



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Karolina Laczak

Rasism och svensk exceptionalism

– en kritik av Sveriges ovilja att kriminalisera
rasistiska organisationer

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Leila Brännström

Termin för examen: HT2014

Innehållsförteckning

Summary	1
Sammanfattning.....	3
Förkortningar	5
1. Inledning.....	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Metod.....	7
1.4 Material	9
1.5 Teori och begrepp.....	10
1.5.1 Inledande anmärkningar.....	10
1.5.2 Teori.....	10
1.5.3 Begrepp.....	11
1.6 Avgränsningar och disposition.....	14
2. Critical Race Theory	16
2.1 Allmänt om CRT	16
2.2 CRT i ett europeiskt sammanhang	17
2.3 CRT i ett svenskt sammanhang.....	21
3. Om ICERD.....	26
3.1 ICERD:s bakgrund och innehåll.....	26
3.2 Särskilt om art. 4	28
4. Sveriges argumentation inför anslutningen 1971.....	31
4.1 Inledande kommentar.....	31
4.2 SOU 1968:68	31
4.3 Prop. 1970:87	35
5. Sveriges argumentation efter 1972	38
5.1 Inledande kommentar.....	38
5.2 De periodiska rapporterna till CERD	38
6. CERD:s bemötande av Sveriges argumentation.....	43
6.1 Kommentarer till Sveriges rapporter	43
6.2 CERD:s generella rekommendationer	45
7. Diskussion av Sveriges och CERD:s argumentationer	47
7.1 Sveriges förarbeten och rapporter	47
7.1.1 Argumentet om bristande behov av lagstiftning	47
7.1.2 Argumentet om andra straffbestämmelser.....	51
7.1.3 Argumenten om mänskliga rättigheter och grundlagen	53
7.1.4 Diskussion av vissa uttalanden	55
7.2 CERD:s bemötande av Sveriges argumentation.....	58
7.3 Sammanfattande synpunkter och slutsatser.....	60
Käll- och litteraturförteckning.....	63
Källor	63
Litteratur	65
Elektroniska källor	66

Summary

In the last year a number of notable events with ties to Nazi groups, such as demonstrations and brutal attacks, have occurred in Sweden. The media has also reported on numerous occasions that the UN Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD) has repeatedly criticized Sweden. The criticism has focused on the fact that the country has not complied with Article 4 (b) of the *UN Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* (ICERD) by criminalizing organizations that promote and incite racial discrimination. However, Sweden has since its accession in 1971 been of the opinion that it does fulfil the obligations following this provision, even though they have never prohibited racist organizations by law.

The aim of this thesis is to examine how Sweden has argued its position not to impose a ban on racist organizations and how this position differs from the one CERD takes. The intention is to better understand what the Swedish reluctance to legislate against racist organizations is based on. The investigation was conducted using argument analysis and Critical Race Theory. In the centre of the investigation were the preparatory works that examined the matter of Sweden's accession to ICERD, the country's periodic reports sent to CERD to present how it complies with the convention and the Committee's responses to these reports and its general recommendations regarding the interpretation of Article 4 (b).

The investigation has shown that Sweden is essentially using the same arguments in order to explain why it has never imposed an organization ban. One of the main arguments is that the need for such a ban has never arisen, since the problems with racial discrimination in the country have not been assessed as particularly serious. Hence, Sweden holds that there is no reason for taking such an extensive measure as criminalizing organizations. This reasoning is based on another provision of the ICERD, Article 2.1 (d), which according to Sweden stipulates that the States parties should only take those legislative measures that can be deemed required by the circumstances of each country. If the circumstances give rise to the assessment that no such need exists, it is not necessary to comply verbatim with the stipulation in Article 4 (b) according to Sweden. Another one of Sweden's arguments is also based on this interpretation of Article 2.1 (d), as the country refers to other existing criminal provisions in Swedish law in order to justify its reluctance to introduce a ban. In Sweden's opinion these provisions make it impossible for racist organizations to function, which means

that there is no reason to prohibit the organizations themselves because they cannot operate successfully anyway. Sweden refers furthermore to various human rights like freedom of expression and association, claiming that an organization ban cannot be imposed since this would constitute an excessive restriction of these freedoms.

My conclusions are that Sweden's argumentation largely reflects a belief in Swedish exceptionalism in matters relating to racism. The reasoning is characterized by the conviction that Sweden is a country that has neither historically nor presently been affected by racial discrimination or racism in general; instead these phenomena are considered to be unusual occurrences in the Swedish society. Through examinations of the country's historical background it is however possible to establish that this is not the case and that Sweden's argument that there has never been any need for an organization ban thereby cannot be accepted. The same applies to the argument that the presence of other criminal provisions makes it impossible for racist organizations to operate. Despite these provisions the organizations' activities have in fact continued. Sweden sees itself as a country immune to racism, which means that it diminishes the problem of racial discrimination in general and also reduces it to a problem that manifests itself solely at a micro level, instead of seeing racism as the integrated part of Swedish society that it has historically been. This line of reasoning enables the position that it is not necessary to impose a ban on racist organizations despite the fact that CERD has repeatedly requested it. For the same reasons I do not consider it plausible that Sweden will criminalize racist organizations in the future, unless the Swedish self-image fundamentally changes and the country acknowledges both its racist history and present.

Sammanfattning

Under det senaste året har en rad uppmärksammade händelser med kopplingar till nazistiska grupper, som t.ex. demonstrationer och brutala överfall, ägt rum i Sverige. Dessutom har media vid ett flertal tillfällen rapporterat om att Sverige upprepade gånger kritiserats av FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD). Kritiken har handlat om att landet inte har rättat sig efter art. 4 (b) i *FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering* (ICERD) genom att kriminalisera organisationer som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering. Sverige har dock sedan anslutningen 1971 hävdats att man visst uppfyller konventionens förpliktelser, trots att man inte förbjudit rasistiska organisationer i lagen.

Detta arbete syftar till att undersöka hur Sverige har argumenterat för sitt ställningstagande att inte införa ett förbud mot rasistiska organisationer samt hur denna inställning skiljer sig från CERD:s. Avsikten är att bättre förstå vad den svenska oviljan att lagstifta mot rasistiska organisationer grundar sig i. Undersökningen har gjorts med hjälp av argumentationsanalys och den amerikanska teoribildningen Critical Race Theory. I centrum för undersökningen står förarbetena som utredde frågan om Sveriges eventuella anslutning till ICERD, de periodiska rapporter landet skickat till CERD för att redovisa hur man efterlever konventionen samt CERD:s svar på dessa rapporter och deras generella rekommendationer rörande hur art. 4 (b) ska förstås.

Undersökningen har visat att Sverige till stor del återkommit till samma argument för att förklara varför man aldrig infört ett organisationsförbud. Ett av de främsta argumenten är att det aldrig har uppstått ett behov av ett sådant förbud då problemen med rasdiskriminering i landet inte har bedömts som särskilt allvarliga. Därmed menar Sverige att det inte finns någon anledning att vidta en så långtgående åtgärd som en kriminalisering. Till stöd för denna inställning hänvisar man till en annan bestämmelse i ICERD, art. 2.1 (d), som man menar föreskriver att konventionsstaterna endast ska vidta de lagstiftningsåtgärder som krävs i förhållande till omständigheterna i varje land. Sverige menar alltså att om omständigheterna i landet är sådana att inget behov föreligger, måste man inte följa stadgandet i art. 4 (b) ordagrant. Ett annat av argumenten grundar sig också i denna tolkning av art. 2.1 (d), då Sverige även hänvisar till andra befintliga straffbestämmelser i lagen för att på så sätt motivera varför ett organisationsförbud inte behöver införas. Sverige menar att dessa

bestämmelser omöjliggör rasistiska organisationers verksamhet, vilket innebär att det inte finns någon anledning att förbjuda organisationerna i sig eftersom de ändå inte kan fungera på ett meningsfullt sätt. Vidare hänvisar Sverige ofta till olika mänskliga rättigheter som yttrande- och föreningsfriheterna och menar att ett organisationsförbud inte kan införas eftersom detta skulle innebära en alltför långtgående inskränkning av dessa friheter.

Mina slutsatser är att Sveriges argumentation till stor del reflekterar en tro på svensk exceptionalism när det handlar om rasism. Resonemanget är präglad av övertygelsen att Sverige är ett land som både historiskt sett och idag inte riktigt berörs av rasdiskriminering eller rasism, utan dessa företeelser anses ovanliga i det svenska samhället. Genom undersökningar av Sveriges historiska bakgrund kan man dock konstatera att detta inte stämmer och att Sveriges argument om att det aldrig har förelegat något behov av ett organisationsförbud därmed inte kan godtas. Detsamma gäller argumentet att andra straffbestämmelser omöjliggör rasistiska organisationers verksamhet. Trots dessa bestämmelser har organisationerna kunnat fortsätta verka. I Sverige finns en självbild av att vara ett land befriat från rasism, vilket innebär att man förminskar problemet med rasdiskriminering i samhället och identifierar det som ett problem som enbart kommer till uttryck på individnivå istället för att se rasismen som den integrerade del av det svenska samhället som den historiskt sett har varit. Detta sätt att resonera möjliggör inställningen att man inte behöver införa ett förbud mot rasistiska organisationer trots att CERD upprepade gånger har efterfrågat det. Av samma skäl bedömer jag det inte heller som troligt att Sverige inom den närmaste framtiden kommer att kriminalisera rasistiska organisationer, såvida inte den svenska självbild förändras i grunden och ett erkännande av både den rasistiska historien och samtiden sker.

Förkortningar

BrB	-	Brottsbalken (1962:700)
CERD	-	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CRT	-	Critical Race Theory
Dir.	-	Direktiv
FN	-	Förenta Nationerna
ICERD	-	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
Ju	-	Justitiedepartementet
LO	-	Landsorganisationen i Sverige
NJA	-	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	-	Proposition
RF	-	Regeringsformen (1974:152)
SOU	-	Statens offentliga utredningar
SÖ	-	Sveriges internationella överenskommelser
TF	-	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
UDHR	-	Universal Declaration of Human Rights

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Det senaste året har ett flertal uppmärksammade nazistiska demonstrationer och dåd ägt rum i Sverige. I december 2013 attackerades den s.k. antirasistdemonstrationen i Kärrtorp av nazister.¹ Den 8 mars 2014 attackerade en grupp nazister fyra demonstrationsdeltagare efter en feministisk demonstration i Malmö.² Under valrörelsen 2014 anordnade Svenskarnas parti demonstrationer runt om i landet, bl.a. i Malmö mot slutet av augusti där även en stor motdemonstration ägde rum. Händelsen blev mycket uppmärksam i media, framförallt p.g.a. polisens agerande vid demonstrationerna. Men även det faktum att ett nazistiskt parti hade fått demonstrationstillstånd samt polisens beskydd väckte starka reaktioner.³

Dessutom har media under året i stor utsträckning belyst det faktum att Sverige fått och fortfarande får hård kritik från FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) för att man inte följer de åtaganden som finns i *FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering* (ICERD) som landet tillträdde 1971.⁴ Konventionens art. 4 (b) stadgar att konventionsstaterna ska förbjuda alla organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt deltagande i sådana organisationer. Svenska FN-förbundet, som är en ideell förening som bl.a. representerar över 90 riksorganisationer i FN-relaterade frågor, har också riktat kritik mot Sverige för att inte göra tillräckligt mycket för att motverka rasism och diskriminering samt för att inte leva upp till de förpliktelser man åtagit sig att följa i enlighet med ICERD. I en skuggrapport till CERD, som övervakar efterlevnaden av konventionen, från 2013 skrev FN-förbundet, tillsammans med ett femtiotal andra ideella organisationer, att Sverige måste börja följa art. 4 (b) fullt ut genom att införa ett förbud mot rasistiska organisationer alternativt vidta bättre åtgärder på en rad olika områden för att den befintliga hatbrottslagstiftningen ska bli verkningsfull på riktigt.⁵

Trots kritik från olika håll har Sverige hållit fast vid den bedömning som gjordes vid anslutningen till ICERD, nämligen att Sverige uppfyller kraven i art. 4 (b), trots att det inte

¹ <http://www.dn.se/sthlm/karrtorp-blev-en-antirasistisk-folkfest/> Hämtad 2014-10-08.

² <http://www.sydsvenskan.se/malmo/malmo-markerade-med-massiv-manifestation/> Hämtad 2014-10-08.

³ <http://www.dn.se/nyheter/sverige/fem-svart-skadade-till-sjukhus-efter-antinazistdemonstration/> Hämtad 2014-10-08.

⁴ <http://www.sydsvenskan.se/sverige/fn-kritik-mot-svensk-rasistprogaganda/> Hämtad 2014-10-08;

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/svensk-nazilinjeprovoocerar-fn/> Hämtad 2014-10-08.

⁵ FN-förbundet, s. 1 och 4.

finns ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer i svensk rätt. Varför skiljer sig Sveriges bedömning i den här frågan från CERD:s och många ideella organisationers? Varför har det varit viktigt för Sverige att inte införa ett lagförbud mot rasistiska organisationers existens och verksamhet? Det är kring dessa frågor denna uppsats kretsar.

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats ämnar undersöka hur Sverige över tid har motiverat sitt ställningstagande gällande art. 4 (b) i ICERD och vilka förpliktelser som följer av denna bestämmelses stadgande om ett organisationsförbud samt hur Sveriges bedömning skiljer sig från CERD:s. Syftet är att bidra till en förståelse av varför Sverige varit och alltjämt är ovilligt att gå CERD till mötes i denna fråga genom att använda de lagstiftningsverktyg som faktiskt står till buds.

För att kunna uppnå mitt syfte kommer jag att besvara följande frågeställningar:

- Hur resonerade Sverige kring art. 4 (b) och ett eventuellt förbud mot rasistiska organisationer inför sin anslutning 1971?
- Hur har Sverige resonerat och argumenterat kring art. 4 (b) efter anslutningen, från 1972 fram till idag? På vilket sätt förklarar man sitt ställningstagande inför CERD?
- Hur tolkar CERD Sveriges förpliktelser enligt art. 4 (b) och hur har man ställt sig till de förklaringar landet gett för sitt ställningstagande?

1.3 Metod

Den metod jag huvudsakligen använt mig av för att kunna besvara mina frågeställningar och uppfylla mitt syfte är argumentationsanalys. Jag kommer i detta avsnitt att redogöra för denna analysmetod samt beskriva hur jag kommer tillämpa den i mitt arbete.

Argumentationsanalys är en analysmetod som används för att undersöka en argumentations uppbyggnad och innehåll, d.v.s. vilka argument som används till stöd för en viss ståndpunkt samt vad dessa, främst explicit men även underförstått, ger uttryck för. Argumentationsanalysen fokuserar i princip uteslutande på det rationella och logiska i språkliga satser, vilket skiljer den från vissa andra textanalyserande metoder. Detta innebär att andra aspekter, såsom de retoriska strategier som kan användas utöver argumentationen för att övertyga någon om sin ståndpunkt, inte beaktas i denna analysform. Istället är det en texts

innebörd som står i centrum. Syftet med en argumentationsanalys kan vara att försöka återskapa en argumentation för att se vad den egentligen ger uttryck för. Argumentationen förekommer inte isolerad i en text, utan den utgör endast en del av något större. Därför kan man behöva analysera hela texten utifrån dess sammanhang för att kunna fastställa argumentationens innehåll och här är argumentationsanalys ett lämpligt verktyg. Ett annat syfte kan vara att försöka utröna i vilken utsträckning en argumentation uppfyller vissa normer, som hänför sig till hur en argumentation ska se ut för att anses vara lyckad. Ett tredje syfte med argumentationsanalys är att undersöka i hur hög grad argumenten faktiskt stödjer en viss uppfattning.⁶ Jag har använt mig av argumentationsanalys i mitt arbete på det sätt som överensstämmer med dess första respektive tredje syfte.

En argumentation är uppbyggd av en tes samt argument, vilka används för att ge stöd till eller undergräva någon annan del av argumentationen, antingen själva tesen eller ett annat argument. Första steget i en argumentationsanalys är därför att strukturera argumentationen och hitta de centrala teser och argument som framkommer i texten. Ett sätt att göra detta är genom att identifiera de för- respektive motargument som används och sätta dessa i relation till varandra samt den tes som presenteras i texten.⁷ Man kan även klassificera argumenten och dela in dem i grupper efter deras innehåll. På så sätt får man en bättre överblick över vilken sorts argument som främst används samt hur de hänger ihop med varandra.⁸

När argumentationen strukturerats, kan man bedöma dess beviskraft. Vid denna värdering prövar man om kärnan i argumentationen är intellektuellt övertygande, och alltså inte i vilken mån argumentationen i en given situation de facto skulle kunna övertyga någon. Två centrala begrepp då värderingen ska göras är hållbarhet och relevans. Hållbarheten syftar på ett arguments trovärdighet, alltså i vilken utsträckning argumentet är riktigt eller åtminstone rimligt, som i fallet med normativa argument som aldrig kan fastslås vara sanna eller falska. Relevansen hänför sig istället till frågan huruvida argumentet har ett samband med det ämne argumentationen kretsar kring. Förutom att värdera argumenten utifrån deras hållbarhet och relevans, ska man vid värderingen av argumentationens beviskraft även beakta om det finns

⁶ Bergström & Boréus, s. 91-93.

⁷ Bergström & Boréus, s. 94-99.

⁸ Bergström & Boréus, s. 122.

andra argument som är hållbara och relevanta men som inte uttryckts explicit i den aktuella argumentationen och inkorporera dem i den sammanlagda värderingen.⁹

Det sistnämnda hänför sig i stor utsträckning till det som är underförstått i en text. För att kunna få en heltäckande bild av en argumentation är det viktigt att försöka utröna om det finns någon information i en text som är underförstådd. Textförfattaren kan välja att utelämna vissa saker för att de anses självklara och därmed onödiga att skriva ut i texten. Men man kan även försöka ge sken av att något är självklart, fast utan att behöva direkt påpeka att det är just det. På så sätt kan man få med en del av argumentationen som kanske är tveksam eller som man inte vill stå för uttryckligen.¹⁰

I uppsatsens diskussionsavsnitt kommer jag alltså att analysera Sveriges och CERD:s argumentationer. Dessa analyser kommer huvudsakligen att genomföras på det sätt som beskrivits ovan samt med hjälp av en bestämd teoribildning, vilken kommer utvecklas närmare nedan. Vid hållbarhetsprövningen av vissa av de argument Sverige använder sig av kommer jag dock även nyttja annat material än de texter jag egentligen undersöker. Detta material kommer användas för att jag ska kunna bedöma i vilken mån de uttalanden landet gör om verkligheten faktiskt stämmer. Eftersom det inte vore möjligt för mig att på egen hand genomföra empiriska undersökningar, förlitar jag mig därför på sekundärkällor i form av läroböcker, avhandlingar och statliga utredningar.

1.4 Material

Mitt huvudsakliga material har bestått av svenska förarbeten, rapporter den svenska staten skickat till CERD samt CERD:s svarsskrifter på dessa. För att kunna besvara den första frågeställningen har jag använt mig av de förarbeten som utredde frågan om Sveriges eventuella anslutning till ICERD: Ju:58 *Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering*, SOU 1968:68 *Lagstiftning mot rasdiskriminering* och prop. 1970:87 *angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering m.m.* Till den andra frågeställningen har de rapporter Sverige skickat till CERD från 1973 fram till 2012 varit behjälpliga. Slutligen har jag undersökt CERD:s svar på Sveriges rapporter samt kommitténs generella rekommendationer för att besvara min tredje frågeställning.

⁹ Bergström & Boréus, s. 126-130.

¹⁰ Bergström & Boréus, s. 113 och s. 116-117.

Därutöver har jag använt två böcker om ICERD för att kunna återge bakgrunden till samt de viktigaste aspekterna av konventionen i det orienterande avsnittet i början av framställningen. Dessa böcker är *Racial discrimination* av Ion Diaconu och *The U.N. convention on the elimination of all forms of racial discrimination* av Natan Lerner. Lerner's bok är dock något daterad, då den senaste upplagan jag kunnat få tillgång till är från 1980. Diaconu å sin sida har själv under många år suttit som medlem i CERD och har därmed ett perspektiv som i mångt och mycket utgår ifrån kommitténs synvinkel och förståelse av konventionen. Tillsammans ger dock böckerna en relativt heltäckande och nyanserad bild av de frågeställningar och svårigheter som är centrala för förståelsen av konventionen och dess bakgrund.

1.5 Teori och begrepp

1.5.1 Inledande anmärkningar

I detta avsnitt kommer jag kortfattat att beskriva den teori, Critical Race Theory (CRT), jag använder mig av i uppsatsen samt förklara två begrepp som är av central betydelse, nämligen ras och rasism. Teorin kommer därefter att utvecklas i kapitel 2, med en fördjupande genomgång av teorin med särskilt fokus på att presentera den ur ett mer specifikt europeiskt respektive svenskt perspektiv. Valet av teori skedde först efter att allt relevant material refererats vilket innebär att materialet inte är utvalt för att endast återspegla de teser som är centrala inom den valda teoribildningen. Istället skedde en insamling av det material som ansågs betydelsefullt för att kunna besvara frågeställningarna, och därefter valdes en teori som kunde vara behjälplig i att belysa och förstå det insamlade materialet. Valet föll på CRT då detta är en rättsvetenskaplig teori som fokuserar på frågor rörande rasism och rättsordningens funktion, vilket innebär att den är både lämplig och relevant i sammanhanget.

1.5.2 Teori

Det teoretiska ramverk detta arbete är skrivet inom utgår som sagt från teoribildningen CRT, som utvecklades inom den amerikanska rättsvetenskapen på 70-talet. I centrum för teorins intresse finns relationerna mellan ras, rasism och makt, där man undersöker hur dessa förhåller sig till och påverkar varandra. CRT kritiserar den inställning till olika rasrelaterade frågor man menar är den vanligaste, nämligen att rasism skulle utgöra ett marginellt fenomen

i dagens samhälle som endast blir relevant undantagsvis. Teorin menar tvärtom att rasismen är en inbyggd del i samhällsstrukturen och rättsordningen. Av den anledningen identifierar man en grundläggande brist i lagens uppbyggnad, som oftast är baserad på en färgblind förståelse av samhället och som därför inte förmår att se alla relevanta aspekter av t.ex. ett diskrimineringsfall. CRT kritiserar vidare den snäva definition av rasism som innebär att endast de mest flagranta och uppenbara fall räknas som riktiga uttryck för rasism. Teorin anser istället att definitionen måste breddas till att även omfatta all den rasism som typiskt sett inte bedöms som särskilt allvarlig eller beaktansvärd av majoritetssamhället. Överlag menar CRT att samhällets snäva syn på rasism innebär att de problem som rasismen ger upphov till inte kan få en tillfredsställande lösning, eftersom den bristfälliga förståelsen av rasismens karaktär leder till uppfattningen att det endast är enstaka individer som utövar rasism och att lösningen på alla problem därmed är upplysning och utbildning av dessa personer.¹¹

1.5.3 Begrepp

I den här uppsatsen använder jag mig av begreppen ras och rasism på det sätt som stämmer överens med hur de används inom CRT. Traditionellt sett brukar termen ras hänföras till en rasbiologiskt präglad uppfattning att människor kan delas in i olika grupper, utifrån yttre kännetecken som t.ex. hudfärg eller hårtyp. Denna kategorisering har grundat sig i tanken att de olika grupperna delar vissa gemensamma drag, som inte bara handlar om det yttre utan även återspeglas i inre egenskaper som t.ex. intelligens eller moralisk karaktär. Idag har dock denna uppfattning förkastats som felaktig och utan någon vetenskaplig grund vilket fått till följd att termen ras anses vara irrelevant att använda om människor.¹² Inom CRT anses begreppet emellertid fortfarande relevant för att det ska vara möjligt att diskutera rasism på ett meningsfullt sätt. CRT menar att raser enbart är sociala konstruktioner som dock får en viss mening och betydelse genom att människor fortfarande kategoriserar andra i olika grupper och tilldelar dem olika, oföränderliga egenskaper utifrån denna grupptillhörighet. På så sätt konstrueras "raser" genom den process som kallas rasifiering inom CRT.¹³ När jag använder mig av begreppet i uppsatsen sker det alltså utifrån den här betydelsen och förståelsen av termen.

¹¹ Delgado & Stefancic, s. 3-4 och s. 7-8; Möschel, s. 1661; Pripp & Öhlander, s. 105-107.

¹² Jämte, s. 15-18.

¹³ Delgado & Stefancic, s. 8-9; Möschel, s. 1650-1651.

Vad gäller begreppet rasism kritiserar CRT det faktum att detta begrepp oftast ges en alltför snäv definition. Man menar att förståelsen av rasism måste omfatta mer än bara de obehagligaste fallen och uttrycken för rasistiskt tänkande. Rasism ses inte som en ovanlig företeelse som ibland aktualiseras utan tvärtom som ett normaltillstånd som är konstant rådande i samhället. Därför nöjer sig inte CRT med en syn på rasism som är begränsad och ytlig.¹⁴ Av den anledningen kommer jag att använda mig av den breda definition av termen som statsvetaren Jan Jämte använder i sin avhandling *Antirasismens många ansikten* från 2013.

Jämte undersöker först i avhandlingen hur begreppet rasism kan förstås innan han väljer den definition som han menar fungerar bäst för att ringa in detta fenomen. Han identifierar fyra huvudlinjer bland de olika definitionerna. Två av dessa väljer att se rasismens grundläggande kärna som baserad på antingen biologiska eller kulturella idéer om över- och underordning. De övriga huvudlinjerna centrerar kring frågan om rasism är ett fenomen som bäst förstås ur ett individ- eller strukturbetonat sammanhang. Den definition av rasism som sätter biologin i centrum hänger nära samman med den traditionella förklaringen av termen ras som redogjorts ovan. Människor delas in i olika grupper utifrån fysiska kännetecken och rangordnas hierarkiskt efter vilken grupp de därmed anses tillhöra. Den rasism som är kulturfokuserad anser istället att människor kan kategoriseras utifrån kulturella eller etniska aspekter såsom nationalitet, sedvänjor eller religion. Den tidigare dominerande idén om genetiska skillnader mellan människor som manifesteras i en persons yttre har sedan 1900-talets mitt allt oftare bytts ut mot idén om kulturella skillnader mellan olika grupper. Dessa skillnader anses bestämda, oföränderliga och i princip omöjliga för gruppens medlemmar att göra sig fria från. Även ordet ras har i stor utsträckning bytts ut mot orden kultur eller etnicitet, men de grundläggande idéerna om att människor kan kategoriseras och hierarkiseras i olika grupper lever fortfarande kvar.¹⁵

Andra förståelser av rasism väljer att se fenomenet som sprunget ur de uppfattningar och föreställningar som enskilda personer har om andra människor. Man ser alltså rasism som ett utslag av individens ideologiska övertygelser som grundar sig i idéer om olika gruppers över- och underlägsenhet baserat på ras- eller kulturtillhörighet. Motsatsen till denna definition är

¹⁴ Delgado & Stefancic, s. 7-8; Möschel, s. 1650-1651.

¹⁵ Jämte, s. 15-22. Se även Behtoui & Jonsson, s. 179-180.

den strukturella förståelsen av rasism, till vilken CRT ansluter sig.¹⁶ Den strukturella förståelsen menar att rasism inte endast är resultatet av individers inre övertygelser utan den rasistiska maktordningen anses genomsyra hela samhället och vara en inbyggd del i detta. Detta innebär dock inte att man helt bortser från den rasism som de facto utövas av individer, utan istället menar man att den strukturella och individuella rasismen är oskiljbara då de influerar och påverkar varandra. Följaktligen betonar man starkt vikten av att inte begränsa bilden av rasism till enbart det senare.¹⁷

I Sverige har den allmänna definitionen av rasism oftast utgått från tanken att denna grundar sig i en ideologisk övertygelse om att det existerar skilda biologiska raser av varierande värde. Jämte belyser det offentliga sätt att definiera begreppet med ett exempel från en av utredningarna som genom åren utrett frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer.¹⁸ Utredningen i fråga är SOU 1989:13-14 *Mångfald mot enfald* och både dess betänkande och den efterföljande prop. 1989/90:86 *om åtgärder mot etnisk diskriminering* inleddes med en diskussion kring just begreppet rasism. Båda förarbetena poängterade vikten av att inte använda begreppet alltför lättvindigt eller att ge det en alltför bred betydelse.¹⁹ I betänkandet skrev man att rasism var något påtagligt i apartheidregimens Sydafrika, medan ordets innebörd inte alltid är helt klar i Sverige samtidigt som det ofta används för att beskriva ”alla uttryck för negativa attityder eller diskriminerande handlingar mot etniska minoriteter”²⁰. Kommissionen valde istället att definiera rasism som en föreställning man kan hysa om biologisk över- och underordning mellan olika grupper.²¹ Även propositionen anslöt sig till denna inställning då departementschefen uttalade följande:

[R]asism – vilken definition man än ger uttrycket – [är] knappast en relevant beteckning för förhållandena i Sverige. Ordet rasism, som avser föreställningen om den egna befolkningens överlägsenhet på *biologiska* grunder, tillhör antagligen de mest missbrukade i dagens svenska debatt. Rasism i egentlig mening förekommer knappast alls i vårt land.²²

Departementschefen påpekade dock att hon inte ville förminska de motsättningar som kunde finnas mellan olika etniska grupper, men vidhöll att t.ex. främlingsfientlighet var ett bättre ord

¹⁶ Möschel, s. 1649.

¹⁷ Jämte, s. 22-24.

¹⁸ Jämte, s. 42.

¹⁹ SOU 1989:13, s. 18-19; prop. 1989/90:86, s. 8-9.

²⁰ SOU 1989:13, s. 19.

²¹ SOU 1989:13, s. 18-19.

²² Prop. 1989/90:86, s. 8-9.

att använda för att korrekt beskriva den svenska verkligheten.²³ Som synes är det tydligt att man i båda förarbetena ansåg att rasism skulle ses som en väldigt begränsad och marginell företeelse som inte riktigt kunde anses höra hemma i Sverige.

Det som förenar de olika definitionerna av rasism som Jämte urskiljer är kategoriseringen av människor i olika grupper samt de slutsatser man drar av denna kategorisering. Det anses legitimt att rangordna människor utifrån en uppfattad grupptillhörighet och följaktligen särbehandla dem på ett negativt eller positivt sätt, beroende på var de placeras i hierarkin. Jämte skriver att det inte är själva uppdelningen av människor som utgör kärnan i rasismen, utan vad som följer av detta: ”Skillnadstänkandet får, vare sig det grundar sig i biologi eller kultur, konsekvenser både på individuell och strukturell nivå då det kommer att motivera alltifrån trakasserier till diskriminering och en ojämlig fördelning av makt, resurser, privilegier, inflytande och – i slutändan – livsmöjligheter i samhället.”^{24, 25} Jämte definierar alltså rasism som ett fenomen omfattandes allt det ovanstående och när jag använder mig av begreppet i uppsatsen är det samma vidsträckt definition som avses.

1.6 Avgränsningar och disposition

Uppsatsen kretsar kring ICERD art. 4 (b) och dess stadgande att konventionsstaterna ska förbjuda rasistiska organisationer. Bestämmelsen ålägger staterna att även genomföra andra förbud, men dessa ligger alltså inte i fokus för arbetet. Andra delar av ICERD kommer inte heller att beröras, förutom i den mån det behövs för att förstå de för uppsatsen relevanta aspekterna av art. 4 (b). Vidare är arbetet begränsat till enbart Sveriges inställning till art. 4 (b), och därför kommer inte andra konventionsstaters uppfattningar eller lösningar att beröras. Tanken med uppsatsen är inte att göra en utförlig undersökning av art. 4 (b) och alla dess olika delar, utan att undersöka Sveriges hållning i förhållande till bestämmelsen samt vad CERD:s åsikt om denna hållning är. Där det är relevant har jag dock även undersökt CERD:s allmänna inställning till artikeln som inte specifikt rör Sveriges resonemang utan alla konventionsstater, för att på så sätt få en mer heltäckande bild av CERD:s tolkning av vilka förpliktelser som följer av bestämmelsen.

²³ Prop. 1989/90:86, s. 9.

²⁴ Jämte, s. 27.

²⁵ Jämte, s. 26-27.

Vad gäller uppsatsens disposition inleds framställningen med en redogörelse för de teoretiska utgångspunkter jag kommer använda mig av. I detta avsnitt går jag igenom teorins bakgrund och framväxt samt de viktigaste aspekterna av den. Dessutom placerar jag teorin i ett mer specifikt europeiskt respektive svenskt sammanhang. Därefter följer en allmänt hållen genomgång av ICERD, med särskilt fokus på fjärde artikeln i syfte att ge en orientering i den relevanta legislativa regleringen. Sedan kommer jag i tur och ordning att gå igenom Sveriges resonemang inför anslutningen till konventionen, Sveriges rapporter till CERD samt CERD:s inställning till dessa rapporter samt art. 4 (b) överlag. Slutligen diskuterar jag det som framkommit mot bakgrund av uppsatsens teoretiska utgångspunkter samt drar några generella slutsatser. I samband med denna diskussion kommer jag även att använda mig av sekundärkällor för att kunna bedöma trovärdigheten i Sveriges argumentation.

2. Critical Race Theory

2.1 Allmänt om CRT

Som redan nämnts i inledningen är Critical Race Theory (CRT) en rättsvetenskaplig teori som fokuserar på skärningspunkterna mellan makt och rasism. Teorins intresse är dock inte begränsat till enbart de juridiska sidorna av dessa frågor, utan teorin rör sig i stor utsträckning bortom det traditionellt juridiska och undersöker även bl.a. historiska, ekonomiska samt känslomässiga aspekter som kan vara relevanta för förståelsen av rasism. Det finns dessutom en vilja inom CRT att inte bara studera de företeelser som leder till rasdiskriminering och rasistiska hierarkier, utan även att förändra dessa från grunden. Teorin växte fram ur en frustration över att 60-talets medborgarrättsrörelse inte hade gett de resultat och genomslag man hoppats på. Även om rörelsens framgångar innebar att olika diskriminerande praktiker och lagar upphävdes, försvann inte rasismen i det amerikanska samhället. Istället antog den ofta en annan, mer svårgripbar och diskret form. Av den anledningen behövdes ett nytt sätt att se på rasismen i samhället samt den roll lagstiftningen och rättstillämpningen spelade i detta.²⁶

Det finns fem centrala teman inom CRT, som utgör grunden för teorins förståelse av rasism samt juridik. Jag kommer endast att redogöra för och använda mig av de tre som är relevanta för detta arbete. Till att börja med anses rasism inom CRT inte vara en ovanlig avvikelse i samhället vilket de flesta utgår ifrån, utan tvärtom något som är ständigt närvarande. Detta innebär att de formella likabehandlingsregler som oftast finns i lagstiftningen inte förmår att motverka alla uttryck för rasism utan endast de tydligaste och mest uppenbara. För det andra anses det enligt teorin inte finnas några större incitament för majoritetssamhället att faktiskt förändra de rasistiska strukturerna som fortfarande existerar eftersom en stor del av befolkningen drar nytta av dem. Istället sker framsteg först när de kan anses gynna majoritetssamhället. På så sätt är det inte offren för rasism som står i centrum när det handlar om att bekämpa den, utan som i alla andra sammanhang är det majoritetssamhället. Vidare anses raser endast vara sociala konstruktioner som skapas av människor i olika sammanhang då man tilldelar vissa personer vissa bestämda egenskaper, utan någon förankring i verkligheten. Dessa egenskaper kan dessutom ändras över tid, beroende på vilket behov majoritetssamhället har av att "förstå" en viss grupp människor på ett visst sätt. Denna process kallas rasifiering och bygger alltså på att man kategoriserar människor utifrån t.ex.

²⁶ Delgado & Stefancic, s. 3-4.

deras hudfärg och därigenom konstruerar ”raser”.²⁷ Fokus läggs med andra ord på processen, som inte kan frikopplas från samhället i stort utan istället utgör en integrerad del av det. Detta tankessätt gör det dessutom möjligt att röra sig bortom föreställningen att rasism enbart handlar om rasister eller icke-rasister. Istället betonar rasifieringsbegreppet att alla är en del av dessa strukturer och att det inte är meningsfullt att endast beakta de individuella yttringarna av rasism.²⁸

Eftersom CRT utvecklades i USA är det av förståeliga skäl en teori som framförallt fungerar i en amerikansk kontext och för att analysera den amerikanska rättstraditionen. Teorin kritiserar dock för att den har ett så ensidigt och snävt fokus på USA och inte riktigt lyfter blicken för att kunna appliceras i ett större, globaliserat sammanhang. Philomena Essed och David Theo Goldberg, en holländsk respektive sydafrikansk specialist inom CRT, menar att det är önskvärt att diskutera teorin utanför USA och på så sätt bredda dess tillämpningsområde.²⁹

2.2 CRT i ett europeiskt sammanhang

Den italienske juristen Mathias Möschel är en av dem som använder CRT i en europeisk kontext. I *Race in mainland European legal analysis: towards a European critical race theory* från 2011 skriver han att teorin kan användas för att analysera förhållandet mellan rätten och rasism i ett mer europeiskt sammanhang. Möschel menar att den kritik som CRT presenterar mot de härskande föreställningarna kring rasfrågor och likabehandling borde vara lika gångbar i Europa som i USA. Teorins centrala delar är inte i sig riktade mot en bestämd tid eller plats, vilket innebär att de torde ha lika stor betydelse för den europeiska diskussionen om rasism och lagstiftning som någon annanstans.³⁰

Möschels utgångspunkt är det kontinentala Europa, vars syn på olika rasfrågor han menar skiljer sig från det amerikanska synsättet. Enligt Möschel finns det även en skillnad mellan Kontinentaleuropa och Storbritannien och Irland, då dessa sistnämnda länder är en del av den anglosaxiska traditionen och har mer gemensamt med den amerikanska synen på rasism. Möschel förklarar denna skillnad med de historiska erfarenheterna från andra världskriget, då

²⁷ Delgado & Stefancic, s. 7-9.

²⁸ Behtoui & Jonsson, s. 189-190.

²⁹ Essed & Goldberg, s. 4-5.

³⁰ Möschel, s. 1648-1649.

större delen av kontinenten berördes av nazistregimens styre på ett eller annat sätt till skillnad från de brittiska öarna. Denna erfarenhet har enligt honom inneburit att Kontinentaleuropa intagit en mer skeptisk inställning till olika rasrelaterade frågor, vilket avspeglas bl.a. i det faktum att man slutat använda rasbegreppet för att förstå och analysera olika företeelser i samhället. I flera länder³¹ har man dessutom diskuterat borttagandet av termen ras helt och hållet ur lagstiftningen, vilket kan innebära att begrepp som rasdiskriminering och ras skulle behöva omformuleras i mer utvattnade termer som exempelvis främlingsfientlighet eller etnicitet. Även inom Europarådet och EU har diskussioner förts kring rasbegreppet samt hur man ska förhålla sig till det i diverse olika dokument antagna för att motverka rasism.³²

Denna ambivalens inför hur man ska prata om problemet med rasism har sin grund i rädslan att själva omnämmandet av ras innebär att man legitimerar idén om att det finns vetenskapligt stöd för uppfattningen att människor kan delas in i olika raser. Även själva erkännandet av ras som en social konstruktion kan användas som ett argument för att raser i någon faktisk betydelse inte existerar och därför måste begreppet förkastas. Möschel menar att erfarenheterna från andra världskriget och framförallt Förintelsen samt det faktum att biologiska raser inte finns skapar det dominerande och i princip uteslutande sättet att förstå rasbegreppet och rasism i Europa. Detta får till följd att rasfrågor osynliggörs i det europeiska samhället, eftersom det blir svårt att diskutera rasism om man inte samtidigt kan nämna ordet ras.³³

Möschel identifierar två huvudsakliga inställningar man kan inta i förhållande till rasrelaterade frågor. Den första, som kallas "racial scepticism" på engelska, är den som redovisats ovan och som Möschel alltså menar är den härskande uppfattningen bland europeiska lagstiftare. Den andra inställningen kallas "racial constructionism" och enligt denna anses raser visserligen inte existera naturligt, men de finns i någon mån i form av sociala konstruktioner. Denna inställning kan i sig delas in i två olika underkategorier, där den ena menar att det följer av det faktum att raser bara är sociala konstruktioner som det inte finns något normativt värde i att upprätthålla dem och därför borde de förkastas. Den andra kategorin menar däremot att det just är p.g.a. att raser är en social konstruktion och därmed en

³¹ Sverige är ett av dessa länder då detta utretts ett antal gånger. Senast sommaren 2014 beslutade den svenska regeringen att återigen tillsätta en utredning för att bl.a. utreda frågan om termerna "ras" och "rasmässig" ska utmönstras ur lagen. Se dir. 2014:115 *Stärkt skydd för transpersoner och översyn av vissa termer*.

³² Möschel, s. 1650-1652.

³³ Möschel, s. 1651.

del av verkligheten som begreppet borde användas som ett verktyg i kampen mot rasism. Det är denna inställning som är själva utgångspunkten i CRT:s förståelse av rasism och som följaktligen står i skarp kontrast till den dominerande europeiska uppfattningen.³⁴

Anledningen till att man väljer det skeptiska förhållningssättet är förhoppningen att rasismen till slut ska försvinna om man avlägsnar begreppet ras från både officiella dokument och den allmänna samhällsdebatten. Detta har dock inte blivit följden, utan rasism och rasdiskriminering fortsätter vara problem i samhället. En konsekvens av detta förhållningssätt är däremot det faktum att man begränsar den rättsliga definitionen och tolkningen av vad som kan utgöra en rasistisk handling då man inte riktigt kan benämna eller diskutera problemet. Följden blir även att den europeiska rätten får en begränsad syn på vem som kan klassas som rasist.³⁵

Möschel menar att detta speglas i att de europeiska länderna har infört bestämmelser mot rasdiskriminering främst genom att implementera internationella konventioner som ICERD istället för att på egen hand införa nationella bestämmelser. Enligt honom finns det dock även ett problem med den nationella implementeringen av ICERD:s bestämmelser eftersom de rättsliga aktörer som på nationell nivå ska bedöma om brott mot konventionen skett ofta inte beaktar de rasistiska aspekterna av brottet. Möschel exemplifierar detta genom domstolspraxis från olika länder där han menar att domstolarna stöter på svårigheter när det kommer till att uppmärksamma rasistiska aspekter vid bedömningen av en viss bestämmelse. Genom rättsfallen försöker Möschel visa på ett mönster av motstånd inom juridikens värld mot att fastställa att rasism har varit en relevant faktor när ett brott har begåtts. Han stödjer sig även på olika rapporter och studier som visar att rättsordningen har svårt att identifiera rasism i olika fall. Möschel skriver särskilt att "[e]ven Scandinavia seems not to be immune to the phenomenon"³⁶ då han refererar till en finsk studie från 2010 som undersökte hur implementeringen av den finska hatbrottslagstiftningen sköttes inom rättsordningen och som drog slutsatsen att denna inte fungerade så bra.³⁷

Möschels poäng är att rasaspekten försvinner inte bara från den rättsliga diskursen i Kontinentaleuropa utan även då man ska implementera de få rättsliga instrument som

³⁴ Möschel, s. 1650-1651.

³⁵ Möschel, s. 1652.

³⁶ Möschel, s. 1654.

³⁷ Möschel, s. 1652-1654.

tillkommit enbart i syfte att skydda människor från rasism. Detta leder till att bestämmelsernas skyddskaraktär urholkas och blir ineffektiv samtidigt som den officiella statistiken presenterar en bild av ett samhälle där väldigt få hatbrott begås. Denna bild förstärker i sin tur känslan av att rasistiska skeenden är något som tillhör det förflutna och som det moderna samhället har lagt bakom sig. Följden blir att de europeiska rättsystemen saknar rätt verktyg för att kunna uppmärksamma den historiskt och strukturellt präglade rasdiskrimineringen som sker än idag, samtidigt som allmänheten ges det felaktiga intrycket att det enbart är ett fåtal missanpassade individer, som t.ex. nynazister, som begår de få rasistiska hatbrotten.³⁸

Möschel identifierar den europeiska hållningen som ett utslag av förmodad färgblindhet. Enligt honom finns det en inneboende motsättning mellan den europeiska rasskeptiska inställningen och de centrala delarna av CRT. Teorin kritiserar i stor utsträckning det färgblinda perspektivet då den menar att det tvärtom är en mer rasmedveten analys av samhället som krävs för att man ska kunna komma tillrätta med problemen med rasism. Möschel skriver att den europeiska färgblindheten präglas av tron att det är lika illa att diskriminera en person p.g.a. rasistiska fördomar som det är att införa särbehandlande regler som ska syfta till att skapa ett mer inkluderande och rättvist samhälle för alla. En konsekvens av det resonemanget blir att användningen av begreppet ras anses lika förkastlig när den tyska nazistregimen använde det i sin lagstiftning som när dagens europeiska författningar nämner det i sina jämlikhetsbestämmelser. Resonemanget bygger dock på en oförmåga att förstå skillnaden i begreppets innebörd mellan de olika användningarna.³⁹

Vidare är den bild som de europeiska rättsordningarna förmedlar av att det är enstaka individer som begår rasistiska brott eller diskriminerar felaktig, då den döljer det faktum att rasismen är mer utbredd än så. Möschel menar att rasismen är en del av det europeiska samhället och att det fokus rättsordningen lägger på individer ger upphov till uppfattningen att den enda formen av rasism är den som utförs av vissa personer. På så sätt förmedlar man ett budskap till majoritetssamhället att rasism är något som tillhör det förflutna och som i den mån den förekommer idag kan skyllas på enstaka individer.⁴⁰

³⁸ Möschel, s. 1654-1655.

³⁹ Möschel, s. 1650 och s. 1659-1660.

⁴⁰ Möschel, s. 1661.

2.3 CRT i ett svenskt sammanhang

I antologin *Om ras och vithet i det samtida Sverige* från 2012 skriver redaktörerna i det inledande kapitlet om CRT och det närliggande forskningsfältet whiteness studies, som de benämner kritiska ras- och vithetsstudier på svenska. I Sverige är dessa forskningsområden relativt nya vilket innebär att de inte hunnit bli etablerade och få en given plats inom den akademiska världen. Dessutom har områdena, i den mån de förekommer i svenska forskningssammanhang, koppling till framförallt genusvetenskapen, postkolonialismen, forskningen kring internationell migration och etniska relationer samt andra liknande samhälls- och kulturvetenskapliga discipliner. Antologins syfte är att visa på ett alternativt sätt att se på det nutida Sverige, med avstamp i just kritiska ras- och vithetsstudier. Redaktörerna identifierar en avsaknad av publikationer på svenska som diskuterar dessa frågor i en svensk samtidskontext.⁴¹ Texterna i antologin är skrivna utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv och erbjuder alltså inte någon rättslig analys av olika företeelser i det svenska samhället, men är ändå belysande för att kunna förstå CRT i ett sammanhang mer anpassat för svenska förhållanden.

Ett undantag från den svenska avsaknaden av texter om CRT skrivna ur ett juridiskt perspektiv är dock civilrättaren Laura Carlsons artikel *Critical Race Theory in a Swedish Context* från 2011/12. I den undersöker hon rättspraxis från Arbetsdomstolen gällande etnisk diskriminering med hjälp av teorin. Hon konstaterar att rätten väldigt sällan faller arbetsgivare för etnisk diskriminering och identifierar tre problematiska aspekter gällande detta. För det första menar Carlson att Sverige införde regler som förbjöd rasdiskriminering som ett sätt att undvika internationell kritik. Dessa regler infördes dessutom genom internationella konventioner som *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* (UDHR) och ICERD medan det dröjde ända till 1986 innan Sverige införde ett förbud mot etnisk diskriminering i den inhemska lagstiftningen. Carlson menar att detta tyder på att Sverige började införa regler mot rasdiskriminering för att det låg i majoritetssamhällets intresse av att uppfattas som ett land som vidtar åtgärder mot rasism och inte för att man i första hand ville skydda människor från diskrimineringen. Detta illustreras av att Sverige började tillträda de olika konventionerna så tidigt som 1948 medan ett sanktionerat förbud mot diskriminering som kunde åberopas av käranden i en rättsprocess inte infördes förrän 1994.⁴²

⁴¹ Hübinette, Hörnfeldt, Farahani & León Rosales, s. 15-17 och s. 35.

⁴² Carlson, s. 48.

För det andra menar Carlson att Arbetsdomstolens praxis tyder på en inställning att parterna är likvärdiga och att det inte finns någon svagare part i sammanhanget. Carlson menar att detta hänger ihop med den vanliga uppfattningen inom rättsordningen att alla ska behandlas lika i alla fall oavsett omständigheterna. CRT kritiserar dock denna bristande och färgblinda inställning för att inte beakta det ojämlika förhållandet mellan en anställd eller arbetssökande som anser sig ha blivit diskriminerad och arbetsgivaren, som i princip alltid har större ekonomiska och juridiska resurser ställda till sitt förfogande.⁴³

Slutligen anser Carlson att den svenska diskrimineringsrätten speglar en postrasistisk diskurs, som inte tar hänsyn till att rasismen fortfarande existerar i dagens samhälle. Istället anses det inte längre relevant att använda ordet ras eller att diskutera problem i termer av rasism eftersom man menar att samhället har kommit väldigt långt i utvecklingen mot en icke-rasistisk värld. Carlson kritiserar dock denna hållning då hon menar att den praxis som finns gällande etnisk diskriminering visar att Sverige fortfarande saknar de rätta verktygen för att kunna stävja rasdiskrimineringen och att den knappast har upphört att existera.⁴⁴

I antologin *Om ras och vithet i det samtida Sverige* skriver filmvetaren Ylva Habel i sitt bidrag, *Rörelser och schatteringar inom kritiska vithetsstudier*, om kritiska vithetsstudier och hur de senaste årens kulturdebatter i svensk media rörande exempelvis filmerna *Play* och *Liten Skär och alla små Brokiga* kan förstås med hjälp av detta forskningsfält. Habel menar, precis som Carlson, att den svenska debatten om rasism präglas av en förskjutning mot ett postrasistiskt tänkande, d.v.s. en tro att samhället har rört sig bortom rasistiska fördomar där det inte längre är intressant att prata om rasifierade ojämlikheter i maktfördelningen.⁴⁵ Enligt Habel har Sverige ”länge tillåtit sig att tro att svensk vithet är mer objektiv, moraliskt rustad, oegennyttig och nykter än vitheten på andra platser i världen”⁴⁶. Denna hållning benämns som svensk exceptionalism, som alltså centrerar kring idén att Sverige är ett mer tolerant land än andra och som inte bär samma historiska ok i form av aktivt medverkande i kolonialismen och slaveriet som många andra europeiska nationer. Det faktum att Sverige dessutom hade hållit sig utanför andra världskriget gjorde att man efter krigsslutet kunde se sig själva som ett land som saknade en rasistisk historia och som därmed var mer upplyst än andra länder.

⁴³ Carlson, s. 25 och s. 48-49.

⁴⁴ Carlson, s. 37 och s. 49.

⁴⁵ Habel, s. 45-46.

⁴⁶ Habel, s. 47.

Under tiden som sedan följde, från 50-talet till 70-talet, kunde Sverige framställa sig som ett land som högljutt fördömde rasismen runt om i världen, som i fallet med rassegregationen i USA eller apartheidregimen i Sydafrika. Samtidigt upplevde Sverige en stark tillväxtperiod under efterkrigstiden då tanken om folkhemmet och välfärdsstaten kunde frodas. Med denna tanke följde en vision om att alla skulle få ett bra och drägligt liv och det ansågs inte finnas någon plats för rasism i denna vision.⁴⁷

Enligt Habel finns det en koppling mellan den svenska exceptionalismen (som innebär att Sverige faktiskt glömmet sin egen koloniala historia) och svårigheterna att se och prata om den rasdiskriminering som är en del av vardagen för många i Sverige. Dessutom, menar hon, leder denna idé till slutsatsen att Sverige på något sätt är immunt mot rasism, då det inte är möjligt att vara ett samhälle genomsyrat av rasism om man samtidigt är ett föregångsland där sunt förnuft och upplysning härskar.⁴⁸ Jämte å sin sida formulerar det i sin avhandling som att det i dagens Sverige ”lever [en bild] av Sverige som om inte världens, så ett av världens, mest antirasistiska länder”⁴⁹.

Habel anser att man i Sverige väljer att bortse från den historiska och globala kontext som är nödvändig för att kunna föra en givande diskussion kring frågor om ras. Denna blindhet leder till att man förbiser det faktum att olika stereotyper inte skapas i ett vakuum, vilket i sig även möjliggör inställningen att det inte är betydelsefullt att kritiskt diskutera dessa stereotyper eftersom de ändå inte har någon relevant koppling till ”riktig” rasism. Det är bara om upphovspersonen hade rasistiska avsikter med sin skildring som ett verk kan klassas som rasistiskt. Eftersom det dock sällan handlar om att någon arbetar utifrån en tydlig rasistisk agenda, använder man istället bristande kunskaper som förklaring till en problematisk skildring. Habel kallar denna inställning för ”sanktionerad okunskap” och menar att rasistiska tendenser ursäktas med att man inte kan hållas ansvarig för vad man gör om man inte förstår att det är fel. Den sanktionerade okunskapen hör ihop med övertygelsen att rasismen tillhör det förflutna och att Sverige är ett postrasistiskt samhälle. Därför finns det inte någon poäng med att diskutera det problematiska med en skildring som hemfaller åt rasistiska stereotyper, eftersom problemet skulle försvinna om de okunniga bara utbildades.⁵⁰

⁴⁷ Habel, s. 67-68; Jämte, s. 40-41.

⁴⁸ Habel, s. 68 och s. 72.

⁴⁹ Jämte, s. 41.

⁵⁰ Habel, s. 70-73.

Även etnologerna Oscar Pripp och Magnus Öhlander skriver i sitt bidrag till antologin, *Att uppfatta rasism i Sverige. Om glassreklam och normstrider*, om det dominerande sättet att förstå rasism i Sverige. De menar att grunden i denna förståelse utgår från tanken att alla har en fri vilja som är frikopplad från omgivningen. Om man inte är intresserad av att särbehandla människor utifrån deras hudfärg kan man inte heller klassas som rasist, oberoende av hur man agerar eftersom ens handlingar inte har någon beröringspunkt med det sammanhang de utförs i. Enligt detta synsätt är det endast de som öppet identifierar sig som rasister som kan uttrycka sig eller handla på ett rasistiskt sätt. Därmed blir det också tydligt och enkelt att identifiera rasism, eftersom den endast kan finnas i situationer där man klart proklamerat att det finns en rasistisk avsikt. Pripp och Öhlander skriver att det enligt detta synsätt inte existerar någon riktig rasism i dagens Sverige, eftersom de flesta människor torde välja att inte identifiera sig som rasister. Rasismen blir därmed en företeelse som finns någon annanstans och rasisten blir alltid någon annan. Dessutom innebär detta att rasismen i sig skulle kunna försvinna om alla bara beslutade sig för att inte vara rasister.⁵¹

Denna snäva definition av rasism passar Sveriges självbild av att vara ett land i princip befriat från rasism. Om rasismen endast återfinns hos några enstaka, förvirrade individer behöver den inte utmana den etablerade självbilden. Samtidigt har man i Sverige varit medveten om att det finns nationalistiska grupper som bekant sig till de rasistiska föreställningarna, men dessa grupper har ansetts utgöra ett väldigt begränsat, om än obehagligt och allvarligt, hot utan någon bredare förankring bland allmänheten. Därigenom har dessa grupper reducerats till ett gäng arga, unga män som inte förstår bättre. En följd av att förminska problemet med rasism till enstaka rasister som inte är särskilt många till antalet blir att rasismen uppfattas som nästintill frånvarande.⁵²

I sin avhandling menar Jämte dock att det skett en viss förändring de senaste åren i sättet att se på rasism i Sverige. Den dominerande förståelsen av rasism har ifrågasatts från både forskningens och allmänhetens håll. Forskningen har visat att rasismen alltid har varit en del av det svenska samhället på flera sätt, då Sverige ”både varit en aktiv deltagare i Europas rasistiska historia, bidragit till att utforma det rasistiska tänkandet och drivit en rasistisk politik gentemot inhemska minoriteter”⁵³. Förnekelsen av denna historia har dock inneburit att

⁵¹ Pripp & Öhlander, s. 105-107.

⁵² Jämte, s. 42-45. Se även Behtoui & Jonsson, s. 184-186.

⁵³ Jämte, s. 46.

majoritetssamhället även kunnat förneka den rasdiskriminering som alltid funnits i det svenska samhället samt sin egen del i upprätthållandet av den rasistiska maktordningen.⁵⁴

⁵⁴ Jämte, s. 46.

3. Om ICERD

3.1 ICERD:s bakgrund och innehåll

Bakgrunden till ICERD var FN:s uppmärksammande av flera antisemitiska incidenter i olika delar av världen under 1959-1960, sydafrikanska massakrer samt de resolutioner som dessa incidenter gav upphov till. Flera FN-organ fördömde incidenterna och menade att generalförsamlingen borde agera för att markera att detta inte var acceptabelt. Av den anledningen antog generalförsamlingen år 1960 resolution nr 1510 (XV) som fördömde alla manifestationer och handlingar föranledda av rasistiskt, religiöst eller nationellt hat inom en rad samhällsområden och menade att dessa stod i strid med *FN-stadgan* samt UDHR. På basis av denna resolution antogs senare två olika resolutioner, då man valde att separera rasismen från den religiösa intoleransen till följd av att flera stater ansåg att dessa inte borde sammanföras i ett dokument. Resolution 1904 (XVIII) om *FN:s deklaration om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering* antogs sedan 1963 av generalförsamlingen. Strax därefter påbörjades arbetet med att utforma en internationell konvention på ämnet som sedan slutligen antogs av generalförsamlingen 21 december 1965.⁵⁵ ICERD trädde i kraft den 4 januari 1969 och är för närvarande gällande för 177 stater.⁵⁶

Sverige skrev under konventionen 1966 och deponerade sitt ratificeringsinstrument 1971. ICERD började därefter gälla den 5 januari 1972 för Sverige.⁵⁷ Ratificeringen av konventionen skedde utan några reservationer. I förarbetena som utredde Sveriges eventuella anslutning skrev departementschefen endast att ingen reservation borde behövas för landets del, utan någon närmare hänvisning till anledningen bakom denna ståndpunkt.⁵⁸

Konventionen är uppdelad i tre delar, där den första delen (omfattande art. 1-7) innehåller de materiella bestämmelserna rörande rasdiskriminering. Den andra delen (art. 8-16) behandlar de mer processuella aspekterna av konventionen med regler om bl.a. hur efterlevnaden och tillsynen av konventionen ska ske. Den sista delen (art. 17-25) berör frågor om anslutning, reservationer och övriga lagtekniska bestämmelser. Vid sina respektive anslutningar till konventionen var det ett flertal stater som lämnade in reservationer i enlighet med ICERD art.

⁵⁵ Lerner, s. 1-6; Diaconu, s. 31.

⁵⁶ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en Hämtad 2014-10-28.

⁵⁷ SÖ 1971:40, s. 1.

⁵⁸ Prop. 1970:87, s. 56.

20. Utöver art. 22, som handlar om hur tvister mellan konventionsstater om ICERD:s tolkning eller tillämpning ska lösas, var det just art. 4 som många av reservationerna gällde. Flertalet stater bedömde de krav som ställdes i artikeln som svåra att uppfylla.⁵⁹

Vad gäller konventionens centrala begrepp, rasdiskriminering, definieras detta i art. 1.1 som:

[A]ny distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.

Art. 1.2 förtydligar att särskiljande bestämmelser baserade på medborgarskapsstatus inte ska klassas som diskriminering. Enligt art. 1.4 ska inte heller åtgärder som utgör positiv särbehandling räknas som det, under förutsättning att åtgärderna inte leder till en cementering av skilda rättigheter för olika grupper eller att de vidhålls efter att syftet med dem blivit uppfyllt. Konventionen definierar inte andra begrepp, såsom ras eller rasism, utan det är tydligt att det är rasdiskriminering som står i centrum för konventionens intresse. I preambeln uttrycker dock konventionsstaterna en övertygelse om att varje lära om överlägsenhet på grund av olikheter mellan raser är vetenskapligt falsk, moraliskt fördömlig, socialt orättvis och farlig samt att rasdiskriminering aldrig kan rättfärdigas. Konventionen verkar alltså utgå ifrån att det faktiskt finns olika raser men att idéer om dessas skilda värde är förkastliga. Detta verkar även vara konventionens relativt snäva syn på vad rasism är, även om det som sagt inte på något sätt uttrycks tydligt.

En annan bestämmelse som är av central betydelse i ICERD och som dessutom har ett nära samband med art. 4 är art. 2.1 (d), som stadgar att konventionsstaterna ska förbjuda och få ett slut på rasdiskriminering genom alla lämpliga medel som står till buds, vilket även innefattar de lagstiftningsåtgärder som kan anses påkallade med hänsyn till omständigheterna. En diskussion uppstod kring bestämmelsen när den skulle formuleras då vissa svårigheter befarades i dess framtida implementering. Framförallt ansågs bestämmelsens lagstiftningskrav utgöra ett bekymmer för stater vars rättssystem tillhörde den angloamerikanska common law-traditionen, där man oftast inte hanterade rasdiskriminering genom kriminaliseringar och liknande lagstiftningsåtgärder utan genom att erbjuda ett starkt

⁵⁹ Lerner, s. 156-161; Diaconu, s. 263.

rättsligt skydd för alla utan åtskillnad. Dessutom uttrycktes en oro under diskussionerna för att en så långtgående bestämmelse kunde äventyra åsikts- och yttrandefriheterna samt inkräkta alltför mycket på människors privatliv. Art. 2.1 (d) ska även omfatta de stater som sedan tidigare hade infört relevanta lagstiftningsåtgärder eller som inte hade något behov alls av dem, vilket markeras genom bestämmelsens stadgande om att dessa åtgärder ska vidtas i den mån som omständigheterna kräver det.⁶⁰

ICERD art. 8 stadgar att en särskild kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering (CERD) ska upprättas för att bevaka efterlevnaden av konventionen. Kommittén ska följa konventionsstaternas åtgärder för att se i vilken mån de följer de förpliktelser och mål som konventionen stadgar.⁶¹ Enligt konventionens art. 9 ska konventionsstaterna med jämna mellanrum skicka in rapporter till kommittén. Enligt artikelns punkt 1 (a) ska första rapporten lämnas in inom ett år från det att konventionen börjar gälla för respektive stat, och enligt 1 (b) ska rapporterna därefter lämnas vartannat år.

3.2 Särskilt om art. 4

Art. 4 (a) förbinder konventionsstaterna att kriminalisera spridandet av idéer grundande på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaningar till rasdiskriminering samt våldshandlingar grundade på dessa idéer och uppmaningar till att begå handlingarna. Konventionsstaten ska även förbjuda lämnandet av stöd, som t.ex. finansiellt stöd, till rasistiska aktiviteter. Art. 4 (c) stadgar att konventionsstaterna inte ska tillåta att myndigheter och offentliga institutioner främjar eller uppmanar till rasdiskriminering. Enligt art. 4 (b) ska konventionsstaterna olagligförklara och förbjuda organisationer⁶² samt organiserad och annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Dessutom ska staterna kriminalisera deltagandet i sådana organisationer och i sådan verksamhet. Bestämmelsens engelska lydelse är:

[States Parties] [s]hall declare illegal and prohibit organizations, and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination, and shall recognize participation in such organizations or activities as an offence punishable by law.

⁶⁰ Lerner, s. 37-38.

⁶¹ Lerner, s. 78.

⁶² När jag använder orden ”rasistiska organisationer” i arbetet ska det förstås utifrån artikelns lydelse; det rör sig då om organisationer som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering och ska inte förväxlas med den bredare definition av rasism som jag i övrigt använder mig av i arbetet.

Art. 4 föreskriver att staterna ska vidta de åtgärder som nämns i punkterna med vederbörligt beaktande av de principer som kommer till uttryck i UDHR samt de rättigheter som anges i art. 5 i ICERD. Denna sistnämnda bestämmelse räknar upp en rad olika rättigheter som alla ska åtnjuta, oberoende av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung. Det handlar framförallt om medborgerliga och politiska rättigheter, men listan är inte uttömmande. Detta stadgande om vederbörligt beaktande av vissa principer tar sikte på det problem som många stater ansåg finnas i formuleringen av art. 4. Denna artikel gav nämligen upphov till många diskussioner när konventionen skulle författas och slutligen antas, vilket även visades senare i den stora mängden reservationer mot just denna artikel. Likaså ledde artikelns motsvarande bestämmelse i deklARATIONEN som föregick konventionen till flera dispyter rörande dess formulering.⁶³ Problemet låg i konflikten mellan olika skyddsvärda intressen, med yttrande- och föreningsfrihet å ena sidan och skyddet mot diskriminering å den andra. Bestämmelsernas utformning ansågs utgöra en eventuellt alltför långtgående inskränkning av de nämnda friheterna enligt vissa stater.⁶⁴

Lerner skriver att den inte helt optimala lösning som staterna till slut kunde enas kring var att lägga till vissa stadganden i formuleringarna som inte innebar att intressekonflikten i sig egentligen fick en slutlig lösning, utan istället lämnades det i princip upp till varje enskild konventionsstat att göra intresseavvägningen. Varje stat får då på egen hand hantera denna konflikt i sin inhemska lagstiftning och i enlighet med sin egen rättstradition. Lerner påpekar dock att detta inte vore första gången staterna får göra en sådan avvägning som kan innebära en viss begränsning av yttrande- och föreningsfriheterna. Dessa friheter är inte heller absoluta till sin natur, precis som de flesta mänskliga fri- och rättigheter.⁶⁵

Enligt Diaconu är artikelns lydelse däremot väldigt tydlig och lämnar inget utrymme för konventionsstaterna att välja om de vill lagstifta eller inte om rasistiska organisationer. Han jämför bestämmelserna i art. 4 med art. 2.1 (d) som han menar skiljer sig åt vad gäller just formuleringarna. Art. 4 innehåller direkta uppmaningar till staterna att införa en viss slags lagstiftning medan art. 2.1 (d) istället endast stadgar att staterna ska vidta de åtgärder som kan anses nödvändiga. Vilka dessa åtgärder kan vara är en bedömningsfråga som varje enskild

⁶³ Se avsnitt 4.2 *SOU 1968:68* för fler detaljer rörande detta och Sveriges inställning till bestämmelsen.

⁶⁴ Lerner, s. 11-12 och s. 44-47; Diaconu, s. 263.

⁶⁵ Lerner, s. 11-12.

konventionsstat får avgöra på egen hand. Det följer alltså av art. 4 (b) att staterna måste införa ett organisationsförbud.⁶⁶

Som synes förmedlar Lerner och Diaconu något olika bilder av vilka förpliktelser som egentligen följer av art. 4. Med tanke på att båda betonar att art. 4 var den bestämmelse som gav upphov till flest diskussioner och reservationer när den skulle införas är det dock inte särskilt förvånande. Lerner väljer att fokusera på debatterna som fördes under de olika faserna av förberedandet och författandet av konventionen och redogör väldigt detaljerat för dessa.⁶⁷ Diaconu å sin sida väljer istället att fokusera på kommitténs inställning till artikeln och de rekommendationer⁶⁸ man gett genom åren rörande tolkningen av denna.⁶⁹ Beroende på vilket perspektiv man intar kan man alltså komma fram till lite skilda slutsatser. Art. 4 har som visats gett upphov till många diskussioner ända från början och det verkar fortfarande råda delade meningar om vilken innebörd bestämmelsen egentligen har.

⁶⁶ Diaconu, s. 216.

⁶⁷ Lerner, s. 44-47.

⁶⁸ Se avsnitt 6.2 *CERD:s generella rekommendationer* för en genomgång av dessa rekommendationer.

⁶⁹ Diaconu, s. 208-216.

4. Sveriges argumentation inför anslutningen 1971

4.1 Inledande kommentar

Efter att FN:s generalförsamling i december 1965 beslutat om att anta en internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, bestämde den svenska regeringen 1966 att utreda frågan om Sverige skulle ratificera konventionen samt vilka åtgärder som eventuellt skulle behöva vidtas för att kunna göra detta. Framförallt ville regeringen att de skyldigheter som art. 5 (f) i konventionen uppställer skulle utredas noggrant. Denna artikel stadgar att konventionsstaterna ska garantera att alla har tillträde till platser och serviceinrättningar som är avsedda för allmänheten, oberoende av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. Från regeringens sida ansåg man att tidpunkten var speciellt lämplig för att utreda om en kriminalisering av rasdiskriminering skulle introduceras i svensk rätt, bl.a. eftersom ett flertal fall av just rasdiskriminering visat att rättsordningen saknade tillräckliga möjligheter att stävja denna. Utöver art. 5 (f) nämndes inga andra bestämmelser i konventionen som särskilt intressanta att utreda.⁷⁰ Den av regeringen tillsatta kommittén presenterade sina resultat i SOU 1968:68.

4.2 SOU 1968:68

I SOU 1968:68 *Lagstiftning mot rasdiskriminering* gjordes en övergripande undersökning av huruvida Sverige skulle ansluta sig till konventionen samt vilka åtgärder som därigenom skulle bli nödvändiga att vidta för att kunna göra detta. Vad gäller de olika bestämmelsernas materiella innehåll och svensk rätts överensstämmelse med dem, valde utredningen att som första steg undersöka i vilken mån befintlig svensk lagstiftning redan uppfyllde de förpliktelser som konventionen stadgar. I de fall man upptäckte att relevant lagstiftning saknades på området, gick man vidare och undersökte om omständigheterna i landet därmed krävde legislativa åtgärder för att kunna säkerställa efterlevnaden av konventionen.⁷¹

Vad gäller art. 4 (b) drog utredningen slutsatsen att det inte krävdes några lagändringar för att Sverige skulle kunna tillträda konventionen. Följaktligen överlämnade utredningen inte heller några lagstiftningsförslag i sitt betänkande gällande denna artikel, vilket man däremot gjorde beträffande vissa andra bestämmelser i ICERD. Kommittén kom dock även fram till att

⁷⁰ Ju:58, s. 65-67.

⁷¹ SOU 1968:68, s. 40.

svensk lagstiftning i sin dåvarande form inte fullt ut täckte förpliktelseerna i art. 4 (b), eftersom lagen saknade bestämmelser som förbjöd organisationer som främjade rasdiskriminering. Trots detta ansåg utredningen att det varken var nödvändigt eller befogat för Sveriges del att införa ett förbud.⁷² Denna något paradoxala inställning klargjordes genom de ställningstaganden utredningen gjorde i övrigt, vilka kommer redovisas nedan.

I samband med konstaterandet att det inte fanns någon bestämmelse i lagen som förbjöd rasistiska organisationer, anförde kommittén att den svenska rätten traditionellt sett erbjuder två olika sätt att lagstiftningsvägen förbjuda organisationer. Det första tillvägagångssättet är att förbjuda bildandet av vissa sorters sammanslutningar, som t.ex. gällande högmålsbrottet olovlig kårverksamhet enligt Brottsbalken (BrB) 18 kap. 4 §. Det andra sättet är att besluta om upplösning i viss ordning av en sammanslutning, vilket exemplifierades i betänkandet genom den upphävda lagen av den 14 juni 1940 angående upplösning av vissa sammanslutningar m.m. Bestämmelsen om olovlig kårverksamhet tar sikte på sammanslutningar som kan utvecklas till sådana maktmedel som militär trupp eller polisstyrka utan att de facto vara del av statens maktapparat. Den upphävda lagen angående upplösning av vissa sammanslutningar m.m. var en lag som endast gällde under krigsåren och som hade regler som syftade till att komma åt sammanslutningar som hade som mål att omstörta eller förändra rikets statsskick alternativt på andra sätt hota rikets säkerhet eller ordning. Tanken var således att ha ett snabbt och effektivt sätt att från statsmaktens sida kunna slå ned sammanslutningar som kunde utgöra ett hot under de oroliga krigsåren.⁷³

I fråga om vilka lagändringar som borde införas för att art. 4 (b) skulle få tillfredsställande täckning i den svenska rätten bedömde utredarna att denna undersökning skulle göras med utgångspunkt i vissa fastslagna omständigheter, dock utan att närmare ange varför de ansåg att undersökningen skulle utföras på just detta sätt. Kommittén konstaterade till en början att det stod klart att viss rasdiskriminering förekom i Sverige vid den tiden, även om den enligt deras mening var av relativt begränsad omfattning. Man föreställde sig dock att situationen kunde ändras i framtiden som en följd av en ökad invandring, men menade att det inte var möjligt att förutse ”vilka motsättningar och vilken benägenhet till diskriminering som denna invandring kan tänkas framkalla”⁷⁴. Utredningen ansåg att det låg utanför dess uppdrag att

⁷² SOU 1968:68, s. 75-77.

⁷³ SOU 1968:68, s. 41-42 och s. 54.

⁷⁴ SOU 1968:68, s. 56-57.

göra en vetenskaplig studie av hur omfattande problemet med rasdiskriminering verkligen var, men betonade behovet av ökad kunskap inom området och menade att en sådan studie borde genomföras. Till sist nämnde utredningen även att Sveriges intresse av att kunna ratificera konventionen skulle beaktas vid undersökningen av vilka lagstiftningsåtgärder som skulle kunna bli aktuella.⁷⁵

Kommittén uttryckte i sitt betänkande att det visserligen var möjligt att införa ett straffsanktionerat förbud mot bildandet av eller deltagandet i sammanslutningar som ägnar sig åt rasdiskriminering, i linje med det befintliga brottet olovlig kårverksamhet i BrB 18 kap. 4 §. Man skrev dock vidare att det kan ”ifrågasättas om förhållandena i vårt land för närvarande motiverar kriminalisering redan av bildande av eller deltagande i ifrågavarande slags sammanslutningar”⁷⁶. Kommittén menade att det saknades skäl för att gå så långt som en kriminalisering för att komma åt de problem som rasdiskriminerande organisationer kunde ge upphov till. Dessutom ansåg man att det borde vara möjligt att i vissa fall kunna döma personer aktiva i sådana sammanslutningar som ägnar sig åt att främja eller uppvigla till straffbelagd diskriminering för medverkan till brott.⁷⁷ Även andra brottsbestämmelser i BrB som förtal i 5 kap. 1 §, förolämpning i 5 kap. 3 § och förargelseväckande beteende i 16 kap. 16 § ansågs kunna utgöra ett visst skydd mot rasdiskriminering, genom att ansvar kan utkrävas av enskilda personer för gärningar som delvis liknar den verksamhet som rasdiskriminerande organisationer ägnar sig åt.⁷⁸

Kommittén undersökte även i sin utredning vilka andra möjligheter, utanför straffrättens område, som fanns tillgängliga för att upplösa organisationer. Man undersökte förenings- och stiftelserätten och slutsatsen var att det var tveksamt om de sammanslutningar som ägnade sig åt rasdiskriminering kunde upplösas genom regler som stadgar att verksamheten inte får drivas i strid med god sed.⁷⁹ Anledningen till att man valde att undersöka även alternativa lagstiftningsmöjligheter var att kommittén ansåg att art. 2.1 (d) i konventionen inte uppställde ett tvingande krav att införa straffrättsliga bestämmelser för att tillgodose de förpliktelser som följer av ICERD. Istället anförde kommittén att art. 2.1 (d) innebär att det inte står helt klart vilka förpliktelser som egentligen följer av art. 4 (b), trots den senare bestämmelsens tydliga

⁷⁵ SOU 1968:68, s. 54 och s. 56-57.

⁷⁶ SOU 1968:68, s. 62.

⁷⁷ SOU 1968:68, s. 61-62.

⁷⁸ SOU 1968:68, s. 53.

⁷⁹ SOU 1968:68, s. 42.

formulering om att förbjuda rasistiska organisationer. Enligt kommittén stadgar art. 2.1 (d) att det endast är den lagstiftning som kan anses påkallad av omständigheterna i ett land som konventionsstaten därmed måste införa. Om omständigheterna i ett land är sådana att rasdiskriminering inte förekommer är det inte nödvändigt för staten att införa någon ny eller ändrad lagstiftning för att stävja den då obefintliga diskrimineringen. Bestämmelsen stadgar dessutom inte att den eventuella lagstiftningen måste vara inom det straffrättsliga området.⁸⁰

Kommittén hänvisade vidare till stadgandet i art. 4 (b) om att vederbörlig hänsyn ska tas till olika mänskliga fri- och rättigheter vid implementeringen av förbudet mot rasistiska organisationer samt den diskussion som fördes vid konventionens tillkomst och som föranledde detta stadgande. När ICERD skulle författas och antas uppstod en diskussion rörande formuleringen av artikeln, precis som när en motsvarande bestämmelse skulle införas i *FN:s deklaration om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* (resolution 1904, från 1963) som föregick konventionen. Bestämmelsen, som återfanns i art. 9 p. 3 i deklarationen, stadgade bl.a. att alla stater ska olagligförklara organisationer som främjar eller uppmuntrar rasdiskriminering. De nordiska länderna avgav en röstförklaring 1963 som påpekade att det inte är straffbart att blott yttra vissa synpunkter och åsikter även om de skulle vara klandervärda. Dessutom ansåg länderna att det skulle strida mot den inhemska lagstiftningen att förbjuda organisationer enbart för att de uttrycker åsikter och därigenom inskränka yttrande- och föreningsfriheterna. Vid behandlingen av förslaget till ICERD, markerade därför de nordiska länderna sitt missnöje igen genom att föreslå en hänvisning i konventionens art. 4 till de rättigheter som räknas upp i art. 5 och att dessa ska beaktas särskilt vid efterlevnaden av art. 4. Syftet med förslaget var att försöka hitta en tillfredsställande balans mellan lydelsen i art. 4 (a) och (b) och yttrande- och föreningsfriheterna. I sitt betänkande hänvisade kommittén till diskussionerna och menade att det följde av dessa att principerna om yttrande- och föreningsfrihet inte får inskränkas genom art. 4 (b).⁸¹

I sin sammanfattning av utredningens förslag anförde kommittén vilka de huvudsakliga skälen var bakom deras slutsats att inte föreslå ett förbud mot rasistiska organisationer. Framförallt menade de att förhållandena i landet inte var så allvarliga i fråga om rasdiskriminering att det fanns ett berättigat behov av ett förbud. Vidare ansåg utredarna att konventionen inte krävde av konventionsstaterna att ett straffrättsligt förbud infördes i den

⁸⁰ SOU 1968:68, s. 26-27 och s. 57.

⁸¹ SOU 1968:68, s. 26-27 och s. 59.

nationella lagstiftningen för att uppfylla förpliktelserna i art. 4 (b). Även befintliga straffrättsliga regler såsom uppviglings- och medverkandebestämmelserna i BrB ansågs innebära att Sveriges förpliktelse kunde anses uppfyllda enligt kommittén.⁸² Som genomgången av betänkandet visat presenterade dock kommittén fler argument för sin slutsats, men de ansåg alltså själva att dessa omständigheter var de viktigaste att beakta i sammanhanget.

4.3 Prop. 1970:87

Proposition 1970:87 *angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering m.m.* följde efter att utredningen lämnat över sitt betänkande 1968. Dess huvudsakliga innehåll bestod av förslaget att Sverige skulle ratificera ICERD, att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i BrB 16 kap. 8 § skulle omformuleras och att ett nytt brott, olaga diskriminering, skulle introduceras i BrB⁸³. Precis som betänkandet och de flesta remissinstanser ansåg departementschefen att det inte förelåg något behov av lagstiftningsåtgärder för att uppfylla de förpliktelse som art. 4 (b) uppställer. Propositionen föreslog därför inte heller att ett förbud mot rasistiska organisationer skulle införas i svensk lag.⁸⁴

Två av remissinstanserna, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Socialvårdsstyrelsen i Malmö, höll dock inte med betänkandets slutsats att lagstiftning rörande rasistiska organisationer inte var motiverad eftersom inget behov ansågs finnas för ett förbud. LO menade att förhållandena i landet inte heller motiverade lagstiftning om olovlig kårverksamhet men den bestämmelsen fanns likväl. Vidare ansåg LO att ett förbud i sig kan leda till att förhållandena inte utvecklas så att sådana organisationer vinner mer stöd. Även socialvårdsstyrelsen i Malmö framhöll att ett förbud kan få opinionsbildande effekt och därigenom hjälpa till att bekämpa rasismen. Styrelsen ansåg dessutom att det fanns skäl att införa ett förbud redan då, oavsett om omständigheterna var sådana att ett behov förelåg eller inte. Varken LO eller styrelsen verkade dock motsätta sig betänkandets slutsats att förhållandena i landet var sådana att det inte fanns något faktiskt behov av lagstiftning. Istället

⁸² SOU 1968:68, s. 77.

⁸³ Idag finns brottet i BrB 16 kap. 9 §; det infördes från början dock i BrB 6 kap. 8 a §.

⁸⁴ Prop. 1970:87, s. 1-2 och s. 64-65.

menade de att andra tunga skäl talade för ett förbud och att frågan om behov därför inte var av avgörande betydelse.⁸⁵

Departementschefen var som sagt av en annan åsikt och motiverade sitt ställningstagande med att först konstatera att ansvar i vissa fall kan utkrävas även för främjande eller uppvigling till rasdiskriminering enligt BrB. Därigenom kan en person som är medlem i en rasistisk organisation fällas för vissa av de handlingar som art. 4 stadgar ska vara kriminaliserade, med hjälp av befintliga regler. De övriga företeelserna som artikeln stadgar ska vara förbjudna ansåg departementschefen dock inte krävde några lagstiftningsåtgärder, då han menade att samma effekt som ett eventuellt förbud skulle kunna ge kunde uppnås på andra sätt, framförallt genom de lagförslag som propositionen i övrigt lade fram. I och med det menade departementschefen att det inte fanns något behov av att förbjuda organisationer under de då rådande förhållandena i Sverige. Det lagförslag han främst syftade på var utvidgningen av det straffbara området för brottet hets mot folkgrupp i BrB 16 kap. 8 §. Bl.a. föreslog propositionen att det skulle räcka att ett meddelande spridits bland allmänheten istället för att gärningen begåtts offentligt för att straffansvar skulle kunna utkrävas. Dessutom föreslogs kretsen av skyddsobjekt omformuleras så att den inte längre omfattade grupper av viss härkomst eller religionstillhörighet utan istället grupper av viss trosbekännelse, ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung.⁸⁶

Departementschefen påpekade också, precis som betänkandet, att art. 2.1 (d) i konventionen lämnade utrymme för konventionsstaterna att själva avgöra i vilken mån lagstiftningsåtgärder anses nödvändiga. Även yttrande- och föreningsfriheten och det faktum att dessa ska beaktas särskilt vid efterlevnaden av art. 4 anfördes som skäl för att lagstiftningsåtgärder inte ansågs nödvändiga eller ens lämpliga. Departementschefen menade att det hänsynstagande som därmed ska göras innebär att en begränsning måste ske av vad som kan förbjudas. Han uttalade då att: ”Ett förbud bör inte göras så vidsträckt att det hämmar en saklig och nyanserad debatt i frågor med anknytning till ras- eller minoritetsproblem.”⁸⁷. Även vid diskussionen om det var rätt tidpunkt att utreda lagstiftningsåtgärder mot rasdiskriminering, trots att problemet med rasism inte ansågs så utbrett, uttalade departementschefen följande:

⁸⁵ Prop. 1970:87, s. 49.

⁸⁶ Prop. 1970:87, s. 53-54, 60-62, 64-65 och s. 72-73.

⁸⁷ Prop. 1970:87, s. 60.

Frågan om behov av sådan lagstiftning kan emellertid inte bara ses i belysning av dagens situation utan måste också bedömas mot bakgrund av att Sverige även framdeles torde komma att vara ett invandringsland. Man kan räkna med ett allt större tillskott till befolkningen av personer med främmande ursprung och med andra levnadsvanor och beteendemönster än våra. Det kan inte uteslutas att ras- och andra minoritetsproblem av en typ som i dag är okända i vårt land kan uppstå, om inte förebyggande åtgärder vidtas på ett tidigt stadium.⁸⁸

Lösningen på de problem som departementschefen identifierade i föregående citat anses främst vara upplysning och uppfostran av människor. Genom att lära barn vikten av respekt och allas lika värde skulle rasdiskriminering och fördomar motarbetas. Samtidigt menade departementschefen emellertid att detta inte var tillräckligt i sig, utan en del lagstiftningsåtgärder skulle behöva vidtas också. Huruvida de lagändringar som därefter föreslogs i propositionen skulle vara tillräckliga åtgärder även framöver lämnades dock som en öppen fråga. Departementschefen påpekade att det inte gick att utesluta en utveckling av ökad rasism i landet framöver. I så fall skulle en utvärdering av läget behöva göras och eventuellt ny och mer långtgående lagstiftning övervägas. Men med tanke på de då rådande förhållandena i Sverige ansågs det alltså inte finnas något behov av mer långtgående lagstiftning.⁸⁹

Även propositionen anförde alltså att det inte fanns något starkt behov av att införa ett förbud mot rasistiska organisationer som den främsta anledningen till att inte föreslå ett sådant. Detta bristande behov grundade sig dels i uppfattningen att problemet med rasdiskriminering inte var så utbrett, dels i inställningen att andra, redan gällande straffrättsliga regler skulle leda till att sådana organisationer ändå inte kunde verka fritt. Dessutom anfördes hänsynen till bl.a. yttrandefriheten samt formuleringen i art. 2.1 (d) om lagstiftningsåtgärder som skäl för slutsatsen att inte föreslå ett förbud.

⁸⁸ Prop. 1970:87, s. 58.

⁸⁹ Prop. 1970:87, s. 53-54, 58, 60, 64-65 och s. 71.

5. Sveriges argumentation efter 1972

5.1 Inledande kommentar

Sverige har hittills lämnat in sammanlagt 21 periodiska rapporter till CERD sedan 1973 då den första rapporten skickades. De senaste åren har dock flera av rapporterna lämnats in vid samma tillfälle som en följd av kommitténs ändrade regler rörande tidsintervallerna mellan rapporterna.⁹⁰ Den senaste sammanhängande rapporten från Sverige lämnades 2012 och innehöll de 19:e till 21:a periodiska rapporterna i samma dokument. Jag kommer i det följande att presentera Sveriges argument från de olika rapporterna i tematisk ordning, efter vilka argument som förekommer oftast. Alla rapporter kommer beröras med undantag för två stycken; den nionde rapporten utgjorde endast en språkligt sett uppdaterad version av den föregående rapporten medan den elfte rapporten överhuvudtaget inte berörde art. 4 i sak.⁹¹

5.2 De periodiska rapporterna till CERD

Det argument som Sverige återkommer till i praktiskt taget varje rapport är att andra redan gällande straffrättsliga bestämmelser i svensk rätt innebär att rasistiska organisationers verksamhet omöjliggörs. Detta eftersom de enskilda medlemmarna kan hållas ansvariga om de t.ex. gör sig skyldiga till hets mot folkgrupp enligt BrB 16 kap. 8 §, vilket skulle leda till att organisationen inte kan fungera på ett meningsfullt sätt. Därigenom, menar Sverige, finns det inte något behov av vidare lagstiftningsåtgärder som uttryckligen kriminaliserar hela organisationer som ägnar sig åt eller uppmanar till rasdiskriminering. Den bestämmelse man oftast hänvisar till i samband med detta argument är just brottet hets mot folkgrupp. Det finns dock även vissa andra bestämmelser i BrB som Sverige nämner särskilt i sammanhanget och dessa är: uppvigling (16 kap. 5 §), olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 §), de osjälvständiga brottsformerna såsom medhjälp och främjande (23 kap.) samt fr.o.m. år 1994 även 29 kap. 2 § som bl.a. stadgar att det ska räknas som en försvårande omständighet om ett brott begåtts i

⁹⁰ CERD beslutade 1990 att staterna ska lämna in mer omfattande rapporter var fjärde år och kortare uppdaterade rapporter i tvåårsintervallen mellan de större rapporterna. År 2001 bestämdes dessutom att en stat kan lämna in nästa rapport något senare tillsammans med den därpå följande periodiska rapporten, vid de tillfällen då tidpunkten för behandlingen av en rapport och det planerade inlämnandet av nästa periodiska rapport är kortare än två år. Se A/43/18, p. 24 (c) och Diaconu, s. 293.

⁹¹ Se Sveriges nionde rapport och Sveriges elfte rapport.

syfte att kränka en person eller grupp p.g.a. ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung.⁹²

Vad gäller hets mot folkgrupp påpekar Sverige ofta i sina rapporter att man vid flera tillfällen ändrat rekvisiten för detta brott, i syfte att bättre anpassa den svenska lagstiftningen efter konventionens bestämmelser. Bl.a. genomfördes ändringar i samband med landets ratificering av konventionen, då man utvidgade det straffbara området (vilket redogjorts för ovan). Dessutom trädde en annan ändring av bestämmelsen i kraft 1989, som också avsåg det kriminaliserade området för hets mot folkgrupp. Området utökades till att även omfatta uttalanden som sprids inom en organisation eller förening, så att det inte längre var ett krav att spridningen hade nått allmänheten för att räknas som ett brott. Syftet bakom ändringen var att göra det i praktiken omöjligt för organisationer att ägna sig åt rasistisk verksamhet. På så sätt skulle ett behov av fler lagstiftningsåtgärder, som ett direkt organisationsförbud, bli överflödigt.⁹³ Enligt den svenska regeringen skulle en mer konsekvent beskrivning av bestämmelsen rörande hets mot folkgrupp vara i sig tillräcklig för att Sverige skulle uppfylla förpliktelseerna i art. 4 (b). Den ändrade bestämmelsen skulle alltså i praktiken förbjuda allt slags främjande eller uppmuntrande till rasdiskriminering, vilket ansågs vara en bättre lagteknisk lösning än införandet av ett organisationsförbud.⁹⁴

Dessutom har Sverige särskilt poängterat att ansvar också kan utkrävas för hets mot folkgrupp även om uttalanden görs i tryckt media eller i radio och TV. Härmed hänvisades till grundlagen, Tryckfrihetsförordningen (TF) 7 kap. 4 §, och den lag som gällde innan Yttrandefrihetsgrundlagen infördes, radioansvarighetslagen (1966:756).⁹⁵

Sedan 1999 har Sverige i sina rapporter, med undantag för den senaste, även hänvisat till rättspraxis för att visa att bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräcklig för att begränsa rasistiska organisationers verksamhet. Hänvisningen har alltid skett till ett specifikt rättsfall, NJA 1996 s. 577, i vilket en person fälldes för hets mot folkgrupp efter att ha burit nazistiska

⁹² Sveriges första rapport, s. 3; Sveriges andra rapport, s. 1-2; Sveriges tredje rapport, p. 5; Sveriges fjärde rapport, p. 4; Sveriges femte rapport, p. 5; Sveriges sjätte rapport, p. 12; Sveriges åttonde rapport, p. 95-97; Sveriges tionde rapport, p. 78; Sveriges tolfte rapport, p. 78; Sveriges 13-14:e rapport, p. 11 och p. 50-54; Sveriges 15-16:e rapport, p. 66-73; Sveriges 17-18:e rapport, p. 82-88; Sveriges 19-21:a rapport p. 117-120.

⁹³ Sveriges första rapport, s. 1-2; Sveriges femte rapport, p. 5; Sveriges tionde rapport, p. 78; Sveriges 19-21:a rapport p. 117.

⁹⁴ Sveriges åttonde rapport, p. 99.

⁹⁵ Sveriges femte rapport, p. 5. Se även Sveriges 19-21:a rapport p. 117.

symboler. Sverige har härvid påpekat att detta prejudikat lett till fler fällande domar⁹⁶ i liknande fall där en person använt nazistiska symboler eller på annat sätt gett uttryck för rasistiska åsikter.⁹⁷ Genom domen fastslog Högsta domstolen att det kunde räcka att bära vissa symboler för att anses ha spridit meddelanden som innebär ett hot eller ett uttryck för missaktning för en viss grupp.

Argumentet om att andra befintliga bestämmelser i BrB innebär att rasistiska organisationer inte kan verka har ett nära samband med ett annat av argumenten som återkommer i flera av Sveriges rapporter. Detta argument hänför sig till tolkningen av art. 2.1 (d) i konventionen, då Sverige anser att denna bestämmelse ger stöd för landets inställning om att det är upp till varje konventionsstat hur man väljer att uppfylla de krav som konventionen uppställer. Enligt Sverige innebär varje stats huvudsakliga åtagande enligt art. 4 (b) att säkerställa att organisationer inte kan ägna sig åt någon form av rasistisk verksamhet. Hur man sedan väljer att uppfylla detta (och framförallt vilka lagstiftningstekniska metoder man då väljer), kan skilja sig åt mellan de olika länderna beroende på landets rättsliga historia och traditioner. Därigenom vidhåller Sverige att bestämmelserna i BrB innebär att Sverige uppnår målet med art. 4 (b), då det inte är möjligt för rasistiska organisationer att verka i landet utan att bryta mot lagen.⁹⁸ I sin sjunde rapport påpekar Sverige dessutom att landet hade kunnat göra en reservation enligt ICERD art. 20 gällande art. 4 (b) vid ratificeringen av konventionen, men att man ansåg att det inte fanns något behov av att göra detta, särskilt med tanke på landets inställning till art. 2.1 (d).⁹⁹

Inställningen att det inte föreligger något behov av ett lagstadgat organisationsförbud i svensk rätt har i ungefär hälften av rapporterna även förklarats med att frågan har utretts upprepade gånger genom åren. Man har härvid hänvisat till de olika utredningarna och anfört att frågan kontinuerligt utreds på nytt men slutsatsen blir alltid att det inte finns någon anledning att föreslå ett införande av ett förbud mot rasistiska organisationer.¹⁰⁰ I vissa av rapporterna har man även påpekat att en noggrann utredning gjordes inför landets ratificering, som bl.a. drog slutsatsen att det inte var möjligt enligt svensk rätt att olagligförklara rasistiska organisationer.

⁹⁶ Rapporterna nämner dock inte vilka dessa domar är eller hur många de har varit.

⁹⁷ Sveriges 13-14:e rapport, p. 58; Sveriges 15-16:e rapport, p. 67; Sveriges 17-18:e rapport, p. 84.

⁹⁸ Sveriges fjärde rapport, p. 4; Sveriges sjunde rapport, p. 51; Sveriges åttonde rapport, p. 96.

⁹⁹ Sveriges sjunde rapport, p. 51.

¹⁰⁰ Sveriges sjätte rapport, p. 12; Sveriges sjunde rapport, p. 46-48; Sveriges åttonde rapport, p. 97-99; Sveriges tionde rapport, p. 6-8; Sveriges tolfte rapport, p. 79-80; Sveriges 13-14:e rapport, p. 56-57; Sveriges 15-16:e rapport, p. 73; Sveriges 17-18:e rapport, p. 81.

Dessutom kom utredningen fram till att det inte fanns något behov av andra lagändringar än de som faktiskt infördes i samband med ratificeringen. Dessa ändringar var, som nämnts ovan, införandet av brottet olaga diskriminering samt utvidgandet av det kriminaliserade området för hets mot folkgrupp.¹⁰¹ I de två första rapporterna betonade Sverige särskilt att rasdiskriminering överlag står i direkt motsättning till de grundläggande principerna inom svensk rätt och att det därför inte fanns någon anledning till att införa några andra lagändringar för att stävja sådan diskriminering.¹⁰²

Mellan åren 1983 och 1987 valde Sverige ofta att underbygga sin ståndpunkt i rapporterna genom att infoga uttalanden från respektive dåvarande justitieminister. Dessa uttalanden gick oftast i linje med de argument som redan refererats. I t.ex. den sjätte rapporten från 1983 menade justitieministern att frågan om ett organisationsförbud skulle kunna utredas på nytt i framtiden om läget förändrades, men just då ansågs det inte existera några större problem med rasistiska organisationer i landet. Enligt Sverige fanns det vid det tillfället inga rasistiska organisationer av någon större betydelse verksamma i landet vilket innebar att det inte heller förelåg något behov av ett direkt förbud av dessa.¹⁰³ Även den påföljande rapporten, den sjunde från 1986, hänvisade till detta uttalande. Trots att Sverige inte ansåg att det fanns några betydande rasistiska organisationer i landet, skrev man även att man planerade att utvärdera sin hållning under det året, som ett resultat av den starka reaktion bland allmänheten som två nynazistiska demonstrationer samt en uppmärksammad rättegång mot en nynazistisk grupp väckt under 1985.¹⁰⁴

I den åttonde rapporten uttalade justitieministern att det enligt hans mening inte fanns några skäl för att införa ett direkt förbud mot rasistiska organisationer. Istället menade han att en skärpning av bestämmelsen rörande hets mot folkgrupp skulle få effekten att rasistiska organisationer inte kunde verka utan att bryta mot lagen. Vidare uttryckte justitieministern farhågor för att ett förbud bara skulle ge dessa organisatorer mer uppmärksamhet samt driva deras verksamhet under jorden där det skulle vara svårare att upptäcka och komma åt dem.¹⁰⁵ Rapporten redogjorde även för Lagrådets åsikt, som skiljde sig från ministerns då man istället tyckte att Sverige borde omvärdera sin negativa syn på ett förbud mot rasistiska

¹⁰¹ Sveriges första rapport, s. 1-2; Sveriges andra rapport, s. 2; Sveriges sjunde rapport, p. 49; Sveriges åttonde rapport, p. 95.

¹⁰² Sveriges första rapport, s. 1-2; Sveriges andra rapport, s. 1-2.

¹⁰³ Sveriges sjätte rapport, p. 12.

¹⁰⁴ Sveriges sjunde rapport, p. 51.

¹⁰⁵ Sveriges åttonde rapport, p. 100.

organisationer. Justitieministern ansåg dock inte att Lagrådet presenterade några argument för denna uppfattning och att det därför inte fanns något skäl till att frånga regeringens inställning i frågan om att Sverige redan uppfyllde kraven i art. 4 (b).¹⁰⁶

Sverige har i sina rapporter även nämnt en annan viktig lagändring förutom de ändringar som rört de straffrättsliga bestämmelserna i BrB. 1977 infördes en ändring i Regeringsformen (RF)¹⁰⁷, som möjliggjorde begränsningar av föreningsfriheten för organisationer som ägnar sig åt förföljelse av vissa grupper baserat på ras, hudfärg eller etniskt ursprung. Begränsningen får även göras för organisationer vars verksamhet är av militär natur. Rapporterna nämnde dock inte på vilket sätt detta var relevant för bedömningen av landets efterlevnad av art. 4 (b), då man inte samtidigt hänvisade till några regler i lagstiftningen som utgjorde just en sådan inskränkning av föreningsfriheten. Man informerade endast om möjlighetens existens.¹⁰⁸

Vad gäller föreningsfriheten i sig har Sverige endast anfört denna som ett argument mot ett organisationsförbud vid ett tillfälle. I den åttonde rapporten nämndes denna frihet som en viktig princip i den svenska grundlagen som man inte gärna inskränker. I anslutning till detta påpekade man att även Justitiekanslern var av åsikten att den redan gällande lagstiftningen rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering var tillräcklig för att rasistiska organisationer inte skulle kunna ägna sig åt sin verksamhet. Därmed skulle konventionens krav i art. 4 (b) redan vara uppfyllda, vilket innebär att det ändå inte fanns någon anledning att inskränka föreningsfriheten genom ett förbud.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Sveriges åttonde rapport, p. 101.

¹⁰⁷ Bestämmelsen återfanns i dåvarande RF 2 kap. 14 §; idag finns den i RF 2 kap. 24 § andra stycket.

¹⁰⁸ Sveriges sjunde rapport, p. 50; Sveriges tionde rapport, p. 76; Sveriges tolfte rapport, p. 77.

¹⁰⁹ Sveriges åttonde rapport, p. 97.

6. CERD:s bemötande av Sveriges argumentation

6.1 Kommentarer till Sveriges rapporter

Sverige har som nämnts ända från början fått kritik av CERD för att man inte lever upp till de krav som uppställs i art. 4 (b). Både Sverige och kommittén har berört denna fråga i alla rapporter och svarsskrifter i princip. Redan vid behandlingen av den första rapporten till CERD 1973 uppstod det en diskussion rörande landets efterlevnad av art. 4 (b). Vissa av kommitténs ledamöter anförde att Sverige inte uppfyllde bestämmelsens obligatoriska krav fullt ut. De menade att det inte heller var möjligt att enbart utifrån rapporten avgöra om landet vidtagit de åtgärder som får anses nödvändiga för att kunna göra det. En del av kommitténs ledamöter uppmärksammade vidare de slutsatser som de svenska förarbetena hade dragit inför landets anslutning till konventionen. Framförallt lade ledamöterna fokus vid att Sverige funnit att art. 2.1 (d) gav landet utrymme att på egen hand avgöra vilka lagstiftningsåtgärder som kunde anses nödvändiga. Dessutom uppmärksammades slutsatsen att någon ny och övergripande lagstiftning inte behövde införas i Sverige för att landet skulle leva upp till konventionen, utan man såg endast ett behov att ändra några paragrafer i lagen för att uppfylla vissa av de förpliktelser som stadgas i art. 4, 5 och 6. Ledamöterna tog dock inte själva ställning till dessa slutsatser riktighet, utan valde endast att lyfta fram dem.¹¹⁰

Efter 1973 såg skriftutbytet mellan Sverige och CERD länge ut på ett liknande sätt. Kommitténs ledamöter gav uttryck för att landet inte följde konventionens bestämmelser i art. 4 (b) fullt ut, medan Sverige vidhöll att man gjorde det indirekt genom andra regler i den svenska lagstiftningen.¹¹¹ Ibland ansåg kommitténs ledamöter att det inte var möjligt för dem att avgöra om de bestämmelser Sverige hänvisade till i sin rapport var tillräckliga för att anse att landets förpliktelser enligt art. 4 (b) var uppfyllda. Vid behandlingen av den andra rapporten efterfrågades därför lydelsen av BrB 16 kap. 5 § om uppvigling, då endast lydelsen av BrB 16 kap. 8 § om hets mot folkgrupp sedan tidigare hade tillhandahållits. Kommittén valde dock vid det tillfället att inte ta ställning till Sveriges argument i övrigt för att landet uppfyllde alla sina förpliktelser enligt konventionen.¹¹² Några år senare, 1979 då Sveriges fjärde rapport diskuterades, föreslog kommittén att Sverige skulle tillhandahålla mer specifik information om rasistiska organisationer, deras propaganda samt de åtgärder som vidtagits

¹¹⁰ CERD 1973, p. 296-301.

¹¹¹ Se bl.a. CERD 1977, p. 202-204 och p. 209; CERD 1981, p. 340-341 och p. 344.

¹¹² CERD 1975, p. 129.

eller skulle kunna vidtas för att motverka dem. Sveriges tolkning av art. 2.1 (d) avhandlades särskilt då ledamöternas åsikter gick isär om bestämmelsen faktiskt innebar att varje konventionsstat självständigt fick bestämma vilken slags åtgärder som behövde vidtas för att uppfylla de förpliktelser som art. 4 (b) uppställer. Inte heller denna gång uttryckte CERD dock någon tydlig åsikt gällande Sveriges efterlevnad av art. 4 (b).¹¹³

Vid behandlingen av den sjätte rapporten 1983 skedde dock en viss förändring i CERD:s inställning till Sveriges hållning. Vid detta tillfälle uttryckte sig kommittén för första gången tydligt i fråga om art. 4 (b) och Sveriges förpliktelser enligt denna. CERD yttrade att landet var tvunget att olagligförklara rasistiska organisationer enligt artikeln. Angående justitieministerns uttalande i rapporten att frågan eventuellt kunde utredas på nytt i framtiden men att det just då inte fanns något lagstiftningsbehov, förklarade man att det uttalandet inte innebar att man kunde bortse från de förpliktelser man alltid har enligt konventionen. Kommittén menade att Sveriges inställning var särskilt beklaglig då en statlig utredning (SOU 1981:38 *Om hets mot folkgrupp*) kommit fram till att rasdiskriminering fortfarande existerade i Sverige. Man ville därför ha en förklaring till varför Sverige inte ansåg sig rättsligt bundet av konventionen att införa lagstiftning som dessutom tidigare upprepade gånger efterfrågats av kommittén.¹¹⁴

Vid behandlingen av den sjunde rapporten 1986 intog CERD även ett tydligare förhållningssätt rörande Sveriges inställning till art. 2.1 (d). Kommittén höll inte med om landets tolkning av bestämmelsen, utan menade att art. 4 (b) var väldigt tydlig i sin formulering om att stater ska förbjuda och olagligförklara rasistiska organisationer samt att denna artikel utgjorde *lex specialis* jämfört med den mer allmänt hållna art. 2.1 (d). Det ansågs inte upp till Sverige att bestämma huruvida man skulle anpassa sig efter artikeln eller inte. Kommittén uttalade även att de nynazistiska grupper som Sverige hänvisade till i sin rapport måste förbjudas för att landet skulle uppfylla sina åtaganden och för att undvika potentiellt tragiska konsekvenser av de gruppernas verksamhet.¹¹⁵

¹¹³ CERD 1979, p. 308 och p. 315.

¹¹⁴ CERD 1983, p. 431 och p. 435.

¹¹⁵ CERD 1986, p. 351.

Åren därefter uttryckte CERD dessa åsikter i väldigt tydliga ordalag vid varje tillfälle som Sveriges rapporter behandlades vid kommitténs sessioner.¹¹⁶ Från mitten av 1980-talet har CERD:s svarsskrifter därför sett relativt lika ut på denna punkt. Sedan år 2000 har dock fristående ideella organisationer bidragit med en egen skuggrappport om Sveriges efterlevnad av konventionen varje gång Sverige ska lämna in en ny rapport.¹¹⁷ Av den anledningen nämnde CERD för första gången år 2000 det arbete som dessa organisationer bidragit med och uttryckte glädje över att Sverige ansträngde sig för att för att inkludera dessa i sin rapportering.¹¹⁸

Samma år började CERD att hänvisa till sin generella rekommendation XV från 1993 i sina kommentarer till Sveriges rapporter.¹¹⁹ Rekommendationens innehåll kommer att beröras närmare i nästa avsnitt. De senaste åren, fram till 2013 då den senaste svarsskriften från CERD avgavs, har kommitténs kommentarer rörande art. 4 (b) fokuserat på denna rekommendation samt innehållit en tydlig uppmaning till Sverige om att snarast införa lagstiftning som kriminaliserar rasistiska organisationer.¹²⁰

6.2 CERD:s generella rekommendationer

Enligt ICERD art. 9.2 kan kommittén avge generella rekommendationer som baseras på dess granskning av konventionsstaternas rapporter. Dessa rekommendationer riktas inte till en specifik stat, utan de har varit av en mer allmän karaktär och adresserats till alla konventionsstater.¹²¹

CERD:s första generella rekommendation skrevs 1972 och den behandlade tolkningen av art. 4. I sin rekommendation uttryckte CERD relativt kortfattat att de konventionsstater vars lagstiftning inte stämmer överens med bestämmelserna i art. 4 (a) och (b) borde överväga att ändra sin lagstiftning så att den uppfyller de förpliktelser som bestämmelserna stadgar.¹²²

¹¹⁶ Se bl.a. CERD 1989, p. 394; CERD 1991, p. 217; CERD 1994, p. 186, 199 och p. 202; CERD 1997, p. 14 och p. 17.

¹¹⁷ <http://www.fn.se/om-oss/verksamhet-/manskliga-rattigheter-och-demokrati/rasism-och-etnisk-diskriminering/>
Hämtad 2014-10-16.

¹¹⁸ CERD 2000, p. 7.

¹¹⁹ CERD 2000, p. 15.

¹²⁰ Se CERD 2004, p. 10; CERD 2008, p. 14; CERD 2013, p. 13.

¹²¹ Lerner, s. 118.

¹²² Generell rekommendation I.

Lite mer än ett decennium senare utfärdade CERD en ny generell rekommendation, den sjunde, rörande art. 4. Den utfärdades 1985 efter att kommittén lagt märke till att den lagstiftning som krävs för att kunna uppfylla artikelns förpliktelser fortfarande inte blivit införd i många av konventionsstaterna. Av den anledningen rekommenderade kommittén de stater vars lagstiftning fortfarande inte låg i linje med art. 4 (a) och (b) att vidta de åtgärder som fick anses nödvändiga för att kunna uppfylla de obligatoriska kraven i artikeln. Dessutom skrev kommittén att de stater som inte hade uppgett på vilket sätt deras lagstiftning stämde överens med bestämmelserna skulle göra detta på ett mer utförligt sätt och samtidigt bifoga citat från de relevanta delarna av sin inhemska lagstiftning.¹²³

Den viktigaste generella rekommendationen från CERD gällande innebörden av art. 4 är dock rekommendation XV från 1993. I denna rekommendation upprepade kommittén de slutsatser som rekommendation VII innehåller, nämligen att bestämmelserna i art. 4 är obligatoriska för konventionsstaterna att följa. Man utvecklade dock resonemanget i denna rekommendation och skrev mer utförligt om den upplevda konflikten mellan stadgandet i art. 4 och andra rättigheter som yttrandefrihet och föreningsfrihet. Kommittén menade att det inte råder någon motsättning mellan dessa olika intressen, eftersom det medföljer vissa skyldigheter vid utövandet av dessa friheter. Ett exempel på en av dessa skyldigheter är att man inte ska använda friheterna till att sprida rasistisk propaganda. Kommittén hänvisade till flera olika bestämmelser i internationella konventioner och traktater, som t.ex. UDHR, som de menade stödjer deras tolkning av hur långtgående friheterna är.¹²⁴

I sin rekommendation bemötte kommittén även det argument som många länder anfört mot art. 4 (b); nämligen att man anser att det är svårt att olagligförklara en organisation innan dess medlemmar har gjort sig skyldiga till rasdiskriminering. Kommittén menade dock att bestämmelserna är utformade så att de innebär ett större ansvar för konventionsstaterna att agera så tidigt som möjligt för att motverka sådana organisationers verksamhet. Av den anledningen finns det inga hinder mot att olagligförklara en organisation innan den har hunnit begå andra brott.¹²⁵

¹²³ Generell rekommendation VII.

¹²⁴ Generell rekommendation XV.

¹²⁵ Generell rekommendation XV.

7. Diskussion av Sveriges och CERD:s argumentationer

7.1 Sveriges förarbeten och rapporter

7.1.1 Argumentet om bristande behov av lagstiftning

Sverige har i både förarbetena och rapporterna argumenterat för hållningen att det inte krävs att landet faktiskt inför ett förbud mot rasistiska organisationer för att förpliktelseerna som följer av ICERD art. 4 (b) ska anses vara uppfyllda. Av rapporterna framgår att Sverige konsekvent har hållit fast vid denna inställning genom åren och att det i stort sett är samma argument som återkommer. Landets argumentation centrerar mycket kring tolkningen av art. 2.1 (d), som Sverige menar lämnar utrymme för varje konventionsstat att på egen hand bestämma hur konventionen ska efterlevas. CERD håller dock inte med om denna tolkning, men som Lerner och Diaconus genomgångar av art. 4 visat är det inte ovanligt att uppfattningen om vilka förpliktelser som egentligen följer av bestämmelsen skiljer sig åt beroende på vilka aspekter man väljer att fokusera på. Oavsett om man ansluter sig till Sveriges eller CERD:s tolkning av förhållandet mellan de båda artiklarna så visar Sveriges resonemang en tydlig ovilja mot att lagstifta om ett förbud. Det finns nämligen inget som hindrar vilken konventionsstat som helst att följa CERD:s rekommendationer och tolka art. 4 ordagrant. Trots detta har Sverige valt att inte rätta sig efter rekommendationerna utan istället hållit fast vid den inställning man haft från början.

Denna ovilja att kriminalisera rasistiska organisationer är dock delvis förståelig, om man betänker att landet menar att man inte ska vidta så långtgående åtgärder som en kriminalisering, förutom när det verkligen behövs. Detta får sägas vara en allmän utgångspunkt när det kommer till straffrättsliga resonemang och en rätt sund inställning med tanke på rättsområdets ingripande natur. Men som en av remissinstanserna, LO, påpekade i förarbetena så har lagstiftaren valt att kriminalisera olovlig kårverksamhet trots att det inte kan sägas finnas något stort behov att förbjuda just sådana organisationer. I betänkandet skrev man att det inte förelåg några hinder mot att införa ett förbud mot rasistiska organisationer med en liknande brottskonstruktion som olovlig kårverksamhet. Utredningen ansåg dock inte att förhållandena i Sverige vid den tiden var så allvarliga att det innebar att det fanns ett faktiskt behov av lagstiftning.

Utifrån CRT kan man ifrågasätta förarbetenas argument att det inte finns någon anledning att införa ett förbud mot rasistiska organisationer när motsvarande brottskonstruktion finns gällande olovlig kårverksamhet, precis som LO påpekade. Eftersom förarbetena inte uppehåller sig vid bakgrunden till att vissa kårverksamheter är kriminaliserade går det inte att helt säkert redogöra för anledningen till detta, men en möjlig förklaring kan vara att lagstiftaren anser att dessa utgör redan i teorin ett så stort hot mot samhället att det räcker för att en kriminalisering ska vara befogad, oavsett om det faktiskt föreligger någon reell risk eller inte. Enligt CRT följer detta resonemang det gängse sättet att resonera kring lagstiftningen och dess funktion. Regler som skapats för att skydda majoritetssamhället anses vara viktigare och ha större legitimitet än andra skyddsregler. Eftersom ett förbud mot rasistiska organisationer främst skulle syfta till att skydda människor som kan utsättas för rasistiska uttalanden och handlingar av dessa grupper, kan detta förbud inte anses vara av lika stor vikt som förbudet mot vissa kårverksamheter enligt detta sätt att resonera.

Inställningen att förhållandena i Sverige inte är av en sådan art att det föreligger ett behov av lagstiftning mot rasistiska organisationer är dessutom i sig ett argument som ofta återkommer i Sveriges argumentation. I både betänkandet och propositionen gav man uttryck för uppfattningen att rasism, och mer specifikt rasistiska organisationer, inte utgör ett så allvarligt problem i samhället. Problemet ansågs i varje fall inte vara så stort att kriminalisering sågs som en lämplig lösning, utan tvärtom verkade man mena att det vore en alltför långtgående åtgärd att vidta då man inte gärna ville inskränka föreningsfriheten för detta ändamål. Något som är särskilt anmärkningsvärt är att utredarna i betänkandet skrev att det låg utanför deras uppdrag att undersöka exakt hur omfattande rasdiskrimineringen var i det svenska samhället vid den tidpunkten. Detta stämmer visserligen och ingen kan kräva att de likväl skulle ha genomfört en sådan undersökning. Utredarna betonade även vikten och betydelsen av en sådan undersökning för att fastställa hur utbredd rasdiskrimineringen egentligen var då. Det anmärkningsvärda ligger istället i det faktum att utredningen trots detta drog slutsatsen att rasdiskrimineringen i Sverige är av begränsad omfattning, utan att presentera något empiriskt underlag som stödde slutsatsen. Det måste ifrågasättas hur utredningen kommit fram till den färdiga analysen av omfattningen av ett allvarligt problem när man samtidigt inte har brytt sig om att ta reda på hur det verkligen ligger till, särskilt med tanke på vad som framkommer nedan. Den tvärsäkra inställningen i förarbetena att rasdiskriminering inte utgjorde något stort problem i Sverige vid den tiden visar att staten inte riktigt tar problemen med rasism på allvar,

då man inte ens i brist på en verklighetsförankrad undersökning låter bli att på ett godtyckligt sätt gissa hur omfattande problemen är.

Förarbetenas uppfattning om hur utbredd rasismen och de rasistiska organisationernas verksamhet egentligen var kan ställas mot hur verkligheten såg ut under den här tiden. Jämte redogör i sin avhandling för hur samhällsklimatet såg ut på 60- och 70-talen i Sverige och skriver att slutet av 60-talet präglades av ett allmänt intresse att diskutera invandringsfrågor i den offentliga debatten. En statlig undersökning¹²⁶ från 1969 visade att större delen av befolkningen hyste negativa känslor i form av motvilja och fruktan gentemot invandrare. Samtidigt började vissa inom politiken att prata om invandringen som ett samhällsproblem som potentiellt kunde utgöra ett hot mot det svenska välfärdssamhället, vilket ledde till att reglerna kring invandring skärptes. Sedan 30-talet hade Sverige dessutom en tvångssteriliseringslagstiftning som formellt sett inte upphävdes förrän på 70-talet, där staten steriliserade vissa människor utifrån en rasbiologisk idé om att deras gener inte var önskvärda element i samhället. Detta inbegrep både människor med olika funktionsnedsättningar och personer från etniska minoritetsgrupper. Under 50-talet hade därtill flera rasistiska partier bildats, varav nazistiska Nordiska Rikspartiet blev det mest framgångsrika och var aktivt ända fram till 80-talets mitt. Under 60- och 70-talen började dock även olika solidariska rörelser växa fram bland allmänheten, men dessa engagerade sig framförallt i olika internationella frihetskamper runt om i världen och fokuserade inte på förhållandena i Sverige.¹²⁷

Det huvudargument förarbetena för fram om att förhållandena i Sverige vid den tiden inte var tillräckligt allvarliga för att ett förbud mot rasistiska organisationer skulle anses vara motiverat kan därför inte sägas stämma. Sveriges inställning tyder snarare på en oförmåga eller ovilja att se den rasism som de facto existerade i samhället. Denna uppfattning hänger även ihop med en föreställning om att rasism och rasdiskriminering är något avvikande och sällsynt, till skillnad från den förståelse av rasism som CRT presenterar som tvärtom ser rasismen som ständigt närvarande i samhället. Dessutom kan den bild som förarbetena uppvisar sägas stämma till viss del överens med den rasskeptiska inställning som Möschel menar är den dominerande inom den europeiska rättskulturen. Även om förarbetena inte har några problem med att diskutera problemet med rasism med hjälp av olika rasrelaterade

¹²⁶ Undersökningen genomfördes inom ramen för Invandrarutredningen som tillsatts 1968 och som lämnade sitt slutbetänkande i form av SOU 1974:69. Undersökningen finns i sin helhet i bilagedelen SOU 1974:70.

¹²⁷ Jämte, s. 52-53; SOU 2005:56, s. 102-103 och s. 110.

begrepp, så förminska man och osynliggör något som av många människor skulle betecknas som ett allvarligt hot. Lagstiftaren verkar istället inta en nästan ifrågasättande inställning till rasdiskriminering och om den verkligen kan sägas förekomma i Sverige. Detta avspeglade sig även i senare förarbeten, som SOU 1989:13-14 och prop. 1989/90:86, som uttryckligen argumenterade för att rasism knappt existerade i det svenska samhället.

Denna inställning korresponderar väl med det som Habel kallar för den svenska exceptionalismen, alltså övertygelsen om att Sverige är ett speciellt land som är befriat från både en rasistisk historia och en rasistisk samtid. Genom de ursprungliga förarbetenas uttalanden om att det inte riktigt finns några problem med rasdiskriminering i Sverige förmedlas en bild av ett land som inte är drabbat av rasism och som därmed inte heller berörs av det som konventionen tillkom för att motverka. Av den anledningen kan Sverige dessutom inta en mer skeptisk inställning till om man överhuvudtaget ska införa ett förbud, vilket CERD menar framkommer ordagrant av art. 4 (b), eller inte. I detta går det även att skönja en viss ambivalens inför hur implementeringen av ICERD ska ske, vilket är det vanligaste sättet för Kontinentaleuropa att närma sig internationella konventioner enligt Möschel. Istället för att fullt ut beakta de relevanta faktorerna i sammanhanget, som av nödvändighet inbegriper olika rasrelaterade frågeställningar, väljer man att fokusera på andra aspekter, som hur art. 2.1 (d) och art. 4 egentligen förhåller sig till varandra, och därigenom bortse från det centrala i sammanhanget: nämligen att konventionen tillkommit i syfte att motverka rasismen i världen genom olika bestämmelser som bl.a. förbjuder hatbrott och diskriminering.

Detta reflekteras även i det argument som de två första rapporterna för fram, nämligen att rasdiskriminering är oförenligt med de grundläggande principerna inom svensk rätt. Underförstått verkar Sverige mena att det därigenom nästan inte är relevant att överhuvudtaget diskutera art. 4 (b) och dess tillämpning i den svenska lagen. Eftersom rasdiskriminering framställs som ett nästintill främmande koncept behöver Sverige inte heller redogöra så noggrant för sina ansträngningar för att bekämpa den. Detta argument har dock inte återkommit i senare rapporter, vilket kanske kan förklaras med att man insåg att det inte var särskilt starkt. Det kan inte anses direkt relevant i sammanhanget att förklara varför man inte kriminaliserat rasistiska organisationer genom att påpeka att rasdiskriminering inte är något som man ställer sig bakom. Snarare borde detta vara den minsta gemensamma nämnaren mellan de stater som valt att ansluta sig till en konvention som ska motverka just detta fenomen. Följaktligen borde man kunna förvänta sig av alla konventionsstater att

rasdiskriminering inte går i linje med deras rättsordning, vilket innebär att det inte speglar en bra argumentation från en stats sida att påtala detta.

Möschels och Carlsons poäng om att länder inför bestämmelser som förbjuder rasdiskriminering först när det presenteras ett incitament utifrån, återspeglas även i instruktionerna som den svenska regeringen gav i direktivet. Där framgår det tydligt att Sverige var främst intresserat av att utreda om rasdiskriminering på allmänna platser skulle kriminaliseras i landet, samtidigt som de övriga bestämmelserna i konventionen inte omnämndes särskilt. Carlson menar att Sverige införde bestämmelser mot rasdiskriminering för att undvika internationell kritik. Drivkraften skulle enligt henne alltså främst ha varit att göra det som gynnade majoritetssamhället i form av en sorts nationell goodwill och inte att försöka vidta åtgärder för att lösa ett allvarligt problem. Detta illustreras även av uttalandet i betänkandet att något som skulle beaktas särskilt i utredningen var Sveriges intresse av att kunna ratificera konventionen. Det får dock anses vara vanligt att en utredning tillsätts huvudsakligen eftersom staten ser ett värde i att utreda den aktuella frågan. Detta behöver emellertid inte innebära att det vidare ska vara statens intressen som alltid är i fokus, utan det får istället avgöras av vilken slags fråga det är som ska utredas. När det som i detta fall handlar om en konvention som berör mänskliga rättigheter är det rimligt att anta att det borde vara de människor som ska tillförsäkras dessa mänskliga rättigheter som står i centrum och inte staten samt de eventuella vinster för statens del som en ratificering kan innebära.

7.1.2 Argumentet om andra straffbestämmelser

Ett annat huvudargument som Sverige presenterar i både förarbetena och rapporterna är att ett förbud mot rasistiska organisationer inte behöver införas eftersom dessas verksamhet omöjliggörs genom andra bestämmelser i den inhemska straffrätten. Sverige menar att det följer av att gärningar som hets mot folkgrupp och uppvigling är kriminaliserade att rasistiska organisationer inte kan ägna sig åt sin verksamhet utan att bryta mot lagen, utan att någon ny regel om ett organisationsförbud behöver införas. I betänkandet valde man dessutom att utreda om förenings- och stiftelserätten erbjöd möjligheter att komma åt rasistiska organisationers verksamhet istället för att lösa det straffrättsligt. Under åren har Sverige väldigt ofta även hänvisat till de skärpningar som skett av t.ex. hets mot folkgrupp samt rättspraxis rörande denna bestämmelse som ett argument för att ett förbud inte behövs. Detta resonemang är inte fullt ut övertygande, då det inte går att säga att ett förbud mot att hota eller

uttrycka missaktning mot en folkgrupp är samma sak som ett förbud mot en rasistisk organisation. Även om det kan tänkas stämma att dessa organisationer ofta gör sig skyldiga till hets mot folkgrupp innebär inte det att det inte finns andra rasistiska aktiviteter de kan ägna sig åt som inte är kriminaliserade. Framförallt skiljer sig de två lagtekniska lösningarna åt genom att ett organisationsförbud skulle innebära att rasistiska organisationer inte ens får finnas och att de skulle kunna upplösas om de trots allt bildades. Det följer naturligt att denna lösning är mer långgående och ingripande än en kriminalisering av hatfyllda uttalanden, vilket är en reglering som dessutom inte är begränsad till endast vissa sorters organisationer utan gäller brett. Eftersom denna skillnad är tämligen uppenbar måste även Sverige inse detta. Dessutom står det klart att hets mot folkgrupp främst korresponderar mot kraven i art. 4 (a) som stadgar att konventionsstaterna ska förbjuda raspropaganda. Trots det använder Sverige detta resonemang som ett argument för att hävda att den svenska lagen redan uppfyller de förpliktelser som art. 4 (b) uppställer.

Argumentet om att andra straffrättsliga bestämmelser omöjliggör rasistiska organisationers verksamhet får också bedömas mot bakgrund av det faktum att sådan verksamhet har förekommit i relativt stor utsträckning de senaste årtiondena trots allt. Under framförallt 80- och 90-talen var t.ex. nazistiska organisationer särskilt aktiva. Jämte skriver att på 80-talet började ”den organiserade rasismen [...] återigen få fotfäste”¹²⁸ och beskriver hur olika händelser som rasistiska demonstrationer, vandalism, hot och dödliga misshandelsfall ägde rum. Flera organisationer och grupper, som t.ex. den mest kända Bevara Sverige Svenskt, bildades och dessa använde i olika hög utsträckning våld och hot som ett sätt att föra fram sina rasistiska och invandringskritiska budskap. Under början av 90-talet härjade lasermannen i Stockholm, flyktingförläggningar attackerades och ett flertal öppet nynazistiska organisationer, som t.ex. Vitt Ariskt Motstånd, bildades. Under andra halvan av 90-talet ökade antalet anmälda rasistiska våldsbrott och flera uppmärksammade mord utfördes av högerextremister. En stor del av detta våld började dessutom riktas mot olika framstående grupper i samhället, som politiker, poliser och journalister. Mot slutet av 90-talet uppskattade Säkerhetspolisen att ett par tusen aktiva personer var organiserade i olika rasistiska rörelser som t.ex. Svenska motståndsrörelsen och Folkfronten som senare blev Svenskarnas parti.¹²⁹ I SOU 1989:13 bifogade utredningen en sammanställning över några av de organisationer som vid den tiden fanns i Sverige och vars verksamheter bedömdes innehålla rasistiska inslag.

¹²⁸ Jämte, s. 54.

¹²⁹ Jämte, s. 54-59.

Sammanställningen omfattade fem organisationer och bland dessa nämndes Nordiska Rikspartiet och Sverigedemokraterna.¹³⁰

Med andra ord är Sveriges påståenden om att man inte har eller har haft några större problem med rasistiska organisationer och händelser felaktiga. Även slutsatsen att det därmed inte finns någon anledning att förbjuda dessa organisationer eftersom de inte utgör ett problem måste underkännas. Det faktum att man under alla dessa år haft lagstiftning mot olika brott som hets mot folkgrupp och uppvigling har alltså inte hindrat rasistiska organisationer från att verka eller från att överhuvudtaget finnas. Sverige påpekar dessutom själva i sin sjunde rapport från 1986 att nynazistiska demonstrationer och en rättegång mot nynazister ägt rum och att detta väckt starka reaktioner bland folket. Detta tyder på att man varit medvetna om att det finns problem med olika rasistiska organisationer och deras gärningar, men ändå hävdade inför CERD att problemen inte kan betecknas som så stora att befintliga straffrättsregler inte kan lösa dessa. Frågan är varför Sverige trots detta agerar som man gör och varför man försöker förmedla en annan bild än den som reflekterar verkligheten.

Den svenska oviljan att lagstifta om ett förbud kan förstås i ljuset av den tidigare nämnda uppfattningen inom CRT att lagändringar som ska motverka rasism inte sker förrän majoritetssamhället kan tjäna på det. Anledningen till den svenska motviljan kan därmed vara att staten inte anser att det problem som rasistiska organisationer utgör är tillräckligt stort eller allvarligt för att man ska lagstifta mot dem. En invändning mot denna slutsats är dock att det våld som många av dessa organisationer utövar även har riktats mot delar av det som får betecknas som majoritetssamhället. Åtminstone under en period i slutet av 90-talet började mycket av det högerextrema våldet att riktas mot poliser och journalister. Detta avseglades dock inte i de rapporter som skickades vid den tiden, utan Sverige fortsatte konsekvent att hävda att det inte fanns någon anledning att införa ett organisationsförbud i den svenska lagen.

7.1.3 Argumenten om mänskliga rättigheter och grundlagen

I både förarbetena och rapporterna påpekar Sverige att hänsynen till olika mänskliga fri- och rättigheter som förenings- och yttrandefriheten också måste beaktas i förhållande till art. 4. Bland rapporterna var det dock endast i den åttonde som Sverige uttryckligen hänvisade till

¹³⁰ SOU 1989:13, s. 132-137.

föreningsfriheten i sin argumentation. Förarbetena valde dock att lägga mycket fokus vid frågan om mänskliga rättigheter, vilket även visades i hänvisningen till den röstförklaring som de nordiska länderna avgav under diskussionerna av deklARATIONEN som föregick ICERD. Att hänvisa till att man inte vill införa ett organisationsförbud eftersom det skulle innebära en inskränkning av mänskliga rättigheter får klassas som ett starkt argument, då det är svårt att invända mot uppfattningen att mänskliga rättigheter är särskilda värden som är väldigt viktiga och som borde beaktas i alla situationer. Vad Sverige dock missar i sin argumentation är det som CERD påpekar i sin generella rekommendation XV, nämligen att det finns få mänskliga rättigheter som är absoluta och därmed omöjliga att på något sätt inskränka. Yttrande- och föreningsfriheten tillhör inte de absoluta rättigheterna och dessutom måste vissa skyldigheter beaktas vid utövandet av dem. Det stämmer, som Sverige menar, att ett förbud mot rasistiska organisationer skulle utgöra en inskränkning av föreningsfriheten, vilket innebär att det är av största vikt att frågan utreds utförligt först. Men av detta följer inte att det är omöjligt att inskränka rättigheten, vilket dessutom redan har skett genom t.ex. brottet olovlig kårverksamhet. Med CRT:s synsätt skulle man dessutom kunna argumentera för att det är en minst lika beaktansvärd mänsklig rättighet att inte utsättas för rasism och att det därför inte bara är rimligt, utan snarare påbjudet, att införa ett förbud mot rasistiska organisationer trots att det innebär en inskränkning av föreningsfriheten. Samma intressekonflikt uppenbarar sig även vad gäller yttrandefriheten och brottet hets mot folkgrupp, som ju faktiskt innebär en inskränkning av rätten att fritt uttrycka sina åsikter. I det fallet har det emellertid ansetts möjligt att lagstifta om denna begränsning av en mänsklig rättighet och därigenom följa den förpliktelse som följer av art. 4 (a) i konventionen.

I sina rapporter hänvisade Sverige ett flertal gånger även till två grundlagar: RF och TF. Detta skedde förmodligen till viss del för att ge extra tyngd åt argumenten som presenterades. TF nämndes för att informera om att grundlagen inte erbjuder ett skydd för uttalanden i tryckt media som kan klassas som hets mot folkgrupp, utan ansvar kan utkrävas för dessa ändå. Vad gäller RF hänvisade Sverige till en grundlagsändring som infördes 1977. Bestämmelsen i RF 2 kap. 24 § andra stycket innebär en möjlighet att inskränka föreningsfriheten och lagstifta mot bl.a. just sådana organisationer som det är tal om i art. 4 (b). De gånger Sverige hänvisat till denna möjlighet har man dock inte berättat på vilket sätt detta utgör ett rimligt argument för inställningen att inte införa ett förbud. Om något kan grundlagens bestämmelse snarare tolkas som ett argument för att hänsynen till föreningsfriheten inte utgör ett hinder för ett

förbud, utan tvärtom har lagstiftaren valt att särskilt införa en regel som möjliggör just det som konventionen kräver av Sverige.

I sammanhanget kan även nämnas det något otydligt formulerade uttalandet i vissa av rapporterna att utredningen som genomfördes inför Sveriges anslutning till ICERD bl.a. dragit slutsatsen att det inte är möjligt enligt svensk rätt att olagligförklara rasistiska organisationer. Det rapporterna åsyftar är betänkandets konstaterande att den svenska rätten vid tiden för utredningen inte innehöll någon bestämmelse som förbjöd rasistiska organisationer. Skulle man däremot tolka rapporternas uttalande som ett argument att den svenska lagen helt enkelt förbjöd införandet av ett organisationsförbud skulle detta ändå inte kunna beaktas. En allmänt erkänd princip inom folkrätten är nämligen att det inte är möjligt för en stat att hävda att bestämmelser i den nationella rätten utgör en godtagbar anledning att bryta mot internationell rätt. På samma sätt kan en stat inte hänvisa till sin nationella lagstiftning för att rättfärdiga det faktum att staten inte rättar sig efter de förpliktelser som följer av en konvention. Denna princip finns även kodifierad i bl.a. *The Vienna Convention on the Law of Treaties* art. 27.¹³¹

7.1.4 Diskussion av vissa uttalanden

I förarbetena ansåg som sagt både utredarna och departementschefen att det inte fanns något behov av lagstiftning mot rasistiska organisationer vid tidpunkten för deras utredning. De påpekade dock att detta eventuellt kunde förändras i framtiden, eftersom de menade att en ökad invandring skulle kunna leda till fler problem med rasism framöver. Enligt betänkandet var det omöjligt att förutse de motsättningar och den ökade benägenheten att diskriminera som invandringen skulle kunna innebära, medan departementschefen skrev att en helt ny sorts ”ras- och andra minoritetsproblem”¹³² skulle kunna uppstå som en följd av fler invandrare i Sverige. Vad dessa uttalanden ger uttryck för är en problematisk syn på vad som är rasismens orsaker och upphov. Indirekt beskyller förarbetena de som utsätts för rasism för att vara kärnan i problemet med den rasdiskriminering som förekommer i det svenska samhället. Även detta är ett utslag av tron på den svenska exceptionalismen, då man inte anser att rasism existerar i Sverige förrän den väcks till liv genom att människor från andra länder flyttar hit. Innan det händer är det helt enkelt inte möjligt enligt förarbetenas resonemang att det skulle finnas någon anledning att inneha rasfördomar, utan rasismen måste i det närmaste

¹³¹ Dixon, s. 94-95.

¹³² Prop. 1970:87, s. 58.

”provoceras fram” genom en ökad invandring. Själva kärnan i problemet med rasismen går alltså inte att hitta i det svenska samhället eller de egna historiska erfarenheterna av rasism, utan man måste istället söka utanför Sveriges gränser för att kunna finna den. Detta tankesätt ligger i linje med den uppfattning som Pripp och Öhlander menar är den dominerande förståelsen av rasism, nämligen att rasisten alltid är någon annan och rasismen är ett fenomen som finns på andra platser i världen men inte här och som därmed endast kan återfinnas i det svenska samhället i den mån det har importerats hit.

Dessutom kan departementschefens uttalande sägas vara problematiskt av även en annan anledning. Han verkar inte anse att det centrala i problemet med eventuellt mer rasdiskriminering i framtiden är att det kommer innebära att fler människor utsätts för fler och grövre former av rasism. Istället ger uttalandet i det närmaste uttryck för en oro att de framtida ”ras- och minoritetsproblemen” kommer innebära en besvärlig situation för staten att hantera. Inom CRT menar man att lösningar på problem med rasism erbjuds först när problemet på något sätt drabbar majoritetssamhället och det finns en lösning som gagnar detta istället för offren för rasismen. Uttalandet kan sägas vara ett exempel på just detta. Departementschefens omsorg är inte riktad mot de drabbade utan mot samhället i stort.

I sitt uttalande ägnar sig departementschefen även åt rasifiering genom att tilldela vissa personer, i det här fallet alla som migrerar till Sverige, vissa fixerade egenskaper. Han utgår från en bestämd och på förhand avgjord föreställning om hur dessa personer är och vad de gör, nämligen att de har annorlunda vanor och beteenden i förhållande till majoritetssamhället, som därmed utgör den självklara måttstocken som en jämförelse alltid ska utgå från och som sätter normen för vad som anses vanligt och accepterat. Detta främlinggörande departementschefen ger upphov till står i skarp kontrast till vad CRT menar är produktivt för att kunna komma tillrätta med problemen med rasism i samhället.

Den lösning departementschefen presenterar som den bästa på de framtida problem han ser är alltså inte lagstiftning, utan istället utbildning. Enligt honom löser man problemen med rasism genom att tidigt lära barnen att alla människor är lika mycket värda. Denna lösning visar på en förståelse av rasismen som ett problem på individnivå. Precis som Pripp och Öhlander menar bygger denna förståelse på en uppfattning om att det är enstaka rasister som utövar rasism. Skulle dessa personer bara upphöra med sitt agerande skulle också all rasism försvinna från samhället. Departementschefens lösning är bristfällig då rasismen inte kan

utraderas genom att vissa individer slutar bete sig rasistiskt. Rasismen har tvärtom varit en integrerad del av det svenska samhället under lång tid och detta kommer inte förändras genom att man upplyser allmänheten om att rasism är fel. Möschel anser att ett problem med rättsordningens ensidiga fokus på individer är att det innebär att majoritetssamhället kan fortsätta tro att rasismen inte berör de själva, vilket får till följd att en verklig lösning på problemet med rasdiskriminering motarbetas. Departementschefens bristande förslag till lösning visar att lagstiftaren inte förmår förstå vidden av problemet med rasdiskriminering eller hur det ska lösas.

Ett annat belysande citat från propositionen är departementschefens uttalande i samband med resonemanget kring art. 4 och hänsynen till yttrandefriheten. Enligt honom var det viktigt att eventuella lagstiftningsåtgärder inte var så långtgående att man riskerade att hämma ”en saklig och nyanserad debatt i frågor med anknytning till ras- eller minoritetsproblem”¹³³. I sitt uttalande ger departementschefen uttryck för åsikten att det finns en gräns för hur långt skyddet mot rasism ska sträcka sig och att denna gräns går vid möjliggörandet av en fri debatt om de ”ras- och minoritetsproblem” som kan finnas i samhället. Enligt honom finns det alltså två, ungefär likvärdiga intressen som här står i konflikt med varandra som det är viktigt att hitta en lämplig balans mellan. Vad som avses med ”ras- eller minoritetsproblem” förklaras inte närmare, eller för den delen vad det skulle innebära att diskutera dessa frågor på ett sakligt sätt. I och med dessa uttalanden kan förarbetenas argumentation rörande ett förbud mot rasistiska organisationer ifrågasättas ännu mer, då dessa resonemang inte kan sägas inge förtroende för lagstiftarens förmåga att hantera situationen med rasistiska praktiker i samhället eller med implementeringen av ICERD.

Under vissa år valde rapporterna att bifoga uttalanden från respektive justitieminister, där vissa av dessa uttalanden också kan ifrågasättas. Justitieministerns inställning i de sjätte och sjunde rapporterna att Sverige inte hade några särskilda problem med rasistiska organisationer är intressant med tanke på att den senare rapporten även informerade om nynazistiska demonstrationer och en rättegång mot nynazister, som nämnts ovan. Detta uttalande är identiskt med förarbetenas och rapporternas motsvarande inställning och kan kritiseras på samma grunder som redovisats ovan. I den åttonde rapporten uttryckte justitieministern oro för att ett förbud mot rasistiska organisationer inte skulle vara särskilt effektivt utan endast få

¹³³ Prop. 1970:87, s. 60.

dem att gå under jorden. Oavsett om denna oro skulle vara befogad eller inte, kan man konstatera av det ovan återgivna rörande rasistiska organisationers existens i landet, att staten haft svårt att hantera dessa organisationer ändå. Justitieministerns farhågor utgör därför inget bra argument för att rättfärdiga oviljan att lagstifta. I sammanhanget kan även påpekas att samma rapport nämnde att Lagrådet hade en annan inställning än justitieministern rörande ett organisationsförbud. Justitieministern avfärdade dock denna inställning som dåligt underbyggd och valde att helt bortse från den, vilket är något märkligt med tanke på att justitieministerns egna resonemang inte kan sägas ha varit särskilt övertygande.

7.2 CERD:s bemötande av Sveriges argumentation

Det står klart att det funnits en motsättning mellan Sveriges och CERD:s respektive inställningar till ICERD art. 4 (b) ända sedan Sverige tillträdde konventionen. Det dröjde dock rätt länge innan CERD uttryckligen slog fast att Sveriges behandling av art. 4 (b) inte motsvarade det faktiska syftet med bestämmelsen och därigenom underkände landets argumentation rörande efterlevnaden av den. Dessutom innehåller de första rekommendationerna från CERD rörande art. 4 bara uppmaningar till konventionsstaterna om att följa dessa bestämmelser, medan det är först i den femtonde rekommendationen som resonemanget och argumentationen kring innehållet i bestämmelserna utvecklas.

CERD har framförallt lagt vikt vid att bestämmelsen är tydligt formulerad och att den innebär att konventionsstater måste kriminalisera rasistiska organisationer. Kommitténs argumentation är enbart fokuserad på den lagstiftningstekniska aspekten av konventionen och dess innehåll. De menar att art. 4 (b) är tydligt formulerad och lämnar inget utrymme för andra tolkningar än att konventionsstaterna är skyldiga att införa lagstiftning som olagligförklarar rasistiska organisationer. Man hänvisar till rättskälleregler som att bestämmelsen utgör *lex specialis* i förhållande till den mer generella art. 2.1 (d). CERD godtar alltså inte Sveriges tolkning av art. 2.1 (d) och dess innebörd för att förstå förpliktelserna enligt art. 4 (b).

På samma sätt klargör CERD den upplevda konflikten mellan art. 4 och mänskliga rättigheter som yttrande- och föreningsfrihet med hjälp av klassiska juridiska tolkningsverktyg. I sin femtonde rekommendation skrev CERD att det inte finns någon egentlig intressekonflikt att tala om eftersom de nämnda friheterna inte sträcker sig så långt att art. 4 skulle innebära en

allvarlig inskränkning av dem. Istället följer det av olika internationella konventioner att yttrande- och föreningsfriheten inte innebär att man får ägna sig åt rasistiska uttalanden och handlingar obehindrat. CERD nämner alltså inte i sin argumentation det övergripande syftet med konventionen, vilket får förmodas vara att bekämpa rasdiskriminering och skydda människor från rasism, eller använder det som ett skäl för varför konventionsstaterna måste införa ett organisationsförbud. Överhuvudtaget nämns inte andra aspekter som rör rasism eller det globala rasistiska skapande av hierarkier som samhället är uppbyggt kring, vilket CRT skulle hävda är av central betydelse för förståelsen av denna konvention och dess tillkomst. Bakgrunden till konventionens införande var viljan att bekämpa den rasdiskriminering man märkte fortfarande existerade runt om i världen. Uppenbarligen ansåg man att rasism var så förkastligt att det fanns ett angeläget behov av samt var fullt berättigat att införa olika rättsliga regleringar för att kunna komma tillrätta med den.

Det går alltså att urskönja en viss obenägenhet från CERD:s sida att formulera sin kritik mot Sverige i dessa centrala termer av ras och rasism. CERD uttrycker aldrig explicit att rasdiskriminering är en förkastlig företeelse som ska bekämpas lagstiftningsvägen och att de eventuella nackdelar dessa regleringar för med sig måste ses i ljuset av detta. CRT skulle hävda att även CERD:s argumentation är ett exempel på den inställning som majoritetssamhället intar när det kommer till frågor som rör rasism. Man benämner inte problemet med hjälp av de relevanta termer som faktiskt krävs och man lägger ingen större vikt vid att det centrala i sammanhanget är det förtryck som offren för rasism upplever och inget annat.

När CERD i rekommendation XV bemöter en vanlig invändning som brukar anföras mot införandet av ett organisationsförbud menar man att konventionsstaterna har ett långtgående ansvar att motverka de aktiviteter som rasistiska organisationer ägnar sig åt. I rekommendationen nämns att staterna ofta invänder att de anser det märkligt att kriminalisera en hel organisation redan innan medlemmarna har hunnit uttrycka sig eller handla rasistiskt. CERD:s utgångspunkt att ansvaret är väldigt vidsträckt kan tolkas som ett alternativt sätt att avgöra när legislativa åtgärder mot rasism egentligen ska vidtas. CRT hävdar som bekant att den härskande uppfattningen bland många lagstiftare är att detta sker först när majoritetssamhället identifierat ett rasistiskt fenomen som ett problem som inte bara drabbar en mindre grupp människor. CERD:s argumentation i frågan kan däremot ses som motsatsen till denna inställning, då man tydligt intagit ståndpunkten att det inte spelar någon roll om en

organisation börjat begå brott för att den ska olagligförklaras, utan det följer redan av det faktum att den bildats. Detta resonemang bygger på uppfattningen att problemet med den rasistiska ideologi som organisationen stödjer genom att bara finnas till är tillräckligt för att det ska anses berättigat att agera från statens sida. Här skiljer sig alltså CERD:s sätt att argumentera och resonera kring konventionen från vad som tidigare redogjorts för och istället intar kommittén ett synsätt som bättre stämmer överens med de centrala delarna av CRT.

Viss kritik måste emellertid riktas mot CERD för den ambivalenta och något undfallande position de intog inledningsvis i förhållande till Sverige vad gäller rapporteringen, innan man slutligen i samband med den sjätte rapporten 1983 började tala klarspråk. Oftast centrerade kommitténs kommentarer istället kring deras uppfattning att Sverige inte verkade fullt ut följa de förpliktelser art. 4 (b) stadgar samtidigt som man efterfrågade lydelsen av olika paragrafer. Kommittén valde dock sällan att uttryckligen kräva av landet att införa den lagstiftning som nämns i artikeln, vilket får ses som en mindre lämplig strategi i sammanhanget.

7.3 Sammanfattande synpunkter och slutsatser

Genomgången av Sveriges argumentation rörande ICERD art. 4 (b) i förarbetena och rapporterna visar att det finns vissa återkommande utgångspunkter som förklarar varför landet fortfarande inte har infört ett förbud mot rasistiska organisationer. Framförallt kan Sveriges inställning förstås mot bakgrund av den dominerande förståelsen av rasism och förhållandena i landet som tillsammans kan sammanfattas som tron på den svenska exceptionalismen.

Förarbetenas betoning på att förhållandena i Sverige vid tiden för utredningen var sådana att det saknades ett behov av ett förbud mot rasistiska organisationer visar en bristande förståelse för vad rasism och rasdiskriminering är och vilka konsekvenser dessa praktiker får. Detta får särskilt ses i ljuset av de historiska nedslag som visat att rasismen och rasistiska organisationers verksamhet varit ett utbrett fenomen i Sverige sedan lång tid tillbaka. Föreställningen att Sverige är ett land som utmärker sig som ett antirasistiskt samhälle som i det stora hela är befriat från rasism är därför felaktig och kan inte läggas till grund för slutsatsen att det inte behövs någon lagsstiftning mot olika rasistiska problem.

Denna inställning leder även till ett osynliggörande av verkligheten och det faktiska förtryck vissa människor upplever till följd av den rasism som existerar i det svenska samhället.

Osynliggörandet innebär i sin tur att problemen med rasism inte riktigt erkänns som riktiga problem och inga hållbara och effektiva lösningar diskuteras. Istället kan man hävda, som Sverige gör i sina rapporter till CERD, att andra straffrättsliga konstruktioner som redan finns innebär att rasistiska organisationers verksamhet omöjliggörs, trots att man genom empiriska undersökningar kan konstatera att detta påstående inte stämmer.

En annan aspekt som tydligt framkommer i Sveriges argumentation i främst förarbetena är att man ser rasism som ett problem på individnivå. Lagstiftaren menar att det viktigaste verktyget för att bekämpa rasdiskriminering är utbildning och upplysning eftersom man anser att det är enstaka rasister som inte vet bättre som utgör kärnan i problemet. Med den inställningen finns det inte utrymme för större, ingripande legislativa åtgärder som ett organisationsförbud eftersom dessa åtgärder får anses överflödiga om problemet är så simpelt att det bara krävs att alla lär sig att rasism är fel. Med detta synsätt upplever man dessutom rasistiska handlingar och uttalanden som beklagliga undantag i den annars icke-rasistiska tillvaron. Som visats står detta synsätt i konflikt med CRT:s förståelse av både problemet och samhället i stort.

Sveriges argumentation kan också sammantaget sägas ge uttryck för den uppfattning som CRT presenterar gällande majoritetssamhället och dess oftast bristande vilja att vidta effektiva åtgärder för att komma tillrätta med problemen med rasism. Sverige är inte berett att införa något organisationsförbud bl.a. eftersom man menar att det vore en oacceptabel inskränkning av föreningsfriheten. I den svenska lagstiftningen finns det dock redan liknande inskränkningar, t.ex. vad gäller brottet olovlig kårverksamhet. Enligt CRT reflekterar detta något inkonsekventa resonemang lagstiftarens bristande vilja att se problemet med rasism som något som angår majoritetssamhället, vilket leder till att Sverige intagit den ståndpunkt man alltjämt har när det kommer till art. 4 (b).

Även CERD:s inställning till Sveriges argumentation kan kritiseras utifrån CRT. CERD använder sig främst av olika lagtekniska argument utan att beröra de större frågorna rörande rasism och det bakomliggande syftet med konventionen när de argumenterar mot Sveriges hållning. CERD:s fokus ligger framförallt på att art. 4 (b) utgör en tydligt formulerad bestämmelse som inte ska tolkas med hjälp av art. 2.1 (d). I viss mån använder sig CERD dock av ett mer CRT-anpassat sätt att argumentera för att konventionsstaternas ansvar är väldigt långtgående när det handlar om att införa lagstiftning som ska motverka rasdiskriminering. Kommittén ger uttryck för en bakomliggande tanke om att detta fenomen

är ett så långtgående och allvarligt problem att stater måste ta ett stort ansvar att redan i förväg se till att göra vad man kan för att begränsa rasistiska organisationers verksamhet istället för att vänta tills de börjar begå brott.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är särskilt sannolikt att Sverige kommer införa ett förbud mot rasistiska organisationer i framtiden heller, med tanke på att man konsekvent hållit fast vid samma negativa inställning till detta ända sedan tillträdet till ICERD i början av 70-talet. Dessutom har denna ståndpunkt till största del motiverats med samma argument genom åren. En annan tänkbar anledning till ett bristande lagstiftningsintresse från Sveriges sida även framöver, skulle kunna vara att en kriminalisering vore ett indirekt erkännande av att man trots allt har problem med rasistiska organisationer. I förlängningen skulle detta även kunna innebära att Sverige medger att det dessutom finns och har funnits övergripande problem med rasism i det svenska samhället, vilket skulle rimma illa med den etablerade självbilden av att vara, som Jämte uttrycker det, ett av världens mest antirasistiska länder. Denna självbild måste med största sannolikhet förändras radikalt för att det ska vara möjligt för Sverige att i framtiden omvärdera sin negativa inställning till ett förbud mot rasistiska organisationer.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt material

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

Prop. 1970:87 *angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering m.m.*

Prop. 1989/90:86 *om åtgärder mot etnisk diskriminering.*

SOU 1968:68 *Lagstiftning mot rasdiskriminering.*

SOU 1974:69 *Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna.*

SOU 1974:70 *Invandrarutredningen 4. Bilagedel.*

SOU 1989:13-14 *Mångfald mot enfald.*

SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige.*

Ju:58 *Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering.*

Dir. 2014:115 *Stärkt skydd för transpersoner och översyn av vissa termer.*

Rättsfall

NJA 1996 s. 577.

FN-dokument

A/43/18, p. 24 (c), CERD (*Reporting obligations of State Parties to United Nations conventions on human rights*).

CERD 1973 =
A/9018, p. 296-301.

CERD 1975 =
A/10018, p. 125-130.

CERD 1977 =
A/32/18, p. 202-209.

CERD 1979 =
A/34/18, p. 302-317.

CERD 1981 =
A/36/18, p. 340-347.

CERD 1983 =
A/38/18, p. 431-441.

CERD 1986 =
A/42/18, p. 347-364.

CERD 1989 =
A/44/18, p. 385-417.

CERD 1991 =
A/46/18, p. 210-222.

CERD 1994 =
A/49/18(SUPP), p. 181-208.

CERD 1997 =
CERD/C/304/Add.37.

CERD 2000 =
CERD/C/304/Add.103.

CERD 2004 =
CERD/C/64/CO/8.

CERD 2008 =
CERD/C/SWE/CO/18.

CERD 2013 =
CERD/C/SWE/CO/19-21.

Generell rekommendation I =
A/8718, s. 37-38.

Generell rekommendation VII =
A/40/18, s. 131-132.

Generell rekommendation XV =
A/48/18, s. 114-115.

Sveriges första rapport =
CERD/C/R.50/Add.2.

Sveriges andra rapport =
CERD/C/R.77/Add.1.

Sveriges tredje rapport =
CERD/C/R.98/Add.1.

Sveriges fjärde rapport =
CERD/C/48/Add.1.

Sveriges femte rapport =
CERD/C/75/Add.1.

Sveriges sjätte rapport =
CERD/C/106/Add.2.

Sveriges sjunde rapport =
CERD/C/131/Add.2/Rev.1.

Sveriges åttonde rapport =
CERD/C/158/Add.7.

Sveriges nionde rapport =
CERD/C/184/Add.1.

Sveriges tionde rapport =
CERD/C/209/Add.1.

Sveriges elfte rapport =
CERD/C/239/Add.1.

Sveriges tolfte rapport =
CERD/C/280/Add.4.

Sveriges 13-14:e rapport =
CERD/C/362/Add.5.

Sveriges 15-16:e rapport =
CERD/C/452/Add.4.

Sveriges 17-18:e rapport =
CERD/C/SWE/18.

Sveriges 19-21:a rapport =
CERD/C/SWE/19-21.

Litteratur

Behtoui, Alireza & Jonsson, Stefan: ”Rasism – särskiljandets och rangordningens praktik”. I: *Migrationens och etnicitetens epok: kritiska perspektiv i etnicitets- och migrationsstudier* (red.: Dahlstedt, Magnus & Neergaard, Anders), Liber (Stockholm), 2013.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.): *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, upplaga 3:3, Studentlitteratur (Lund), 2012.

Carlson, Laura: "Critical Race Theory in a Swedish Context". I: *Juridisk tidskrift* Nr 1 2011/12, s. 21-49.

Delgado, Richard & Stefancic, Jean: *Critical race theory: an introduction*, upplaga 2, New York University Press (New York), 2012.

Diaconu, Ion: *Racial discrimination*, Eleven International Publishing (Haag), 2011.

Dixon, Martin: *Textbook on International Law*, upplaga 7, Oxford University Press (Oxford), 2013.

Essed, Philomena & Goldberg, David Theo: "Introduction: From Racial Demarcations to Multiple Identifications". I: *Race Critical Theories: text and context* (red.: Essed, Philomena & Goldberg, David Theo), Blackwell (Oxford), 2002.

FN-förbundet: *Alternative report to Sweden's 19th, 20th and 21st Periodical Reports to the Committee on the International Convention on Racial Discrimination*, 2013.

Habel, Ylva: "Rörelser och schatteringar inom kritiska vithetsstudier". I: *Om ras och vithet i det samtida Sverige* (red.: Hübinette, Tobias, Hörnfeldt, Helena, Farahani, Fataneh & León Rosales, René), Mångkulturellt centrum (Tumba), 2012.

Hübinette, Tobias, Hörnfeldt, Helena, Farahani, Fataneh & León Rosales, René: "Om ras och vithet i det samtida Sverige. Inledning". I: *Om ras och vithet i det samtida Sverige* (red.: Hübinette, Tobias, Hörnfeldt, Helena, Farahani, Fataneh & León Rosales, René), Mångkulturellt centrum (Tumba), 2012.

Jämte, Jan: *Antirasismens många ansikten* (Diss.), Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet (Umeå), 2013.

Lerner, Natan: *The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, upplaga 2, Sijthoff & Noordhoff (Alphen aan den Rijn), 1980.

Möschel, Mathias: "Race in mainland European legal analysis: towards a European critical race theory". I: *Ethnic and Racial Studies*, Nr 34:10 (2011), s. 1648-1664.

Pripp, Oscar & Öhlander, Magnus: "Att uppfatta rasism i Sverige. Om glassreklam och normstrider". I: *Om ras och vithet i det samtida Sverige* (red.: Hübinette, Tobias, Hörnfeldt, Helena, Farahani, Fataneh & León Rosales, René), Mångkulturellt centrum (Tumba), 2012.

Elektroniska källor

Anjou, Marika: *Malmö markerade med massiv manifestation*, Sydsvenskan, först publicerad 2014-03-17, uppdaterad 2014-03-18. Hämtad 2014-12-30 från <http://www.sydsvenskan.se/malmo/malmo-markerade-med-massiv-manifestation/>.

Holender, Robert & Löfgren, Emma: *Motdemonstranter skadade vid nazimanifestation*, Dagens Nyheter, först publicerad 2014-08-23, uppdaterad 2014-08-24. Hämtad 2014-12-30 från <http://www.dn.se/nyheter/sverige/fem-svart-skadade-till-sjukhus-efter-antinazistdemonstration/>.

Holmberg, Kalle, Lagerwall, Katarina & Sundberg, Marit: *Kärrtorp blev en antirasistisk folkfest*, Dagens Nyheter, publicerad 2013-12-22. Hämtad 2014-12-30 från <http://www.dn.se/sthlm/karrtorp-blev-en-antirasistisk-folkfest/>.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (status), United Nations Treaty Collection. Hämtad: 2014-12-30 från https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en.

Rasism och etnisk diskriminering, FN-förbundet, först publicerad 2011-07-19, uppdaterad 2013-11-19. Hämtad: 2014-12-29 från <http://www.fn.se/om-oss/verksamhet-/manskliga-rattigheter-och-demokrati/rasism-och-etnisk-diskriminering/>.

Rydén, Daniel: *FN-kritik mot svensk rasistprogaganda*, Sydsvenskan, publicerad 2014-08-29. Hämtad 2014-12-30 från <http://www.sydsvenskan.se/sverige/fn-kritik-mot-svensk-rasistprogaganda/>.

Svensk nazilinje provocerar FN, Dagens Nyheter, publicerad 2014-08-29. Hämtad 2014-12-30 från <http://www.dn.se/nyheter/sverige/svensk-nazilinje-provocerar-fn/>.