjoner?

I kapittel 2.5.4 og 3.5.2 har vi redegjort for de mest sentrale argumentene for og imot organisasjonsforbud i Sverige og Tyskland.

*Flertallet* i studiegruppa – alle unntatt Katrine Fangen – mener at erfaringene fra Tyskland viser at man kan oppnå positive resultater – i alle fall på kort sikt – gjennom et organisasjonsforbud. Vi legger da særlig vekt på

- at et forbud gir en mulighet til å beslaglegge aktiva – i den grad dette ikke er gjemt unna,
- etter et forbud kan det ikke lenger lovlig arrangeres møter etc. i foreningens navn eller markedsføres propagandaprodukter, som blader eller CDer, under de navn som er kjent for mottakerne,
- et forbud synes å medføre at lederpersoner bringes til passivitet, i alle fall for en viss periode.

Et organisasjonsforbud vil imidlertid neppe ha noen direkte virkning overfor de uorganiserte gruppene av voldsmenn. De kan fortsette å holde sammen, så lenge de ikke bygger opp noen struktur som omfattes av foreningsdefinisjonen. Antall voldshandlinger fra den kanten blir derfor neppe direkte påvirket. I den grad det er sammenheng mellom voldsutøvelse og tilgang på rasistpropaganda, kan likevel en aktiv bruk av forbudshjemmelen indirekte redusere voldsbruken, fordi tilgangen på rasistisk propagandamateriale – i alle fall for en periode – kan bli mindre når distribusjonsorganisasjonene blir satt ut av spill.

En langsiktig virkning av en aktiv bruk av forbudshjemmelen kan være at rasistgrupperingene får store problemer med å danne mer politisk slagkraftige organisasjoner. Det er trolig vanskelig å holde sammen f.eks. ulike lokallag uten en struktur som omfattes av foreningsdefinisjonen. Frykten for å bli forbudt tvinger derfor gruppene til å forbli løse desentraliserte strukturer. Igjen kan det være usikkert om dette har noen direkte betydning for antall voldshandlinger, men uansett framstår det som en fordel at nasjonale rasistforeninger ikke etableres.

Den skepsis mot organisasjonsforbud som flere av gruppas medlemmer hadde *før* besøket i Tyskland – særlig begrunnet i juridisk-tekniske problemer – er svekket. Vi har sett at det i praksis er mulig å definere hva som menes med en forening, at man i noen saker har funnet tilstrekkelig bevis for at en forening har ulovlige aktiviteter og målsettinger og at man ved å nedlegge et forbud knekker selve foreningen. Derimot



hindrer ikke slike forbud at de tidligere medlemmene og lederne søker seg til andre fora og gjenopptar sin aktivitet i andre former.

Likevel har gruppa enstemmig kommet til at vi ikke vil anbefale innføring av regler om foreningsforbud i tråd med de tyske reglene.

For det første er det neppe helt enkelt å overta de tyske reglene. Disse retter seg ikke bare mot rasistiske organisasjoner, men mot enhver forening hvis *målsetting* eller *aktiviteter* ”er i strid med straffeloven eller retter seg mot den forfatningsmessige ordening eller mot ideen om internasjonal forståelse”. Foreninger med i hovedsak utenlandske medlemmer kan dessuten forbys når deres aktiviteter ”kan skade eller true statens indre eller ytre sikkerhet, den offentlige ro og orden eller andre sentrale tyske interesser”.

De materielle reglene om hvilke foreninger som kan forbys favner dermed trolig langt videre enn det som vil være politisk akseptabelt i Norge. En kopiering av de tyske reglene vil være å innføre en foreningskontroll som fram til nå har vært fremmed for vårt politiske system.

Nå kan man nok formulere mer treffsikre bestemmelser om hvilke foreninger som eventuelt kan forbys. Man kan f.eks. tenke seg en forbudshjemmel som bare omfatter foreninger hvis målsetting eller aktiviteter retter seg mot nærmere angitte bestemmelser i straffeloven, som strl. §§ 135 a, 228, 229, 231 og 233. De prinsipielle innvendingene blir da dempet.

For det andre kan det være tvilsomt om de ressurser som eventuelt må brukes for at en slik bestemmelse skal komme aktivt i bruk, svarer seg i forhold til virkningen. Selv om man får til en god foreningsdefinisjon, må den myndighet som får kompetanse til å nedlegge forbud skaffe beviser for at den struktur det er aktuelt å forby, oppfyller definisjonen. Man må videre skaffe beviser for at foreningens målsetting eller aktiviteter er i strid med de aktuelle bestemmelsene. Men dersom man kan skaffe bevis for at aktivitetene er i strid med bestemmelser i straffeloven, vil man vel ofte også kunne reise tiltale for disse handlingene direkte mot hovedmennene og de personer i samme miljø som har medvirket til handlingene.

På denne bakgrunn kan det være tvilsomt om muligheten for å nedlegge et foreningsforbud egentlig gir særlig mye ekstra i straffeforfølgelsen.

Mot dette kan innvendes at et forbud – etter skissen foran – kan nedlegges *før* straffbare handlinger er begått dersom foreningen har slik forgåelse som formål. Det er imidlertid ikke sikkert at dette gir noen utvidede muligheter, fordi man vel kan anta at det er langt vanskeligere å bevise at foreningen har et slikt formål *før* noen straffbare handlinger er begått. Og om man kan skaffe slike bevis før handlinger er begått, kan det etter forholdene lede til tiltale allerede etter dagens regler, jf. f.eks. strl. § 233 a om å inngå forbund med noen for å begå grov legemsbeskadigelse eller drap og strl. § 140 om offentlig oppfordring til iverksettelse av straffbar handling. Igjen er det derfor usikkert hvilken nykriminalisering som egentlig vil følge av et foreningsforbud.

Denne gjennomgangen synes å vise at den svenske pragmatiske holdningen til foreningsforbud har mye for seg: Dersom det foreligger et omfattende forbud mot

rasistiske aktiviteter (rasistisk motiverte voldshandlinger og skadeverk og spredning av rasistisk ideologi) og disse forfølges effektivt, er det lite ekstra å oppnå ved et foreningsforbud.

Til dette kan tilføyes at den tyske virkeligheten med hensyn til omfanget av organisert nazisme og rasisme framstår som ganske annerledes enn den norske. Behovet for regler blir også et helt annet. Studiegruppa har ikke vurdert hvor mange av de eksisterende grupperinger i Norge som har en struktur av en slik kvalitet at de vil omfattes av den tyske foreningsdefinisjonen, men vi antar at dette er svært få. Det er f.eks. ikke opplagt at fenomenet *Boot Boys* er en forening i denne sammenheng. Lovgivning som muliggjør foreningsforbud kan derfor bli lovgivning for forhold som bare finnes i beskjeden utstrekning. Det er også et argument mot.

Det kan også anføres at innføring av et foreningsforbud som av bevismessige grunner viser seg å ikke omfatter profilerte navn som *Boot Boys*, indirekte kan få den effekt at disse grupperingene framstår som *lovlige*. En forbudshjemmel som ikke kan brukes, kan derfor bli en propagandaseier for visse rasistgrupperinger. Og et mislykket forsøk på å forby, f.eks. fordi domstolene kommer til at forbudsvedtaket mangler hjemmel, vil i ennå større grad bli en seier for rasistene.

Vår avvisning av et foreningsforbud må sees i sammenheng med både flertallets og mindretallets forslag under 4.3, om en utvidet kriminalisering av ytringer og symboler. Når flere av de handlinger disse gruppene kan tenkes å foreta blir kriminalisert, blir behovet for foreningsforbud ytterligere svekket.

#### 4.3 Utvidet forbud mot rasistiske ytringer og symboler?

##### 4.3.1 Felles innledning

Det er neppe tvilsomt at de svenske og tyske reglene med hensyn til forbud mot rasistiske ytringer, herunder forbud mot bruk av rasistiske symboler, er lettere å håndheve enn den norske bestemmelsen i strl. § 135 a. Det skyldes trolig flere forhold.

For det første synes grensen mellom det straffbare og det straffrie å være klarere i disse statene, fordi det foreligger langt mer avklarende rettspraksis.

For det andre omfatter bestemmelsene i Sverige og Tyskland bruk av nazistiske og rasistiske symboler og kjennetegn. Det er som regel enklere å aksjonere mot symboler enn mot verbalytringer som ofte må tolkes før man kan ta stilling til om de overskrider grensen for det straffbare. Også enkelte symboler kan ligge i gråsoner, men det blir av underordnet betydning så lenge rasistene velger å bruke opplagt forbudte rasistsymboler.

For det tredje kan det virke som terskelen for hvilke verbale rasistiske ytringer som er straffbare ligger lavere i disse to statene enn i Norge. Vi har riktignok ikke grunnlag for en sikker konstatering av dette, men det er vårt umiddelbare inntrykk. Dersom det er riktig, innebærer det i såfall at området for det straffbare er større i Sverige og Tyskland enn hos oss, noe som igjen gir påtalemyndigheten utvidet grunnlag for å aksjonere mot rasister.

Studiegruppa har delt seg i et flertall og et mindretall med hensyn til det råd vi vil gi om utvidet kriminalisering av rasistiske ytringer, herunder bruk av rasistiske symboler. Flertallet består av Katrine *Fangen*, Henrik *Lunde*, Stephan *Mo* og Per *Reehorst*. Reehorst har på grunn av sykdom i avslutningsfasen ikke hatt mulighet til å ta stilling til alle enkeltheter i flertallets forslag, men stiller seg bak konklusjonen. Mindretallet består av gruppas leder Ørnulf *Røhnebæk*.

#### 4.3.2 Flertallets anbefaling

Flertallet går inn for en endring av strl. §135 a da det reelle vernet mot hets og trakassering ikke fungerer tilfredsstillende i Norge i dag. Vårt standpunkt bygger på følgende elementer:

Strl. §135 a skal verne mot å bli utsatt for rasistiske ytringer. Det er viktig for forståelsen av dette å gjøre det klart at det ikke er paragrafens hensikt, eller vårt syn, å forby ideologier eller meninger, ei heller forby enhver negativ ytring om minoriteter i Norge.

En fri og åpen debatt om innvandrings- og flyktningsaker er viktig for demokratiet. Utfordringen blir å finne en balansegang mellom retten til å ytre seg og retten til å bli beskyttet mot hets og trakassering. Vårt forslag til endring av strl. §135 a skal kun ramme de ytringer som har karakter av hets og trakassering. Vi anser at den grensen man har lagt seg på i Sverige med hensyn til avveiningen mellom ytringsfrihet og forbud mot rasistiske ytringer er riktig (jf kap 2.4.2 og 2.4.3).

Flertallet foreslår derfor at strl. § 135 a annet ledd får slik ordlyd (og at nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd):

*Den som offentlig ytrer seg på en måte som viser ringeakt, herunder ved bruk av rasistiske symboler og kjennetegn, for en person eller gruppe av personer på grunn av deres religion, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Bestemmelsen omfatter også spredning av materiale som viser slik ringeakt.*

Om den nærmere utformingen av forslaget skal bemerkes:

- begrepet *ringeakt* finnes også i § 135 a første ledd (og strl. § 247), men det synes som om begrepet der er knyttet til at ytringen skal evne å *utsette noen for ringeakt*. Det kan forstås slik at ytringen først er straffbar når den kan lede *andre* til å vise ringeakt. Uansett hvordan ringeakt skal tolkes etter § 135 a første ledd, er det etter vårt forslag tilstrekkelig at den framsatte ytring i seg selv viser ringeakt. Ytringer som tillegger noen person eller noen folkegruppe negative egenskaper på grunn av deres etnisitet mv. bør være omfattet.
- det er neppe formålstjenlig å definere helt konkret hva som skal regnes som rasistiske symboler og kjennetegn. For mange symboler er dette helt opplagt, som hakekors og Hitlerhilsen. For symboler og kjennetegn i grenseland bør det avgjørende være hvilke intensjoner som ligger bak avgivers bruk av symbolene. Men dette må også holdes opp mot hva allmennheten normalt vil lese ut av symbolene.

Utvidelsen vil innebære en rekke fordeler med sikte på en effektiv straffeforfølgelse av rasistiske utsagn. Det vil normalt være langt lettere for påtalemyndigheten å bevise at ulovlige symboler er vist eller brukt offentlig enn å bevise i ettertid hvilke muntlige ytringer som ble satt fram.

Også for andre som må forholde seg til rasistiske ytringer og symboler – som foreldre, lærere og klassekamerater – er det viktig med klar og tydelig lovgivning slik at man ikke er i tvil om når grensen mellom det lovlige og ulovlige blir passert. Det er vår antakelse at det vil bli lettere å opptre myndig overfor rasistiske ytringer i nærmiljøet når lovgivningen er tydelig.

Forslaget antas ikke å være i strid med gjeldende bestemmelser om ytringsfrihet, det vil si Grl. § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30. På samme måte som gjeldende strl. § 135 a må "tolkes og anvendes med Grunnlovens § 100 som bakgrunn og rettesnor", jf. Rt. 1977 s. 114, må også vårt utvidelsesforslag anvendes i overensstemmelse med Grl. § 100. Forslaget vil bidra til en mer lojal oppfyllelse av forpliktelsene etter CERD.

Flertallet har følgende merknader til mindretallets forslag (se under):

Rasistiske ytringer er så krenkende at det ville være galt å forlange økt toleranse fra voksne personer som blir utsatt for dette. Det er vanskelig å se dette som fri kommunikasjon mellom voksne. Strl. § 135 a skal også markere samfunnets vern av minoriteter som blir utsatt for grovt krenkende ytringer (jf. førstvoterende i Kjuus-saken (Rt 1997 s. 1821, s. 1833).

Signaleffekten av å innføre en 18 års grense vil være svært negativ. Det kan gi avsendere av rasistiske budskap et signal om at budskapet er akseptabelt hvis det er forbeholdt voksne mottakere. Det er også et galt signal til den voksne delen av minoritetsbefolkningen om at de skal måtte tåle mer rasistisk hets enn barn. Eksempelvis vil overlevende fra Holocaust måtte tåle å bli hetset, mens deres barnebarn skal beskyttes.

Mindretallet sier at den faktiske konsekvens av lovendringen vil innebære at det "i realiteten" vil bli ulovlig å framsette ytringer som viser ringeakt overfor etniske grupper, herunder å benytte rasistiske symboler, i nesten enhver offentlig sammenheng. Vi mener det vil være riktig og naturlig å la realiteten gjenspeile seg i den faktiske lovtekst.

Katrine *Fangen* vil i tillegg anføre:

Det er etter min mening viktig at symbolforbudet ikke skal brukes som åpning for en hard konfrontasjonslinje fra politiet i forbindelse med nynazistiske marsjeringer eller konserter. Slike konfrontasjoner lignende det som skjedde i 1995, da politiet stormet nynazistenes hus i Treschowsgate 1 og la samtlige nynazister på bakken i håndjern, bidrar etter min mening til å hardne til miljøet, og gir dem i egne øyne status som martyrer. Begivenheten i 1995 ble fortolket som en seier av nynazistene i etterkant – fordi de fikk store presseoppslag og fordi de mente de fikk vist offentligheten at de var "politisk forfulgte". Slik jeg ser det bør symbolforbudet heller praktiseres slik det har blitt gjort ved et par anledninger i Sverige, der politiet har videofilmert demonstrasjoner,

for så å bruke filmen som bevismateriale når de senere har anmeldt deltagerne for rasistisk symbolbruk. Etter hva vi fikk høre ved besøket i Sverige har dette ført til at nynazistene der i mindre grad bruker nazihilsener og symboler under sine demonstrasjoner, og da har man oppnådd det man ønsker.

#### 4.3.3 Mindretallets anbefaling

Studiegruppas mindretall er enig med flertallet i at strl. § 135 a bør endres slik at politi og påtalemyndighet får en klarere bestemmelse å forholde seg til. Jo mindre tvilsomt det er når grensen for det straffbare blir overskredet, jo enklere vil det være for politi og påtalemyndighet å gripe inn, og jo hyppigere må man anta at det vil bli grepet inn.

Mindretallet foreslår derfor en endring av strl. § 135 a som innebærer at det i nærvær av personer under 18 år ikke lovlig kan framsettes ytringer som viser ringeakt for en person eller gruppe av personer på grunn av deres religion, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse. Det bør tas inn i bestemmelsen at det å vise ringeakt gjennom bruk av rasistiske symboler og kjennetegn omfattes av forbudet.

På denne bakgrunn foreslår mindretallet at strl. § 135 a annet ledd får slik ordlyd (og at nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd):

*Den som offentlig ytrer seg på en måte som viser ringeakt, herunder ved bruk av rasistiske symboler og kjennetegn, for en person eller gruppe av personer på grunn av deres religion, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse på en slik måte at personer under 18 år kan oppfange ytringen, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Bestemmelsen omfatter også overlatelse av materiale som viser slik ringeakt til personer under 18 år.*

Om den nærmere utforming av forslaget skal bemerkes:

- bestemmelsen bør avgrenses til offentlig framsatte ytringer, slik dette er definert i strl. § 7 nr. 2, samt til *overlatelse* til noen under 18 år.
- begrepet *overlatelse* bør tolkes på samme måte som i strl. § 204 første ledd c om overlatelse av pornografi til personer under 18 år. Det innebærer at materialet må stilles til disposisjon for kortere eller lengre tid. Forbudet vil derfor ramme den som sender slikt materiale til personer under 18 år eller f.eks. legger slikt materiale uadressert i postkassen til husstander som har husstandsmedlemmer under 18 år.
- for å få til en effektiv regel bør bestemmelsen formuleres slik at det er nok at ytringen kan oppfanges av personer under 18 år. Det er derfor ikke noe vilkår for straff at det kan bevises at ytringen faktisk ble sett, hørt eller lest av en eller flere mindreårige. Det er tilstrekkelig at gjerningsmannen framfører sin ytring på et slik sted eller på en slik måte at han ikke kan kontrollere om noen under 18 år oppfanger ytringen og heller ikke kan regne med at andre har slik kontroll. Forbudet vil i prinsippet omfatte alt som legges ut på internett, så lenge den enkelte avgiver ikke har iverksatt tiltak som gjør at sidene ikke kan besøkes av personer under 18 år.
- bestemmelsen innebærer ikke at det generelt blir forbudt å vise fram rasistiske symboler i nærvær av personer under 18 år. Det blir bare straffbart når det ligger

innenfor gjerningsmannens forsett å bruke symbolene for å vise slike ringeakt som nevnt. Forbudet hindrer derfor ikke at rasistsymboler benyttes f.eks. i undervisning eller i mediene i samband med rapportering om dagsaktuelle eller historiske hendelser, jf. den tyske sosialadekvansklausulen i StGB § 86 (3).

- om begrepet *ringeakt* og behovet for en konkretisering av hvilke rasistiske symbol som skal omfattes, vises til flertallet merknader.

Når mindretallet ikke ønsker å gå så langt som flertallet i nykriminalisering, skyldes dette både prinsipielle og pragmatisk forhold. Prinsipielt bør man ikke innskrenke ytringsfriheten utover det som er nødvendig for å oppnå det man er ute etter. Min vurdering er at en utvidelse av forbudet i strl. § 135 a bør avgrenses til man effektivt kan gjøre noe med, nemlig å skjerme personer under 18 år mot rasistiske ytringer og symboler. Slik skjerming vil være positivt både av hensyn til barn og unge som kan bli skremt og krenket av hatefulle rasistiske ytringer og det kan være et positivt tiltak for å hindre rekruttering av personer under 18 år til de rasistiske miljøene. Derimot ligger det ikke i mindretallets forslaget noen implisitt forestilling om at rasistisk ideologi og rasistiske holdninger i sin alminnelighet effektivt kan bekjempes – utover det som allerede følger av strl. § 135 a første ledd – gjennom kriminalisering.

Etter mindretallets syn vil en utvidelse av strl. § 135 a etter det skisserte mønster kunne tjene til å oppfylle målsettingen om å beskytte barn og unge under 18 år mot å måtte ferdes i et offentlig miljø der man møter ringeakt – ikke pga. den personen de måtte være, men på grunn av hudfarge eller antatt tilhørighet til en etnisk gruppe. De samme fordeler som er påpekt av flertallet med hensyn til en effektiv straffeforfølgelse av rasistiske utsagn, gjør seg også gjeldende i forhold til mindretallets framlegg. Og – på samme måte som flertallets – vil mindretallets forslag gi en enklere situasjon for andre – som lærere, foreldre og klassekamerater – når de skal sette foten ned overfor rasistiske ytringer og symboler. Det kan derfor anføres at flertallets forslag går lengre enn nødvendig.

Også overfor mindretallets forslag kan det reises ytringsfrihetsinnvendinger. Det er likevel vanskelig å se at disse kan tillegges særlig vekt. Ytringsfriheten er i første rekke en frihet mellom voksne. Ved en avveining mellom de ulike hensyn synes det derfor klart at barn og unges krav på å kunne ferdes i trygge miljøer – miljøer frie for rasistpropaganda – må veie vesentlig tyngre enn rasistenes ytringsfrihet.

Mindretallets forslaget til et nytt annet ledd i strl. § 135 a må ”tolkes og anvendes med Grunnlovens § 100 som bakgrunn og rettesnor”, jf. Rt. 1977 s. 114. Men fordi forslaget ikke innebærer et inngrep i den frie kommunikasjon mellom voksne må det antas at ytringsfrihetshensyn ikke vil ha samme vekt som ved vurderingen etter § 135 a første ledd. Bestemmelsen om en 18-års grense kan derfor i stor grad tas på ordet, uten den modifikasjon som normalt vil følge av Grl. § 100 når det også gripes inn i kommunikasjonen mellom voksne, slik som i flertallets forslag.

Det er kjent fra flere andre områder at man har aldersgrenser med hensyn til hvem man kan framsette ytringer overfor, jf. strl. § 204 første ledd c, som gjør det straffbart å overlate pornografi til personer under 18 år, og aldersgrensereglene i film og videogramloven. Det vises også til Justisdepartementets høringsbrev 29. januar 2001 om endringer i strl. § 382, der det foreslås fri adgang til offentlig visning av grov

underholdningsvold når framvisningen ikke skjer i næring, ikke overværes av personer under 18 år og skjer i lokaler der den ansvarlige kan kontrollere at ingen under 18 år er til stede.

Mindretallets forslag antas ikke å være i strid med Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny § 100 i Grunnloven, jf. NOU 1999: 27 s. 239. Kommisjonen er i sin drøfting av rasistiske ytringer ikke inne på den muligheten at man kan vedta ulike grenser for hvilke rasistiske ytringer som kan være lovlige avhengig av publikums alder. Ulike materielle grenser avhengig av mottakers alder drøftes derimot i samband med aldersgrenser for å se grove filmatiske voldsskildringer. Det uttales (s. 161) ”at det skal foreligge meget gode grunner for å nekte voksne over 18 år ... tilgang til ytringer. Slike prinsipielle betraktninger gjør seg i langt mindre grad gjeldende overfor et umyndig publikum – den konsumentgruppen som også antas å være mest utsatt for skadelig påvirkning”.

Mindretallets forslag bygger på en kombinasjon av de svenske og tyske forbudene mot rasistiske ytringer i BrB 16:8 (se kap. 2.4) og StGB §§ 86, 86a og 130 (se kap. 3.7.2), samt den tyske loven om utbredelse av skrifter og medier som kan være en fare for ungdommen (se kap. 3.7.3)

Mindretallet ser særlig to innvendinger mot sitt eget forslag. For det første er det en fare for at forslaget – særlig vedrørende ulovlige symboler – kan bli oppfattet som noe i retning av et formaldelikt, som det er lett å reise tiltale i forhold til. I saker der det er noe mer usikkert om man kan oppnå domfellelse for krenkelse også av grunndeliktet i § 135 a første ledd, kan det av prosessøkonomiske grunner framstå som hensiktsmessig å bare reise tiltale for overtredelse av symbolforbudet. Dette er i såfall uheldig, og et forhold påtalemyndigheten bør være oppmerksom på.

For det andre kan det hevdes at forslaget innebærer en langt kraftigere reell innskrenkning av ytringsfriheten enn hva som framkommer formelt. Det fleste ytringer som framsettes offentlig kan i praksis oppfanges av personer under 18 år. Forbudet innebærer derfor i realiteten at det blir ulovlig å framsette ytringer som viser ringeakt overfor etniske grupper, herunder å benytte rasistiske symboler for å få fram sin ringeakt, i nesten enhver offentlig sammenheng.

Mindretallet kan være enig i at dette kan bli den faktiske konsekvens av forslaget, men mener likevel at det er en vesentlig forskjell på å innføre et generelt forbud av denne art og å kun forby slike ytringer i nærvær av mindreårige. Forslaget griper formelt sett ikke inn i kommunikasjon mellom voksne, men åpner for at voksne personer som klarer å etablere offentlige sammenhenger der personer under 18 år ikke har tilgang, kan framsette ytringer i strid med den materielle grensen som ellers vil gjelde – men ikke ytringer i strid med gjeldende § 135 a.

#### 4.4 Forbud mot demonstrasjoner?

Studiegruppa har registret at de svenske og tyske reglene om demonstrasjonsfrihet synes å gi demonstrasjonsretten et bedre vern i disse statene enn i Norge. Dette synes særlig å henge sammen med at retten til å demonstrere er nedfelt i grunnlovene, og at det derfor – spesielt i Tyskland – kreves tilnærmet sikkerhet for at ulovligheter vil oppstå, før forbud kan nedlegges.

Import av regler på dette feltet vil derfor neppe ha som resultat at norske myndigheter får økt mulighet til å nedlegge forbud mot rasistdemonstrasjoner eller antatte rasistdemonstrasjoner. Det er gruppas vurdering at forbudshjemmelen i politiloven § 11 tredje ledd er tilstrekkelig. Etter denne bestemmelsen kan forbud nedlegges når det er grunn til å frykte at arrangementet kan

- a) forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel,
- b) det formål som tilsiktes fremmet strider mot lov, eller
- c) måten dette skjer på strider mot lov.

Det siste alternativet gir hjemmel til å nedlegge forbud når det er grunn til å frykte at det f.eks. vil bli framført ytringer i strid med strl. § 135 a. Vi har ikke funnet særlige holdepunkter for å mene noe sikkert om hvor stor grad av sannsynlighet for ulovligheter som må foreligge på forbudstidspunktet.

#### 4.5 Forslag til lovendring

Studiegruppa flertall – Fangen, Lunde, Mo og Reehorst – anbefaler at strl. § 135 a annet ledd får slik ordlyd:

*Den som offentlig ytrer seg på en måte som viser ringeakt, herunder ved bruk av rasistiske symboler og kjennetegn, for en person eller gruppe av personer på grunn av deres religion, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Bestemmelsen omfatter også spredning av materiale som viser slik ringeakt.*

Studiegruppas mindretall – Røhnebæk – anbefaler at strl. § 135 a annet ledd får slik ordlyd:

*Den som offentlig ytrer seg på en måte som viser ringeakt, herunder ved bruk av rasistiske symboler og kjennetegn, for en person eller gruppe av personer på grunn av deres religion, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse på en slik måte at personer under 18 år kan oppfange ytringen, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år. Bestemmelsen omfatter også overlatelse av materiale som viser slik ringeakt til personer under 18 år.*

For begge forslag gjelder at nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

Det understrekes at det har vært begrenset tid til rådighet for grundigere lovteknisk vurdering av våre forslag til lovendring.



## Vedlegg

### 1. Relevante svenske lovtekster:

#### *Regeringsformen (RF)*

##### RF 2:1

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

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

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

##### RF 2:13

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller motta yttranden.

##### RF 2:14

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

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.

#### *Tryckfrihetsförordningen (TF)*

##### TF 1:4

Envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städse hava i åtanke att tryckfriheten utgör grundval

för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Vid bestämmande av påföljd, som enligt denna förordning är förenad med missbruk av tryckfriheten, skall, då meddelad uppgift påkallat rättelse, särskilt beaktas, huruvida sådan på lämpligt sätt bringats till allmänhetens kännedom.

#### TF 1:5

Denna förordning äger tillämpning å skrift, som framställts i tryckpress. Den skall ock tillämpas å skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om

1. utgivningsbevis gäller för skriften; eller
2. skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet.

Bestämmelse i förordningen som har avseende å skrift som framställts i tryckpress eller å tryckning skall, när ej annat angives, äga motsvarande tillämpning å annan skrift, varå förordningen enligt första stycket är tillämplig, eller å mångfaldigande av sådan skrift.

Till skrift hänföres bild, även om den ej åtföljes av text.

#### TF 7:4 nr. 11

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

...

11. hets mot folkgrupp, varigenom någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse;"

#### TF 9:1

Justitiekanslern skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som angivas i denna förordning ej överskridas.

#### TF 9:2

Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Ej må annan än Justitiekanslern inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Endast Justitiekanslern och rätten äga besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om ej annat är föreskrivet i denna förordning.

Regeringen äger hos Justitiekanslern anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. I lag må föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott må väckas endast efter regeringens medgivande.

Justitiekanslern är tillika ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning; om befogenhet för Riksdagens ombudsman att vara åklagare i mål som nu angivits gäller dock vad i lag är stadgat.

## *Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)*

### YGL 1:5

Den som skall döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick. Han bör alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet. Om han är tveksam, bör han hellre fria än fälla.

### YGL 5:1

De gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen skall anses som yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning och är straffbara enligt lag.

Under samma förutsättningar skall som yttrandefrihetsbrott anses även sådan olaga våldsskildring varigenom någon genom rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

## *Brottbalken (BrB)*

### BrB 4:7

Den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan, döms för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år.

### BrB 5:3

Den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom, dömes, om gärningen ej är belagd med straff enligt 1 eller 2 §, för förolämpning till böter.

Är brottet grovt, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

### BrB 16:5

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, dömes för uppvigling till böter eller fängelse i högst sex månader.

För uppvigling skall dömas även den som muntligen inför en samling av krigsmän eller i annat meddelande till krigsmän uppmanar eller på annat sätt söker förleda dem till en handling eller underlåtenhet som innebär att de åsidosätter vad som åligger dem i tjänsten.

I ringa fall skall ej dömas till ansvar. Vid bedömande huruvida ringa fall föreligger skall särskilt beaktas, om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd.

Är brottet med hänsyn till att gärningsmannen sökt förleda till allvarligt brott eller eljest att anse som grovt, skall dömas till fängelse i högst fyra år.

### BrB 16:8

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.

#### BrB 16:9

En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst ett år.

Vad som sägs i första stycket om en näringsidkare tillämpas också på den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag.

För olaga diskriminering dömes även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

Om någon som avses i första-tredje styckena på sätt som där sägs diskriminerar annan på grund av att denne har homosexuell läggning, döms likaledes för olaga diskriminering.

#### BrB 16:16

Den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen betar sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten, döms för förargelseväckande beteende till penningböter.

#### *Ordningslagen (lag 1993:1617)*

##### 2:4 første ledd

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser.

##### 2:7

Ansökan om tillstånd att anordna och anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

##### 2:8

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt om befrielse enligt 4 § andra stycket från skyldigheten att ansöka om tillstånd att anordna offentliga tillställningar.

Om den offentliga tillställningen avser tävling eller uppvisning i motorsport och det för att genomföra tillställningen krävs beslut av länsstyrelsen i något annat avseende, prövas dock frågan om tillstånd av länsstyrelsen efter samråd med polismyndigheten.

Anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning behandlas av polismyndigheten som också prövar frågor om befrielse enligt 5 § fjärde stycket från skyldigheten att göra anmälan om sammankomster eller tillställningar.

##### 2:9 første ledd

Polismyndigheten får förelägga anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning att lämna uppgifter utöver vad ansökan eller anmälan skall innehålla eller själv sörja för den utredning som behövs. Anordnaren är dock inte skyldig att redogöra för innehållet i föredrag, tal eller dramatisk eller annan framställning som är avsedd att förekomma vid sammankomsten eller tillställningen.

2:10 første ledd

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi.

2:16

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

2:25 nr. 1

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls

1. en allmän sammankomst, om det vid en tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken, ...”

*Lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.*

1 § Denna lag har till ändamål att i fråga om arbete, anställningsvillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet (etnisk mångfald i arbetslivet).”

## **2. Relevante tyske lovtekster:**

*Den tyske grunnloven (Grundgesetz – GG)*

### Artikel 5 [Meinungsfreiheit]

(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

### Article 5 [Freedom of Expression]

(1) Everyone has the right to freely express and disseminate his opinion in speech, writing, and pictures and to freely inform himself from generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting by means of broadcasts and films are guaranteed. There will be no censorship.

(2) These rights are subject to limitations in the provisions of general statutes, in statutory provisions for the protection of the youth, and in the right to personal honor.

(3) Art and science, research and teaching are free. The freedom of teaching does not release from allegiance to the constitution.

#### Artikel 8 [Versammlungsfreiheit]

(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

#### Artikkel 8 [Forsamlingsfrihet]

(1) Alle tyskere har rett til, uten forutgående melding eller tillatelse, å samle seg fredelig og ubevæpnet.

(2) For samlinger utendørs kan denne retten innskrenkes ved lov eller med hjemmel i lov.

#### Artikel 9 [Vereinigungsfreiheit]

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.

#### Article 9 [Freedom of association]

(1) All Germans have the right to form clubs and societies.

(2) Associations, the purposes or activities of which conflict with criminal statutes or which are directed against the constitutional order or the concept of international understanding, are prohibited.

(3) The right to form associations to safeguard and improve working and economic conditions is guaranteed to everyone and for all professions. Agreements which restrict or seek to impair this right are null and void, measures directed to this end are illegal. Measures taken pursuant to Articles 12a, 35 (2) & (3), 87a (4), or 91 may not be directed against industrial conflicts engaged in by associations to safeguard and improve working and economic conditions in the sense of the first sentence of this paragraph. Artikkel 9.

#### Artikel 18 [Verwirkung von Grundrechten]

Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1), die Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinigungsfreiheit (Artikel 9), das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), das Eigentum (Artikel 14) oder das Asylrecht (Artikel 16a) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.

#### Article 18 [Forfeiture of basic rights]

Whoever abuses freedom of expression of opinion, in particular freedom of the press (Article 5(1)), freedom of teaching (Article 5 (3)), freedom of assembly (Article 8), freedom of association (Article 9), privacy of letters and secrecy of post and telecommunication (Article 10), property (Article 14), or the right to asylum (Article 16a) in order to combat the free democratic basic order forfeit these basic rights. Such forfeiture and the extent thereof is determined by the Federal Constitutional Court.

#### Artikel 21 [Parteien]

(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die

Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

#### Article 21 [Political parties]

(1) The political parties participate in the forming of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles. They have to publicly account for the sources and use of their funds and for their assets.

(2) Parties which, by reason of their aims or the behavior of their adherents, seek to impair or abolish the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany are unconstitutional. The Federal Constitutional Court decides on the question of unconstitutionality.

(3) Details are regulated by federal statutes.

#### *Den tyske straffeloven (Strafgesetzbuch - StGB)*

#### § 46. Grundsätze der Strafzumessung.

(1) Die Schuld des Täters ist Grundlage für die Zumessung der Strafe. Die Wirkungen, die von der Strafe für das künftige Leben des Täters in der Gesellschaft zu erwarten sind, sind zu berücksichtigen.

(2) Bei der Zumessung wägt das Gericht die Umstände, die für und gegen den Täter sprechen, gegeneinander ab. Dabei kommen namentlich in Betracht:

die Beweggründe und die Ziele des Täters,

die Gesinnung, die aus der Tat spricht, und der bei der Tat aufgewendete Wille,

das Maß der Pflichtwidrigkeit,

die Art der Ausführung und die verschuldeten Auswirkungen der Tat,

das Vorleben des Täters, seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse

sowie sein Verhalten nach der Tat, besonders sein Bemühen, den Schaden

wiedergutzumachen, sowie das Bemühen des Täters, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen.

(3) Umstände, die schon Merkmale des gesetzlichen Tatbestandes sind, dürfen nicht berücksichtigt werden.

#### § 84 Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei

(1) Wer als Rädelsführer oder Hintermann im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes den organisatorischen Zusammenhalt

1. einer vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei oder

2. einer Partei, von der das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, daß sie

Ersatzorganisation einer verbotenen Partei ist, aufrechterhält,

wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Der Versuch ist strafbar.

(2) Wer sich in einer Partei der in Absatz 1 bezeichneten Art als Mitglied betätigt oder wer ihren organisatorischen Zusammenhalt unterstützt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Wer einer anderen Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die im Verfahren nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes oder im Verfahren nach § 33 Abs. 2 des Parteiengesetzes erlassen ist, oder einer vollziehbaren Maßnahme zuwiderhandelt, die im Vollzug einer in einem solchen Verfahren ergangenen Sachentscheidung getroffen ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Den in Satz 1 bezeichneten Verfahren steht ein Verfahren nach Artikel 18 des Grundgesetzes gleich.

(4) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 und der Absätze 2 und 3 Satz 1 kann das Gericht bei Beteiligten, deren Schuld gering und deren Mitwirkung von untergeordneter Bedeutung ist, die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von einer Bestrafung nach diesen Vorschriften absehen.

(5) In den Fällen der Absätze 1 bis 3 Satz 1 kann das Gericht die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von einer Bestrafung nach diesen Vorschriften absehen, wenn der Täter sich freiwillig und ernsthaft bemüht, das Fortbestehen der Partei zu verhindern; erreicht er dieses Ziel oder wird es ohne sein Bemühen erreicht, so wird der Täter nicht bestraft.

#### § 85 Verstoß gegen ein Vereinigungsverbot

(1) Wer als Rädelsführer oder Hintermann im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes den organisatorischen Zusammenhalt

1. einer Partei oder Vereinigung, von der im Verfahren nach § 33 Abs. 3 des Parteiengesetzes unanfechtbar festgestellt ist, daß sie Ersatzorganisation einer verbotenen Partei ist, oder
2. einer Vereinigung, die unanfechtbar verboten ist, weil sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet, oder von der unanfechtbar festgestellt ist, daß sie Ersatzorganisation einer solchen verbotenen Vereinigung ist,

aufrechterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.

(2) Wer sich in einer Partei oder Vereinigung der in Absatz 1 bezeichneten Art als Mitglied betätigt oder wer ihren organisatorischen Zusammenhalt unterstützt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) § 84 Abs. 4 und 5 gilt entsprechend.

#### § 86 Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen

(1) Wer Propagandamittel

1. einer vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer Partei oder Vereinigung, von der unanfechtbar festgestellt ist, daß sie Ersatzorganisation einer solchen Partei ist,
  2. einer Vereinigung, die unanfechtbar verboten ist, weil sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet, oder von der unanfechtbar festgestellt ist, daß sie Ersatzorganisation einer solchen verbotenen Vereinigung ist,
  3. einer Regierung, Vereinigung oder Einrichtung außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs dieses Gesetzes, die für die Zwecke einer der in den Nummern 1 und 2 bezeichneten Parteien oder Vereinigungen tätig ist, oder
  4. Propagandamittel, die nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind, Bestrebungen einer ehemaligen nationalsozialistischen Organisation fortzusetzen,
- im Inland verbreitet oder zur Verbreitung im Inland oder Ausland herstellt, vorrätig hält, einführt oder ausführt oder in Datenspeichern öffentlich zugänglich macht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Propagandamittel im Sinne des Absatzes 1 sind nur solche Schriften (§ 11 Abs. 3), deren Inhalt gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet ist.

(3) Absatz 1 gilt nicht, wenn das Propagandamittel oder die Handlung der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen, der Kunst oder der Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre, der Berichterstattung über Vorgänge des Zeitgeschehens oder der Geschichte oder ähnlichen Zwecken dient.



(4) Ist die Schuld gering, so kann das Gericht von einer Bestrafung nach dieser Vorschrift absehen.

#### § 86a Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. im Inland Kennzeichen einer der in § 86 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 bezeichneten Parteien oder Vereinigungen verbreitet oder öffentlich, in einer Versammlung oder in von ihm verbreiteten Schriften (§ 11 Abs. 3) verwendet oder
  2. Gegenstände, die derartige Kennzeichen darstellen oder enthalten, zur Verbreitung oder Verwendung im Inland oder Ausland in der in Nummer 1 bezeichneten Art und Weise herstellt, vorrätig hält, einführt oder ausführt.
- (2) Kennzeichen im Sinne des Absatzes 1 sind namentlich Fahnen, Abzeichen, Uniformstücke, Parolen und Grußformen. Den in Satz 1 genannten Kennzeichen stehen solche gleich, die ihnen zum Verwechseln ähnlich sind.
- (3) § 86 Abs. 3 und 4 gilt entsprechend.

#### § 130 Volksverhetzung

- (1) Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,
1. zum Haß gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt oder zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffordert oder
  2. die Menschenwürde anderer dadurch angreift, daß er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet,
- wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.
- (2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. Schriften (§ 11 Abs. 3), die zum Haß gegen Teile der Bevölkerung oder gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihr Volkstum bestimmte Gruppe aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffordern oder die Menschenwürde anderer dadurch angreifen, daß Teile der Bevölkerung oder eine vorbezeichnete Gruppe beschimpft, böswillig verächtlich gemacht oder verleumdet werden,
    - a) verbreitet,
    - b) öffentlich ausstellt, anschlägt, vorführt oder sonst zugänglich macht,
    - c) einer Person unter achtzehn Jahren anbietet, überläßt oder zugänglich macht oder
    - d) herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, ankündigt, anpreist, einzuführen oder auszuführen unternimmt, um sie oder aus ihnen gewonnene Stücke im Sinne der Buchstaben a bis c zu verwenden oder einem anderen eine solche Verwendung zu ermöglichen, oder
  2. eine Darbietung des in Nummer 1 bezeichneten Inhalts durch Rundfunk verbreitet.
- (3) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer eine unter der Herrschaft des Nationalsozialismus begangene Handlung der in § 220a Abs. 1 bezeichneten Art in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, öffentlich oder in einer Versammlung billigt, leugnet oder verharmlost.
- (4) Absatz 2 gilt auch für Schriften (§ 11 Abs. 3) des in Absatz 3 bezeichneten Inhalts.
- (5) In den Fällen des Absatzes 2, auch in Verbindung mit Absatz 4, und in den Fällen des Absatzes 3 gilt § 86 Abs. 3 entsprechend.

#### *Foreningsloven (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts) 5. august 1964*

#### § 2 Begriff des Vereins

- (1) Verein im Sinne dieses Gesetzes ist ohne Rücksicht auf die Rechtsform jede Vereinigung, zu der sich eine Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen für längere Zeit zu einem

gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen hat.

(2) Vereine im Sinne dieses Gesetzes sind nicht

1. politische Parteien im Sinne des Artikels 21 des Grundgesetzes
2. Fraktionen des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Länder
3. Religionsgemeinschaften und Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen, im Rahmen des Artikels 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 137 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919

### § 3 Verbot

(1) Ein Verein darf erst dann als verboten (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes) behandelt werden, wenn durch Verfügung der Verbotsbehörde festgestellt ist, daß seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder daß er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet; in der Verfügung ist die Auflösung des Vereins anzuordnen (Verbot). Mit dem Verbot ist in der Regel die Beschlagnahme und die Einziehung

1. des Vereinsvermögens,
2. von Forderungen Dritter, soweit die Einziehung in § 12 Abs. 1 vorgesehen ist, und
3. von Sachen Dritter, soweit der Berechtigte durch die Überlassung der Sachen an den Verein dessen verfassungswidrige Bestrebungen vorsätzlich gefördert hat oder die Sachen zur Förderung dieser Bestrebungen bestimmt sind

zu verbinden.

(2) Verbotsbehörde ist

1. die oberste Landesbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde für Vereine und Teilvereine, deren erkennbare Organisation und Tätigkeit sich auf das Gebiet eines Landes beschränken,
2. der Bundesminister des Innern für Vereine und Teilvereine, deren Organisation oder Tätigkeit sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.

Die oberste Landesbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde entscheidet im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern, wenn sich das Verbot gegen den Teilverein eines Vereins richtet, für dessen Verbot nach Satz 1 Nr. 2 der Bundesminister des Innern zuständig ist. Der Bundesminister des Innern entscheidet im Benehmen mit den Behörden, die nach Satz 1 Nr. 1 für das Verbot von Teilvereinen zuständig gewesen wären.

(3) Das Verbot erstreckt sich, wenn es nicht ausdrücklich beschränkt wird, auf alle Organisationen, die dem Verein derart eingegliedert sind, daß sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse als Gliederung dieses Vereins erscheinen (Teilorganisationen). Auf nichtgebietliche Teilorganisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit erstreckt sich das Verbot nur, wenn sie in der Verbotsverfügung ausdrücklich benannt sind.

(4) Das Verbot ist schriftlich abzufassen, zu begründen und dem Verein, im Falle des Absatzes 3 Satz 2 auch den Teilorganisationen, zuzustellen. Der verfügende Teil des Verbots ist im Bundesanzeiger und danach im amtlichen Mitteilungsblatt des Landes bekanntzumachen, in dem der Verein oder, sofern sich das Verbot hierauf beschränkt, der Teilverein seinen Sitz hat; Verbote nach § 15 werden nur im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Das Verbot wird mit der Zustellung, spätestens mit der Bekanntmachung im Bundesanzeiger, wirksam und vollziehbar; § 80 der Verwaltungsgerichtsordnung bleibt unberührt.

(5) Die Verbotsbehörde kann das Verbot auch auf Handlungen von Mitgliedern des Vereins stützen, wenn

1. ein Zusammenhang zur Tätigkeit im Verein oder zu seiner Zielsetzung besteht,
2. die Handlungen auf einer organisierten Willensbildung beruhen und

3. nach den Umständen anzunehmen ist, daß sie vom Verein geduldet werden.

### § 9 Kennzeichenverbot

(1) Kennzeichen des verbotenen Vereins dürfen für die Dauer der Vollziehbarkeit des Verbots nicht mehr

1. öffentlich, in einer Versammlung
  2. in Schriften, Ton- oder Bildträgern, Abbildungen oder Darstellungen, die verbreitet werden oder zur Verbreitung bestimmt sind,
- verwendet werden. Ausgenommen ist eine Verwendung von Kennzeichen im Rahmen der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen und ähnlicher Zwecke.

(2) Kennzeichen im Sinne des Absatzes 1 sind insbesondere Fahnen, Abzeichen, Uniformstücke, Parolen und Grußformen.

(3) Diese Vorschriften gelten auch für die Verwendung von Kennzeichen einer Ersatzorganisation für die Dauer der Vollziehbarkeit einer Verfügung nach § 8 Abs. 2 Satz 1.

### § 14 Ausländervereine

(1) Vereine, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind (Ausländervereine), können nach den Vorschriften dieses Gesetzes, abgesehen von den in Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes genannten Gründen, auch dann verboten werden, wenn sie durch politische Betätigung die innere oder äußere Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder verletzen oder gefährden. § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 12 Abs. 1 und 2 sind mit der Maßgabe anzuwenden, daß die Beschlagnahme und die Einziehung von Forderungen und Sachen Dritter auch im Falle der Förderung politischer Betätigung im Sinne des Satzes 1 zulässig sind.

(2) Anstelle des Vereinsverbots kann die Verbotbehörde gegenüber Ausländervereinen Betätigungsverbote erlassen, die sie auch auf bestimmte Handlungen oder bestimmte Personen beschränken kann. Im übrigen bleiben Ausländervereinen gegenüber die gesetzlichen Vorschriften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung unberührt.

*Forsamlingsloven (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge - Versammlungsgesetz - VersG)  
15. november 1978*

### § 1 [Versammlungsrecht]

(1) Jedermann hat das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen.

(2) Dieses Recht hat nicht,

1. wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,
2. wer mit der Durchführung oder Teilnahme an einer solchen Veranstaltung die Ziele einer nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer solchen Partei fördern will,
3. eine Partei, die nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist, oder
4. eine Vereinigung, die nach Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes verboten ist.

### § 3 [Uniformverbot]

(1) Es ist verboten, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen.

(2) Jugendverbänden, die sich vorwiegend der Jugendpflege widmen, ist auf Antrag für ihre Mitglieder eine Ausnahmegenehmigung von dem Verbot des Absatzes 1 zu erteilen. Zuständig ist bei Jugendverbänden, deren erkennbare Organisation oder Tätigkeit sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, der Bundesminister des Innern, sonst die oberste Landesbehörde. Die Entscheidung des Bundesministers des Innern ist im Bundesanzeiger und im Gemeinsamen Ministerialblatt, die der obersten Landesbehörden in ihren amtlichen Mitteilungsblättern bekanntzumachen.

### § 15 [Verbot von Versammlungen im Freien, Auflagen, Auflösung]

(1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

(2) Sie kann eine Versammlung oder einen Aufzug auflösen, wenn sie nicht angemeldet sind, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwidergehandelt wird oder wenn die Voraussetzungen zu einem Verbot nach Absatz 1 gegeben sind.

(3) Eine verbotene Veranstaltung ist aufzulösen.

### § 17a [Schutzwaffenverbot, Vermummungsverbot]

(1) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, Aufzügen oder sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Schutzwaffen oder Gegenstände, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren, mit sich zu führen.

(2) Es ist auch verboten,

1. an derartigen Veranstaltungen in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurückzulegen,
2. bei derartigen Veranstaltungen oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn es sich um Veranstaltungen im Sinne des § 17 handelt. Die zuständige Behörde kann weitere Ausnahmen von den Verboten der Absätze 1 und 2 zulassen, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.

(4) Die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung der Verbote der Absätze 1 und 2 Anordnungen treffen. Sie kann insbesondere Personen, die diesen Verboten zuwiderhandeln, von der Veranstaltung ausschließen.

*Loven om utbredelse av skrifter og medier som kan være en fare for ungdommen ("Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte" - GjS) 12. juli 1985*

Zum Schutze der heranwachsenden Jugend werden die im Grundgesetz Artikel 5 Abs. 1 genannten Grundrechte folgenden Beschränkungen unterworfen:

## ERSTER ABSCHNITT: Jugendgefährdender Schriften

### § 1 [Aufnahme gefährdender Schriften in eine Liste, Gleichstellung von Schriften mit anderen Medieninhalten]

(1) Schriften, die geeignet sind, Kinder oder Jugendliche sittlich zu gefährden, sind in eine Liste aufzunehmen. Dazu zählen vor allem unsittliche, verrohend wirkende, zu Gewalttätigkeit, Verbrechen oder Rassenhass anreizende sowie den Krieg verherrlichende Schriften. Die Aufnahme ist bekanntzumachen.

(2) Eine Schrift darf nicht in die Liste aufgenommen werden

1. allein wegen ihres politischen, sozialen, religiösen oder weltanschaulichen Inhalts;
2. wenn sie der Kunst oder Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre dient;
3. wenn sie im öffentlichen Interesse liegt, es sei denn, dass die Art der Darstellung su beanstanden ist.

(3) Den Schriften stehen Ton- und Bildträger, Datenspeicher, Abbildungen und andere Darstellungen gleich. Schriften im Sinne dieses Gesetzes sind nicht Rundfunksendungen nach § 2 des Rundfunkstaatsvertrages sowie inhaltliche Angebote bei Verteildiensten und Abrufdiensten, soweit die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht, nach § 2 des Mediendienste-Staatsvertrages in der Fassung vom 20. Januar bis 07. Februar 1997.

(4) Kind im Sinne des Gesetzes ist, wer noch nicht vierzehn, Jugendlicher, wer vierzehn, aber noch nicht achtzehn Jahre alt ist.

### § 3 [Verbreitungsverbot an Kinder und Jugendliche]

(1) Eine Schrift, deren Aufnahme in die Liste bekanntgemacht ist, darf nicht

1. einem Kind oder Jugendlichen angeboten, überlassen oder zugänglich gemacht werden,
2. an einem Ort, der Kindern oder Jugendlichen zugänglich ist oder von ihnen eingesehen werden kann, ausgestellt, angeschlagen, vorgeführt oder sonst zugänglich gemacht werden,
3. im Wege gewerblicher Vermietung oder vergleichbarer gewerblicher Gewährung des Gebrauchs, ausgenommen in Ladengeschäften, die Kindern und Jugendlichen nicht zugänglich sind und von ihnen nicht eingesehen werden können, einem anderen angeboten oder überlassen werden,
4. durch elektronische Informations- und Kommunikationsdienste verbreitet, bereitgehalten oder sonst zugänglich gemacht werden.

(2) Absatz 1 Nr. 3 gilt nicht, wenn die Handlung im Geschäftsverkehr mit gewerblichen Entleihern erfolgt. Absatz 1 Nr. 4 gilt nicht, wenn durch technische Vorkehrungen Vorsorge getroffen ist, dass das Angebot oder die Verbreitung im Inland auf volljährige Nutzer beschränkt werden kann

### § 6 [Schwerggefährdende Schriften]

Den Beschränkungen der §§ 3 bis 5 unterliegen, ohne dass es einer Aufnahme in die Liste und einer Bekanntmachung bedarf,

1. Schriften, die den in § 130 Abs. 2 oder § 131 des Strafgesetzbuches bezeichneten Inhalt haben,
2. pornographische Schriften (§ 184 des Strafgesetzbuches),
3. sonstige Schriften, die offensichtlich geeignet sind, Kinder oder Jugendliche sittlich schwer zu gefährden.



Depotbiblioteket



01sd 16 542

