



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Catharina Andersson

”Inga rasister på våra gator!” – Eller?
En studie av Sveriges åtagande enligt art. 4(b)
rasdiskrimineringskonventionen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Anna Nilsson

Termin: VT18

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	6
1.1 Introduktion	6
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Perspektiv och metod	8
1.5 Terminologi	8
1.6 Forskningsläge	9
1.7 Material	9
1.8 Disposition	10
2 INTERNATIONELLA KONVENTIONEN OM AVSKAFFANDET AV ALLA FORMER AV RASDISKRIMINERING	12
2.1 Bakgrund och innehåll	12
2.2 Art. 4 ICERD	13
2.3 Kommittén för avskaffande av alla former av rasdiskriminering – CERD	15
3 TOLKNING AV ICERD ART. 4(B)	16
3.1 Traktatstolkning enligt folkrätten	16
3.2 Sveriges tolkning av art. 4(b)	17
3.2.1 Inget ovillkortligt krav på lagstiftning	17
3.2.2 Särskilt om ”förhållandena i staten”	18
3.3 CERD:s tolkning av 4(b)	19
4 CERD:S KRITIK OCH SVERIGES BEMÖTANDE AV KRITIKEN	21
4.1 CERD:s kritik mot Sverige	21

4.2	Sveriges bemötande av kritiken	22
5	YTTRANDEFRIHET, FÖRENINGSFRIHET OCH HETS MOT FOLKGRUPP	24
5.1	Yttrande- och föreningsfrihet	24
5.2	Hets mot folkgrupp	25
5.2.1	Om bestämmelsen	25
5.2.2	Spridningsrekvisitets utveckling	26
6	RASISMEN I DAGENS SVERIGE	28
6.1	Statistik över främlingsfientliga/rasistiska hatbrott i Sverige	28
6.2	Rasistiska organisationers aktiviteter	29
7	ANALYS	30
7.1	Vilka förpliktelser följer av art. 4(b)?	30
7.1.1	Folkrättslig traktatstolkning	30
7.1.2	Yttrande- och föreningsfrihet som motargument	31
7.2	Hur argumenterar Sverige för att staten uppfyller sina konventionsförpliktelser?	32
7.2.1	Förhållandena i landet	32
7.2.2	Hets mot folkgrupp	33
7.3	Sammanfattning och avslutande kommentarer	34
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	35

Summary

In the media, discussions about banning racist organizations have been raised in connection with the Nordic Resistance Movement (NMR) standing as a candidate in the Swedish parliamentary elections, while at the same time the organization has been banned in Finland because it is considered to spread hate and legitimize violence. Advocates of a ban argue that Sweden through the International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) has undertaken to ban racist organizations. Sweden is since 1972 bound by ICERD and according to art. 4(b) ICERD, parties to the treaty shall declare illegal and prohibit organizations which promote and incite racial discrimination. The Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) has criticized Sweden for the non-existence of such a ban in its national legislation. Sweden on the other hand claims that the current legislation is sufficient.

The aim of this thesis is to examine to what extent Sweden lives up to its commitments according to art. 4(b) ICERD. It is therefore examined which obligations derive from art. 4(b) as well as how Sweden has argued that the obligations are met and if these arguments from a critical perspective are valid and well substantiated.

The investigation shows that Sweden interprets art. 4(b) ICERD in the light of art. 2.1(d) ICERD, which has led Sweden to the conclusion that art. 4(b) does not impose an unconditional requirement for legislation against racist organizations. Furthermore, it appears that Sweden mainly uses two arguments for not introducing an organizational ban. Firstly, the circumstances in the country are not considered as such that legislation is called for. Secondly, the regulation of hate speech in chapter 16, section 8 of the Swedish Penal Code argues to be sufficient to live up to the commitments in art. 4(b) ICERD.

My conclusions are that art. 4(b) ICERD in respect of public international law, cannot be interpreted in other ways than requiring a ban on racist organizations. Nor can the Swedish arguments be considered valid and well substantiated. The legislation against hate speech does not fill the same function as an explicit organization ban and the situation in Sweden can be said to call for legislation, especially since the number of hate crimes is rising and organizations such as NMR can stand as candidates in parliamentary elections.

Sammanfattning

I media har diskussioner angående förbud mot rasistiska organisationer väckts i samband med att Nordiska motståndsrörelsen (NMR) kandiderar till riksdagsvalet i Sverige, samtidigt som organisationen förbjudits i Finland då den anses sprida hatretorik och legitimera våld. Förespråkare av ett sådant förbud argumenterar för att Sverige genom FN:s Internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (ICERD) förbundit sig att förbjuda rasistiska organisationer. Sverige har sedan 1972 varit bunden av ICERD och enligt art. 4(b) ICERD ska konventionsstaterna förbjuda organisationer som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering. FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) har riktat kritik mot Sverige då ett sådant förbud inte existerar i svensk lagstiftning. Sverige hävdar å andra sidan att nuvarande lagstiftning är tillräcklig.

Denna uppsats syftar till att undersöka i vilken utsträckning Sverige lever upp till sina konventionsåtaganden enligt art. 4(b) ICERD. I enlighet med syftet undersöks vilka förpliktelser som följer av art. 4(b) samt hur Sverige argumenterat för att förpliktelserna uppfylls och om dessa argument ur ett kritiskt perspektiv är hållbara och väl underbyggda.

I undersökningen framkommer att Sverige tolkat art. 4(b) ICERD i ljuset av art. 2.1(d) ICERD vilket lett Sverige till slutsatsen att art. 4(b) inte ställer ett ovillkorligt krav på lagstiftning mot rasistiska organisationer. Vidare framgår det att Sverige huvudsakligen använder sig av två argument för att inte införa ett organisationsförbud. För det första anses omständigheterna i landet inte vara sådana att lagstiftning påkallas och för det andra anses brottet hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § Brottsbalken (BrB) vara tillräckligt för att leva upp till konventionsåtagandet i art. 4(b).

Mina slutsatser är att art. 4(b) ICERD rent folkrättsligt inte kan tolkas på annat sätt än att det ställs ett ovillkorligt krav på ett förbud mot rasistiska

organisationer. Inte heller kan Sveriges argument anses rimliga och hållbara. Hets mot folkgrupp fyller inte samma funktion som ett förbud mot rasistiska organisationer och situationen i Sverige kan inte sägas vara sådan att lagstiftning inte påkallas när organisationer som NMR får stå som kandidat i riksdagsval och brott med rasistiska motiv ökar.

Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
Brå	Brottsförebyggande rådet
CERD	Committee on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination
ICERD	International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICJ-Stadgan	The Statute of the International Court of Justice
NMR	Nordiska motståndsrörelsen
RF	Regeringsformen (1974:152)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
UDHR	Universal Declaration on Human Rights
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

1 Inledning

1.1 Introduktion

I september i år är det dags för riksdagsval i Sverige och för första gången står det nationalsocialistiska, öppet nazistiska partiet Nordiska motståndsrörelsen (NMR) med på valsedeln. Samma organisation förbjöds föregående år i Finland med anledning av att den bland annat ansågs sprida hatretorik och legitimera våld.¹ Situationen har lett till diskussioner om förbud mot rasistiska organisationer och huruvida Sverige borde följa Finlands exempel.² Ett av argumenten som förespråkarna för ett förbud använder rör Sveriges förpliktelser enligt FN:s Internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, även kallad rasdiskrimineringskonventionen (ICERD)³.

Sverige är sedan 1972 bunden av ICERD och enligt bestämmelsen i art. 4(b) ska konventionsstaterna förbjuda organisationer som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering⁴, samt deltagande i sådana. Under lång tid har Sverige fått kritik av FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD)⁵ som har i uppgift att kontrollera konventionsstaternas efterlevnad av konventionen. Kritiken har framförallt rört just det faktum att Sverige saknar ett förbud mot rasistiska organisationer, trots att konventionen ålägger staten att införa det. Sverige har å andra sidan kontinuerligt hävdad att nuvarande lagstiftning är tillräcklig och att ett förbud rasistiska organisationer inte är nödvändigt, främst med tanke på att vi i svensk lagstiftning har brottet hets mot

¹ Se Yle (2017), ”Tingsrätten förbjöd Nordiska motståndsrörelsen”, <<https://svenska.yle.fi/artikel/2017/11/30/tingsratten-forbjod-nordiska-motstandsrorelsen>>, besökt 2018-04-20.

² Se bl.a. Bengtsson, Månsson, Joakim & Post (2018), ”Kan Finland så kan vi – Förbud NMR i Sverige”, <<https://www.etc.se/debatt/kan-finland-sa-kan-vi-forbud-nmr-i-sverige>>, besökt 2018-05-17.

³ FN:s Internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York 7 mars 1966, SÖ 1971:40.

⁴ Denna typ av organisationer kommer i uppsatsen att benämnas rasistiska organisationer.

⁵ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

folkgrupp. Kommittén och Sverige har således olika syn på vilka förpliktelser som konventionen faktiskt ålägger staterna, och det är i dessa meningsmotsättningar som uppsatsen tar avstamp.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsatsen är att undersöka i vilken utsträckning Sverige lever upp till sina åtaganden enligt art. 4(b) i rasdiskrimineringskonventionen.

För att uppnå uppsatsens syfte kommer följande delfrågor att undersökas:

- Vilka förpliktelser följer av artikel 4(b)?
- Hur argumenterar Sverige för att staten lever upp till sina förpliktelser?
- Är Sveriges argument hållbara och väl underbyggda?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar art. 4 i rasdiskrimineringskonventionen, närmare bestämt art. 4(b). I nämnda artikel framgår att såväl organisationer som främjar eller uppmuntrar till rasdiskriminering som deltagandet i sådana ska förbjudas. Denna uppsats tar sikte på organisationsförbudet och frågan om ett förbud mot deltagande i rasistiska organisationer lämnas utanför.

Resterande artiklar i konventionen kommer inte heller att behandlas i större utsträckning än vad som krävs för att förstå art. 4(b).

Vidare kommer Sveriges EU-rättsliga förpliktelser inte att beröras. Med hänsyn till Sveriges argumentering kring förpliktelserna i art. 4(b) har detta inte ansetts nödvändigt. Uppsatsen behandlar därför endast svensk nationell lagstiftning i förhållande till ICERD.

1.4 Perspektiv och metod

Uppsatsen behandlar såväl svensk som internationell rätt. I den del som berör svensk lagstiftning tillämpas traditionell rättsdogmatisk metod. I enlighet med denna används allmänt accepterade rättskällor (lagstiftning, förarbeten, rättspraxis och doktrin) för att undersöka gällande svensk rätt.⁶

För att fastställa vilka krav artikel 4(b) ställer på konventionsstaterna används den folkrättsliga rättskälleläran. Vad som är en folkrättsligt erkänd källa utläses ur Internationella domstolens stadga (ICJ-stadgan)⁷ artikel 38, som även speglar vad som gäller rent generellt utanför domstolens tvistlösningsförfarande.⁸ Artikeln räknar upp tre olika typer av källor:

- internationella konventioner,
- sedvanerätt, och
- generella rättsprinciper erkända av civiliserade nationer.

I analysen besvaras frågan om vilka förpliktelser som följer av art. 4(b) ur ett folkrättsligt perspektiv. För de övriga två frågeställningarna appliceras ett allmänkritiskt perspektiv.

1.5 Terminologi

Två grundläggande begrepp som används i uppsatsen är rasdiskriminering och rasism. Rasdiskriminering definieras i ICERD art. 1 som:

[...] varje skillnad, uteslutning, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella och andra områden av det offentliga livet.⁹

⁶ Kleineman (2013), s. 21.

⁷ The Statute of the International Court of Justice, San Francisco 24 oktober 1945.

⁸ Linderfalk (2012), s. 26f.

⁹ Svensk översättning enligt bilaga till SOU 1968:68, s. 80.

Begreppet motsvarar vad vi idag benämner etnisk diskriminering.¹⁰

Rasism är ett mångfasetterat begrepp och används olika i olika sammanhang. En snäv definition är att beskriva rasismen som en ideologi om överlägsna och underlägsna folkgrupper. En bredare definition inkluderar faktorer som nationell, kulturell, etnisk och religiös överlägsenhet i begreppet.¹¹ I uppsatsen används den bredare definitionen av rasism synonymt med rasdiskriminering.

1.6 Forskningsläge

För närvarande har det inte bedrivits någon forskning rörande Sveriges åtagande enligt art. 4(b) ICERD. Däremot finns det en del doktrin som behandlar förarbetena till artikel 4(b). I Natan Lerner's *The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* från 1980 ägnas ett delkapitel åt att beskriva bakgrunden till art. 4 och hur diskussionerna kring denna gått vid antagandet av konventionen. Även Kjell Öbergs *FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* från 1990, Michael Bantons *International Action Against Racial Discrimination* från 1996 och Ion Diaconus *Racial discrimination* från 2011 har djupare behandlat tolkningen av art. 4.

1.7 Material

Uppsatsens internationella del utgörs främst av traktatstolkning av art. 4(b) ICERD. Som primär källa i denna delen används internationella traktat, framförallt 1969-års Wienkonvention om traktaträtt.¹² För att förklara bakgrund samt kommitténs funktion och uppbyggnad har doktrin använts som hjälpmedel.

¹⁰ Öberg (1990), s. 9.

¹¹ SOU 2000:88, s. 43f.

¹² Vienna Convention on the Law of Treaties, Wien 23 maj 1969, SÖ 1975:1.

I syfte att redogöra för CERD:s tolkning av art. 4(b) ICERD används kommitténs generella rekommendationer. Dessa används till viss del även som tolkningsmedel för artikeln generellt. Vilken rättslig status kommitténs generella rekommendationer har är omdiskuterat men CERD:s speciella roll som övervakare av konventionens efterlevnad gör att dessa ibland ses som efterföljande praxis enligt art. 31.3(b) VCLT.¹³ Rekommendationerna behandlas i uppsatsen med viss försiktighet. För att beskriva den kritik som CERD riktat mot Sverige samt Sveriges svar på denna används de rapporter som Sverige lämnat till kommittén och efterföljande rapporter som kommittén lämnat som svar.

I den nationella delen används huvudsakligen förarbeten, såsom statliga utredningar och propositioner för att utreda innehållet i den svenska rätten. Vidare används statistik från Expo¹⁴ och Brottsförebyggande rådet (Brå) i syfte att ge en övergripande blick av rasismens uttryck i Sverige. Statistiken från Expo rör rasistiska organisationers aktiviteter i samhället och är främst baserad på organisationernas egna rapporteringar. Sammanställningarna från Brå visar på förekomsten av hatbrott i det svenska samhället men ska ses med ett kritiskt öga då det finns faktorer som gör att denna inte fullt ut speglar förekomsten av hatbrott i samhället. De flesta brottsliga händelser anmäls inte och mörkertalet är stort.¹⁵ Statistiken från såväl Brå som Expo ska läsas med viss försiktighet. Den har dock enligt mig ansetts vara av vikt för uppsatsen då den ger en fingervisning om rasismens förekomst och uttryck i samhället.

1.8 Disposition

Uppsatsen inleds med att introducera rasdiskrimineringskonventionen. Under detta kapitel redogörs först för konventionens bakgrund och innehåll.

¹³ Mechlem (2009), s. 920.

¹⁴ Expo är en partipolitiskt och religiöst obunden antirasistisk stiftelse som bland annat granskar rasistiska idéer och grupper, se Expo, ”Allt om oss”.

¹⁵ Brottsförebyggande rådet, ”Hatbrott 2016”, s. 29f, <https://www.bra.se/download/18.4c494ddd15e9438f8ada9786/1513175214923/2017_11_Hatbrott_2016.pdf>, besökt 2018-05-16.

Därefter redogörs särskilt för art. 4 ICERD och sedan för CERD och dess uppbyggnad och funktion. Kapitel 3 behandlar tolkningen av art. 4(b). Först beskrivs den folkrättsliga tolkningsmetoden följt av Sveriges- samt CERD:s tolkning av konventionsbestämmelsen. I kapitel 4 redogörs för den kritik som kommittén riktat mot Sverige med anledning av art. 4(b) samt Sveriges bemötande av denna. Kapitel 5 behandlar yttrandefriheten, organisationsfriheten och bestämmelsen om hets mot folkgrupp, vilket följs av kapitel 6 som genom statistik kortfattat redogör för rasismens utsträckning i Sverige idag. Avslutningsvis görs en analys med avslutande kommentarer i kapitel 7.

2 Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering

2.1 Bakgrund och innehåll

Under åren 1959–1960 förekom starka uttryck för antisemitism och andra former av rasism, såsom apartheid, runtom i världen. Världssituationen var sådan att FN såg ett behov av att agera och med anledning av detta kom en rad resolutioner till. En av dessa var resolution 1904 (XVIII) om FN:s deklaration om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, vilken utgör bakgrunden till ICERD.¹⁶ I deklarationens inledning betonar generalförsamlingen nödvändigheten av att snabbt avskaffa rasdiskriminering av alla dess former i hela världen, vilket också hänvisas till i inledningen till ICERD. Deklarationens centrala del utgjordes av artikel 9 som idag motsvarar konventionens art 4.

Rasdiskrimineringskonventionen antogs av FN:s generalförsamling 1965 och trädde ikraft den 4 januari 1969. Sverige ratificerade konventionen utan några reservationer i november 1971 och den 5 januari 1972 trädde den ikraft.¹⁷ Konventionen har fått en enorm spridning och idag uppgår antalet anslutna stater till 179.¹⁸

¹⁶ SOU 1968:68, s. 17ff.

¹⁷ SÖ 1971:40.

¹⁸ United Nations, "Treaty Series", vol. 660, p. 195.

2.2 Art. 4 ICERD

Art. 4 ICERD lyder enligt sin engelska originaltext:

States Parties condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form, and undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination and, to this end, with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention, inter alia:

(a) Shall declare an offence punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also the provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof;

(b) Shall 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;

(c) Shall not permit public authorities or public institutions, national or local, to promote or incite racial discrimination.

Artikeln inleder med att fördöma all propaganda och organisationer baserade på idéer om rasöverlägsenhet eller som rättfärdigar eller förespråkar rasdiskriminering. Därefter förbinds konventionsstaterna att vidta omedelbara och positiva åtgärder i syfte att avskaffa allt främjande och utövande av sådan diskriminering. I punkterna a-c räknas åtgärder upp som staterna måste vidta, dock med ”vederbörligt beaktande” av rättigheterna i art. 5 och principerna i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (UDHR).¹⁹ Innebörden av frasen ”med vederbörligt beaktande” infördes i artikeln för att möta invändningarna från de som ansåg att artikel 4 innebar en kränkning av principerna om yttrande- och föreningsfrihet. Frasen tolkades så att art. 4 inte skulle ålägga konventionsstaterna en

¹⁹ Universal Declaration of Human Rights, Paris 10 december 1948.

skyldighet att vidta åtgärder som inte var förenliga med deras konstitutionella garantier för yttrande- och föreningsfrihet.²⁰

I art. 4(a) åläggs konventionsstaterna att straffbelägga spridande av idéer baserade på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till rasdiskriminering samt våldshandlingar eller uppmaning till sådana handlingar mot viss ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung. Även lämnande av stöd, såsom ekonomiskt stöd, ska olagligförklaras. Art. 4(b) föreskriver att staterna *ska* förbjuda och kriminalisera rasistiska organisationer, samt göra deltagandet i sådan organisation brottsligt och straffbart enligt lag. Art. 4(c) föreskriver att offentliga myndigheter eller institutioner inte får främja eller uppmana till rasdiskriminering.

Artikel 4 är en av konventionens mest kontroversiella artiklar.²¹ Den aktualiserar problematiken rörande hur rättighetsgarantier ska vägas mot rättighetsinskränkningar. Vid tillkomsten ansåg flera stater att artikeln utgjorde en alltför stor inskränkning av yttrande- och organisationsfriheten.²² Redan vid antagandet av deklarationen som föregick konventionen avgav de nordiska länderna en röstförklaring angående art. 9 vilken motsvarar nuvarande art. 4. De uttalade att det skulle ses som ett allvarligt steg bakåt i det fall lagar skulle ändras i syfte att möjliggöra åtal mot organisationer för att de uttrycker vissa åsikter. De påpekade att blotta framförandet av åsikter och synpunkter, oavsett hur vi fördömer dessa, inte är straffbara i de nordiska länderna.²³

²⁰ Lerner (1980), s. 48.

²¹ Se bl.a. Banton (1996), s. 202 & Lerner (1980), s. 43.

²² Lerner (1980), s. 11 & 47.

²³ SOU 1968:68, s. 26 f.

2.3 Kommittén för avskaffande av alla former av rasdiskriminering – CERD

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) eller FN:s rasdiskrimineringskommitté är en kommitté bestående av 18 moraliskt högtstående och erkänt sakkunniga personer, vilka väljs av konventionsstaterna. Dessa personer nomineras av sina hemländers regeringar men agerar inte företrädare för staten utan uppträder i egen person. Kravet på opartiskhet är högt och det finns varken någon möjlighet för FN eller för konventionsstaterna att utöva kontroll över CERD eller att utfärda riktlinjer för dess verksamhet.²⁴

Kommitténs huvudsakliga uppgift är att granska konventionsstaternas efterlevnad av konventionen. Staterna har genom artikel 9 förbundit sig att vartannat år inge en periodisk rapport till FN:s generalsekreterare med uppgifter om hur de efterlever ICERD. Utifrån dessa rapporter granskar CERD sedan staterna.²⁵ Granskningen utmynnar i en rapport från kommittén som kallas för ”concluding observations”. I denna framställer kommittén förslag och utfärdar allmänna rekommendationer riktade till staterna.²⁶ Viktigt att notera är att dessa endast är just *förslag* och *rekommendationer*. De har inte på något sätt juridiskt bindande verkan, utan syftet är att skapa konsensus genom att påverka och skapa opinion i konventionsstaterna.²⁷

Genom ICERD art. 9.2 ges kommittén även möjlighet att utfärda allmänna rekommendationer som riktar sig mot alla stater, till skillnad från concluding observations. Denna möjligheten har CERD tagit vara på ett flertal gånger, bland annat för att tydliggöra förpliktelseerna enligt art. 4(b).²⁸

²⁴ Öberg (1990), s. 10f.

²⁵ Ibid., s. 15.

²⁶ Se art. 9(2) ICERD.

²⁷ Öberg (1990), s. 19.

²⁸ Se kap. 3.2.

3 Tolkning av ICERD art. 4(b)

3.1 Traktatstolkning enligt folkrätten

Folkrätten förser stater med regler för hur traktater ska tolkas. Dessa regler återfinns dels i art. 31–33 i Wienkonventionen (VCLT), dels i den internationella sedvanerätten. Wienkonventionen är endast gällande i förhållande till konventionsparter men de nämnda artiklarna anses vara identiska med internationell sedvanerätt.²⁹

Syftet med traktatstolkning är att ta reda på betydelsen av en viss given traktattext. Betydelsen av texten bestäms av traktatparternas intentioner.³⁰ Tolkning kommer således ifråga då stater inte är överens om en traktattexts innebörd och denne behöver redas ut. En grundläggande princip för tolkningen är att processen endast får inledas då en traktatstext är oklar och den får avslutas endast när traktatstexten blivit klar. När en text anses klar framgår implicit av VCLT art. 32.³¹

VCLT innehåller två typer av tolkningsmedel: grundläggande och supplementära. De grundläggande finns i art. 31 och det är i denna tolkningsprocessen tar avstamp. Tolkningen ska först och främst ske utifrån konventionellt språkbruk. Om ordalydelsen är vag eller otydlig ska den kompletteras med ytterligare tolkningsmedel. Sammanhanget samt traktatens ändamål och syfte fungerar sådana komplement.³² Om texten efter tolkningsoperationen fortfarande framstår som tvetydig eller obskyr eller att resultatet är orimligt, fortsätter tolkningsprocessen med de supplementära tolkningsmedlen i art. 32.³³ De supplementära tolkningsmedlen inbegriper förarbeten till traktaten och omständigheterna vid dess ingående.

²⁹ Linderfalk (2012), s. 93.

³⁰ Ibid., s. 94.

³¹ Ibid., s. 94 & 98.

³² Ibid., s. 101.

³³ Ibid., s. 98, se även art. 32 VCLT.

3.2 Sveriges tolkning av art. 4(b)

3.2.1 Inget ovillkortligt krav på lagstiftning

Inför anslutningen till ICERD tillsattes en utredning angående förbud mot rasdiskriminering m.m. Uppdraget var att redogöra för i vad mån svensk rätt uppfyllde FN-konventionens föreskrifter och om ytterligare lagstiftning var nödvändig för att leva upp till de materiella krav som ställdes.³⁴ I och med denna redogjordes också Sveriges syn på hur artikel 4(b) ska tolkas.

Utredningen menade att art. 4(b) ska ses i ljuset av art. 2.1(d), vilken lyder:

[...] envar konventionsstat skall förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som må vara påkallad av omständigheterna, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida [...]³⁵

Ovan citerade artikel är avgörande för Sveriges tolkning av artikel 4(b). Den förpliktigar endast konventionsstater att tillgripa lagstiftningsåtgärder om *förhållandena i staten* kräver det. Förekommer det ingen diskriminering i en viss stat eller om lagstiftningen i denna redan förbjuder diskriminering av nämnda slag, ställs inget krav på ytterligare lagstiftning.³⁶ För det fall omständigheterna påkallar lagstiftning ställs inte heller något krav på att lagstiftningen nödvändigtvis måste vara av kriminalrättslig natur.³⁷

Sverige är av åsikten att artikel 4(b) ålägger konventionsstaterna att göra det omöjligt för rasistiska organisationer att verka. Detta innebär i sig inget krav på att staterna uttryckligen måste förbjuda rasistiska organisationer som sådana.³⁸ Formuleringarna i art. 4(b) kan synas kategoriska, men mot dessa står dels art. 2.1(d), dels hänvisningen i artikel 4 om vederbörligt beaktande av art. 5 ICERD och principerna i UDHR.³⁹ Av art. 5(viii) och (ix) ICERD

³⁴ SOU 1968:68, s. 40.

³⁵ Svensk översättning enligt bilaga till SOU 1968:68, s. 81.

³⁶ SOU 1968:68, s. 26.

³⁷ Ibid., s. 57.

³⁸ CERD (1996), ”Twelfth periodic reports of States parties, Sweden”, p. 80.

³⁹ SOU 1968:68, s. 27.

och art. 19 och 20 UDHR framgår principerna om yttrande- och föreningsfrihet. Sverige är av uppfattningen att hänvisningen medför utrymme att inte införa lagstiftning som skulle kunna inskränka föreningsfriheten.⁴⁰

Sverige anser vidare att dess tolkning av artikel 4(b) är förankrad i Wienkonventionen. Rasdiskrimineringskonventionens ändamål och syfte är att snabbt avskaffa varje form av rasdiskriminering genom att vidta positiva åtgärder och Sverige menar att ett regelrätt förbud mot rasistiska organisationer inte är det mest effektiva sättet att bekämpa dessa.⁴¹

3.2.2 Särskilt om ”förhållandena i staten”

Såsom framkommit i kapitel 3.2.1 anser Sverige att art. 4(b) endast ställer krav på lagstiftningsåtgärder om förhållandena i staten föranleder det. I den utredning som gjordes i samband med ratificeringen av ICERD bedömdes förhållandena i Sverige inte var sådana att lagstiftning påkallades.⁴² Någon utredning för att fastställa i vilken omfattning rasdiskriminerande beteende förekommer i Sverige gjordes paradoxalt nog inte och låg därmed inte till grund för kommitténs ställningstagande. Utredningskommittén anmärkte inledningsvis att en sådan utredning inte låg inom dess begränsade uppdrag, men påpekade att det fanns ett behov av ökad kunskap om förekomsten av rasdiskriminering i samhället. Skulle ett senare utredningsarbete påvisa att rasismen i Sverige är utbredd, fanns det enligt kommittén anledning att ta upp frågan igen om en mer långtgående lagstiftning.⁴³ Frågan huruvida ett förbud mot rasistiska organisationer borde införas har tagits upp ett flertal gånger efter detta men har aldrig lett till lagstiftning.⁴⁴

⁴⁰ SOU 1991:75, s. 42.

⁴¹ Ibid., s. 102.

⁴² SOU 1968:68, s. 62.

⁴³ Ibid., s. 56.

⁴⁴ Se t.ex. SOU 1981:38, s. 13 & SOU 1991:75, s. 29f.

3.3 CERD:s tolkning av 4(b)

Som nämndes i kap. 2.3 har CERD genom art. 9.2 ICERD en möjlighet att avge generella rekommendationer som riktas till alla konventionsstater. I dessa rekommendationer har kommittén bland annat möjlighet att klargöra för staterna hur de anser att konventionen ska tolkas och tillämpas. I det följande kommer tre generella rekommendationer rörande art. 4 att presenteras, i syfte att redogöra för kommitténs tolkning av art. 4(b).

1972 publicerade CERD sin första generella rekommendation gällande art. 4(b). I denna uppmärksammades att flertalet stater inte hade implementerat ifrågavarande artikel i de nationella lagstiftningarna. Kommittén menade att artikeln är av *obligatorisk* karaktär och därmed ställer ett krav på att förbud mot rasistiska organisationer införs.⁴⁵ I efterföljande kommentar påpekade kommittén vidare att artikeln inte endast var av obligatorisk karaktär, utan även av *preventiv* karaktär. Den syftar enligt kommittén till att förebygga och stoppa rasdiskriminering samt aktiviteter som syftar till att främja eller uppmuntra detta, redan innan det sker.⁴⁶

I den generella rekommendationen XV från 1993 gjorde CERD återigen klart att bestämmelserna i art. 4 är av obligatorisk karaktär och att dessa ska implementeras av konventionsstaterna. Kommittén påpekade att det ställs krav på staterna att vidta positiva åtgärder. Dessa åtgärder innefattar inte endast lagstiftning utan även en skyldighet att se till att dessa får ett effektivt genomslag. Vidare uttryckte CERD att artikeln vid antagandet av konventionen utgjorde en *central* bestämmelse i kampen mot rasism. Ett förbud mot spridande av idéer om rasöverlägsenhet och av aktiviteter som uppmanade till rasistiskt våld ansågs nödvändigt. Vid tidpunkten för författandet av den generella kommentaren var det påvisat att rasistiskt motiverat våld och politiskt utnyttjande av etniska olikheter fortfarande

⁴⁵ CERD (1972), ”General recommendation I concerning State parties’ obligations”, s. 37f.

⁴⁶ CERD (1985), ”General recommendation VII relating to the implementation of article 4”, p. 131.

förekom. Enligt kommittén gjorde detta det ännu viktigare att staterna tar till sig av rekommendationerna och implementerar art. 4 i nationell lagstiftning.⁴⁷

CERD uttalar sig i den generella rekommendationen från 1993 även vad gäller den konflikt som många stater upplevt mellan å ena sidan yttrande- och föreningsfriheten å andra sidan art. 4. Kommittén är av åsikten att det inte föreligger någon konflikt mellan de nämnda friheterna och artikeln, då det vid utövandet nämnda friheter medföljer vissa skyldigheter. En skyldighet är att inte använda yttrandefriheten till att sprida rasistisk propaganda. Till stöd för sitt påstående hänvisar kommittén bland annat till art. 29.2 i UDHR.⁴⁸ I denna framkommer att utövande av fri- och rättigheter får begränsas av lag som uteslutande syftar till att säkra erkännande och respekt för andras fri- och rättigheter.

⁴⁷ CERD (1993), ”General recommendation XV on article 4 of the convention” [i fortsättningen: General recommendation XV], p. 1.

⁴⁸ General recommendation XV, p. 4.

4 CERD:s kritik och Sveriges bemötande av kritiken

Som föregående kapitel visat, stämmer inte Sveriges och CERD:s tolkning av artikel 4(b) överens och som en naturlig följd av detta har kommittén riktat kritik mot Sverige. Kritiken har inte endast omfattat Sveriges tolkning av konventionsbestämmelsen, utan oro har också framförts rörande den rådande situationen i landet. I det följande görs en kort sammanfattning av den vanligast förekommande kritiken som CERD framfört samt hur Sverige bemött denna.

4.1 CERD:s kritik mot Sverige

I en sammanfattande observation från 1987 ställer sig medlemmar i kommittén uttryckligen kritiska till Sveriges tolkning av art. 4(b). De hävdar att artikeln ska ses som *lex specialis* i förhållande till den mer allmänt hållna art. 2.1(d) och att Sverige därför inte kan stödja sig på nämnda artikel för att undvika lagstiftningsåtgärder.⁴⁹

I en rapport från 2013 uttrycker kommittén oro över den rådande situationen i Sverige mot bakgrund av att det rapporterats om en ökning av antalet rasistiskt motiverade brott vilka kategoriserats som ”hate speech” (framförallt mot synliga minoriteter såsom romer, muslimer, judar och afro-svenskar). Det är enligt kommittén också uppenbart att rasistiska och extremistiska grupper fortsätter att verka i landet, trots att Sverige hävdar sig ha en fullgod lagstiftning. Kommittén kritiserar i och med detta avsaknaden av ett förbud mot rasistiska organisationer i Sverige.⁵⁰

⁴⁹ CERD (1987), ”Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination”, p. 351.

⁵⁰ CERD (2013), ”Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden, adopted by the Committee at its eighty-third session”, p. 12-13.

Den senaste i ledet av CERD:s rapporter publicerades den 11 maj 2018 och innehållet liknar mycket det i föregående rapport från 2013. Utöver kommitténs oro gällande det stigande antalet hate speech, noterar den också det ökade antalet rapporteringar om hatbrott och den fortsatta förekomsten av rasistiskt motiverat våld i Sverige. Speciellt oroväckande finner kommittén de rapporter gällande anläggande av bränder i moskéer och mottagningscenter för asylsökande. Vad specifikt gäller rasistiska organisationer kastar CERD ljus över det faktum att dessa tillåts att närvara i samhället och hålla offentliga demonstrationer. Med detta som bakgrund hänvisar kommittén till dess generella rekommendation XV och menar att organisationer av ovanstående slag måste förbjudas.⁵¹

4.2 Sveriges bemötande av kritiken

I januari 2017 ingav Sverige sin senaste periodiska rapport till CERD för granskning.⁵² I denna gör Sverige en referens till kommitténs utlåtande från 2013 rörande rasistiska organisationers existens i samhället. Det förekommer dock inget uttryckligt bemötande av kommitténs kritik gällande avsaknaden av förbud mot denna typ av organisationer. Istället menar Sverige att ett förbud inte är nödvändigt, då landets lagstiftning redan *effektivt förbjuder varje form av uttryck för rasism*.⁵³ Sverige redogör inte för sin tolkning av art. 4(b) men står uppenbarligen fast vid att artikeln endast ställer krav på lagstiftning i de fall omständigheterna i landet påkallar det.

Som motivering för att den svenska lagstiftningen är tillräcklig anfördes ett antal straffrättsliga bestämmelser, däribland olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § BrB), uppvigling (16 kap. 5 § BrB och 7 kap 4 § 10 TF) och bestämmelserna om medverkan (23 kap. 4 § BrB). Den straffbestämmelse som ansågs vara av störst vikt i sammanhanget var dock hets mot folkgrupp

⁵¹ CERD (2018), ”Concluding observations on the combined twenty-second and twenty-third periodic reports of Sweden” p. 11-12.

⁵² CERD (2017), ”Twenty-second and twenty-third periodic reports of State parties, Sweden” [i fortsättningen: Sveriges 22:a och 23:e periodiska rapport].

⁵³ Sveriges 22:a och 23:e periodiska rapport, p. 95-98.

i 16 kap. 8 § BrB. Sverige hävdade att bestämmelsen med den utformning bestämmelsen har idag, *i praktiken gör det omöjligt* för rasistiska organisationer att verka. Det ansågs därmed inte nödvändigt att kriminalisera rasistiska organisationer som sådana.⁵⁴

Sveriges påstående att brottet hets mot folkgrupp omöjliggör för rasistiska organisationer att verka, och att ett explicit förbud därmed är överflödigt, gör det intressant att titta närmare på den straffrättsliga bestämmelsen. I det följande redogörs för innebörden och utvecklingen av hets mot folkgrupp med bakgrund av Sveriges åtagande enligt ICERD. För att förstå sammanhanget krävs dessutom en kort redogörelse för yttrande- och organisationsfriheten.

⁵⁴ Sveriges 22:a och 23:e periodiska rapport, p. 96.

5 Yttrandefrihet, föreningsfrihet och hets mot folkgrupp

5.1 Yttrande- och föreningsfrihet

I 2 kap. 1 § 1 st. punkterna 1 och 5 Regeringsformen (RF) stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet och föreningsfrihet. Vad gäller yttrandefriheten regleras denna även i Tryckfrihetsförordningen (TF) och Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), beroende på i vilken form yttrandet görs. De två friheterna går inte helt och hållet att avgränsa från varandra eftersom yttrandefriheten ofta ingår som ett centralt moment i föreningsfriheten.⁵⁵ En förenings syfte kan exempelvis vara att samlas kring och sprida gemensamma åsikter, såsom är fallet med politiska partier. I och med detta är yttrandefriheten en nödvändighet för föreningen eller organisationen.

Rätten till yttrandefrihet och rätten till föreningsfrihet är inte absoluta. I 2 kap. 20 § 1 st. 1p. RF framkommer att inskränkningar kan vara tillåtna under vissa förutsättningar. Inskränkningarna får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.⁵⁶ Enligt 2 kap. 23 § RF får yttrandefriheten begränsas bland annat med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, vilket också gjorts genom brottet hets mot folkgrupp.⁵⁷ Organisationsfriheten får begränsas genom 2 kap 24 § RF. Det är endast sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg, eller annat liknande förhållande som får inskränkas. Bestämmelsen öppnar för en möjlighet att förbjuda rasistiska organisationer

⁵⁵ Bull & Sterzel (2013) s. 64.

⁵⁶ Se 2 kap. 21 § RF.

⁵⁷ Hets mot folkgrupp faller under Brottsbalkens 16 kap. som innehåller brott mot allmän ordning.

och tillkom med hänsyn till statens konventionsåtagande. Det ansågs lämpligt att öppna möjligheten för att förbjuda rasistiska organisationer och utforma grundlagen så att den inte innebär ett hinder för detta.⁵⁸

5.2 Hets mot folkgrupp

Kriminaliseringen av hets mot folkgrupp tillkom 1948 och återfanns då i 11 kap. 7 § Strafflagen (SL). Denna överfördes sedan till Brottsbalken (BrB) och återfinns idag i 16 kap. 8 § BrB. I anslutning till Sveriges ratificering av ICERD omarbetades bestämmelsen om hets mot folkgrupp för att svensk lagstiftning skulle vara i överensstämmelse med konventionens art. 4. Sedan dess har den omarbetats tre gånger, varav senaste gången var 2002.⁵⁹ Hets mot folkgrupp kan även utgöra tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § 11p. Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

5.2.1 Om bestämmelsen

16 kap. 8 § BrB lyder som följande:

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

Tre rekvisit ställs upp i bestämmelsen. Den brottsliga handlingen ska bestå i hot eller uttryck för missaktning, den ska ske i uttalande eller annat meddelande som sprids och det ska avse en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.⁶⁰

⁵⁸ Prop. 1975/76:209 s. 113f.

⁵⁹ Holmqvist (2009), 16 kap. s. 34.

⁶⁰ Ibid., s. 36.

”Hotar” ska förstås enligt gängse språkbruk. Det är alltså inte endast hot som fallet under beteckningen olaga hot i 4 kap. 5 § BrB som omfattas. Begreppet ”uttryck för missaktning” innefattar nedsättande uttalanden om en viss folkgrupp. Inom ramen ryms dock inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur. Det krävs att uttalandet överskrider gränsen för en saklig diskussion rörande folkgruppen i fråga.⁶¹

Ett meddelande i lagens mening kan lämnas muntligen eller skriftligen. Det kan också lämnas på annat sätt, exempelvis genom gester eller framställningar i bild som inte kan anses som skrift. I NJA 1996 s. 577 bar en person symboler som tydligt förknippades med Nazi-Tyskland. Högsta domstolen uttalade i fallet att i den mån indirekta åsiktsyttringar klart förmedlar ett budskap ligger det nära till hands att låta dessa anses som meddelande i lagens mening.⁶²

Spridningsrekvisitet har spelat en stor roll för Sveriges argument att förbudet mot hets mot folkgrupp gör det omöjligt för rasistiska organisationer att verka. Därför kommer i det följande göras en mer ingående redovisning för rekvisitet och dess utveckling.

5.2.2 Spridningsrekvisitets utveckling

Innan Sverige ratificerade ICERD innehöll bestämmelsen om hets mot folkgrupp ett krav på att hotet eller förtalet skulle ske offentligt för att vara straffbart. Det innebar ett krav på att handlingen direkt skulle vara riktad till allmänheten.⁶³ I samband med att Sverige ratificerade konventionen togs detta rekvisit bort. Syftet var att tillgodose kravet på att förbjuda *allt* spridande av idéer grundade på rasöverlägsenhet i ICERD art. 4(a). Istället skulle det räcka att uttalandet eller meddelandet *spridits bland allmänheten*. I och med detta straffbelades exempelvis även uttalanden som skett i privata

⁶¹ Holmqvist (2009), 16 kap. s. 36f.

⁶² Roos, Brottsbalk (1962:700), kommentaren till 16 kap. 8 § under kap. 2.2.1.

⁶³ SOU 1968:68 s.7 & 59.

samtal, om gärningsmannens uppsåt omfattade spridning bland en obestämd krets.⁶⁴

Ändringen av spridningsrekvisitet ansågs kraftigt begränsa möjligheterna för utåtriktad verksamhet från rasistiska organisationer men gav fortfarande ett visst utrymme. Genom en ändring i hets mot folkgrupp 1989 utvidgades därför spridningsrekvisitet ytterligare. Möjligheten att sprida yttranden som uttrycker hot eller missaktning mot en folkgrupp inskränktes till den *helt privata sfären*. För att vara straffbart var det nu tillräckligt att uttalanden av aktuellt slag över huvud taget spreds. Syftet var att försvåra för den interna verksamheten i rasistiska organisationer. Med ändringen blev det straffbelagt att sprida rasistiska eller liknande uttalanden även inom en förening.⁶⁵ Utformningen av spridningsrekvisitet såsom det gjordes 1989 är samma som gäller än idag.

⁶⁴ Ibid., s. 76.

⁶⁵ Prop. 1986/87:151 s. 109.

6 Rasismen i dagens Sverige

Ett av Sveriges argument för att inte kriminalisera organisationer som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering samt deltagandet i dessa är att förhållandena i landet inte är sådana att de påkallar lagstiftning. Det är därför av intresse att undersöka förekomsten av rasism i det svenska samhället. I det följande kommer först statistik över hatbrott med främlingsfientliga/rasistiska motiv att presenteras. Därefter följer en kortfattad redogörelse över rasistiska organisationers aktiviteter.

6.1 Statistik över främlingsfientliga/rasistiska hatbrott i Sverige

Brottsförebyggande rådet (Brå) redovisar årligen hatbrottsstatistik. I skrivande stund har inte statistiken för 2017 publicerats och därför kommer följande redogörelse att utgå ifrån statistiken från 2016.

Hatbrottsstatistiken utgörs av polisanmälningar som bedömts innehålla hatbrott, och av självrapporterad utsatthet för hatbrott.⁶⁶ Hatbrott är inte ett särskilt brott i juridisk mening utan det som begreppet tar sikte på är istället motivet bakom brottet. När någon angriper en person eller en grupp av personer på grund av deras uppfattade ras, etniska bakgrund, hudfärg, sexuella läggning, trosbekännelse eller könsöverskridande identitet eller uttryck anses det vara ett hatbrott.⁶⁷ Inom begreppet hatbrott ryms således olika motiv och statistiken är uppdelad enligt dessa. Statistiken som är av intresse för denna uppsatsen rör främlingsfientliga/rasistiska hatbrott vilka definieras som:

⁶⁶ Brottsförebyggande rådet (2017), "Hatbrottsstatistik", <www.bra.se/brott-och-statistik/statistiska-undersokningar/hatbrottsstatistik.html>, besökt 2018-05-09.

⁶⁷ Brottsförebyggande rådet (2018), "Hatbrott", <www.bra.se/brott-och-statistik/statistik-utifran-brottstyper/hatbrott.html>, besökt 2018-05-06.

Brott som begås på grund av rädsla för, fientlighet eller hat mot en person, grupp, dess egendom eller institution på grund av hudfärg, nationalitet eller etnisk bakgrund och som aktiverar en reaktion mot den eller dem som är, eller uppfattas vara, av utländsk eller svensk härkomst eller representanter för personer av utländsk eller svensk härkomst.⁶⁸

År 2016 identifierade Brå 4609 anmälningar med främlingsfientliga/rasistiska motiv. Jämfört med antalet inkomna anmälningar 2012 har det skett en ökning med 16 %.⁶⁹ Av dessa 4609 anmälningar utgjordes 483 av hets mot folkgrupp vilket även det innebar en ökning sedan 2012, då antalet uppgick till 419 anmälningar. Brottskategorin med påtagligt flest anmälningar år 2016 var olaga hot och ofredande.⁷⁰

6.2 Rasistiska organisationers aktiviteter

Expo⁷¹ gör sedan 2008 årliga sammanställningar av aktiviteter i vad de kallar den rasbiologiska miljön, alltså det som tidigare gått under namnet vit makt-rörelsen. Syftet är att få en bild hur aktivismen ser ut och i vilken omfattning den sker. Den senaste sammanställningen publicerades i april i år och visar på en ökning från 1944 aktiviteter år 2008 till 3660 aktiviteter 2017. Den organisation som stod för överlägset flest aktiviteter var NMR och den vanligaste aktiviteten utgjordes av propagandaspridning. Utöver detta rapporterades det om bland annat manifestationer och kampförberedande aktiviteter.⁷² En förklaring till den enorma aktivitetsökningen är enligt Expo nyrekryteringen till den rasideologiska miljön.⁷³

⁶⁸ Brottsförebyggande rådet, ”hatbrott 2016”, s. 59f, <https://www.bra.se/download/18.4c494ddd15e9438f8ada9786/1513175214923/2017_11_Hatbrott_2016.pdf>, besökt 2018-05-16.

⁶⁹ Ibid., s. 51.

⁷⁰ Ibid., s. 61.

⁷¹ Expo är en partipolitiskt och religiöst obunden antirasistisk stiftelse som bland annat granskar rasistiska idéer och grupper, se Expo: ”Allt om oss”, <<https://expo.se/om-oss>>, besökt 2018-04-26.

⁷² Expo (2018), ”Allt om granskningen”, <<https://expo.se/2018/04/allt-om-granskningen>>, besökt 2018-04-28.

⁷³ Dalsbro (2018), ”Nyrekrytering bakom rekordmånga nazistiska aktiviteter”, <<https://expo.se/2018/04/nyrekrytering-bakom-rekordmanga-nazistiska-aktiviteter>>, besökt 2018-04-28.

7 Analys

I följande analys kommer en återkoppling att ske till de inledande frågorna. Först kommer frågan om vilka förpliktelser som följer enligt art. 4(b) att besvaras och därefter redogörs för Sveriges argument för att staten uppfyller sina konventionsåtaganden. Den sista frågan, huruvida Sveriges argument är hållbara och väl underbyggda kommer att besvaras löpande genom analysen. Avslutningsvis presenteras en kort sammanfattning av mina slutsatser, samt några avslutande kommentarer.

7.1 Vilka förpliktelser följer av art. 4(b)?

7.1.1 Folkrättslig traktatstolkning

För att besvara frågan vilka förpliktelser som åläggs staterna genom art. 4(b) krävs att en tolkning görs enligt folkrättens regler.⁷⁴ Första steget är då att se till det konventionella språkbruket, alltså ordalydelsen eller den gängse meningen.

I artikeln står det uttryckligen att rasistiska organisationer *ska* förbjudas och ser således inte ut att ge något utrymme för bedömningsmarginal åt konventionsstaterna. Ordalydelsen tycks onekligen vara klar och ställer ett krav på konventionsstaterna att förbjuda denna typ av organisationer. Ändå hävdar Sverige att det finns utrymme att tolka bestämmelsen annorlunda. Syftet med konventionen är att snabbt avskaffa varje form av rasdiskriminering och Sverige påpekar att ett förbud mot rasistiska organisationer inte är det mest effektiva sättet att bekämpa dessa. Vilket sätt som är det mest effektiva är dock inte relevant när det gäller frågan vilka förpliktelser som art. 4(b) ställer på konventionsstaterna. Sverige kan ha åsikter om hur rasdiskriminering bör bekämpas, men den relevanta frågan är vilka krav som ställts upp i konventionen. Som redovisats för i kap. 3.2 är

⁷⁴ Se kap. 3.3.

Sverige av den mening att art. 4(b) ska läsas tillsammans med art. 2.1(d) vilken till skillnad från art. 4(b) inte ställer upp ett ovillkorligt krav på lagstiftning. Precis som CERD påpekat talar principen om *lex specialis* mot detta argument. Art. 2 föreskriver att konventionsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att göra slut på rasdiskriminering medan art. 4 ställer krav på att vissa specifika, positiva åtgärder som ska vidtas. Enligt min mening är det uppenbart att Sverige inte kan stödja sig på en artikel av mer generell karaktär än art. 4(b). Även det faktum att art. 4 utgjorde en central bestämmelse i kampen mot rasism vid antagandet av konventionen talar för att den inte ska ge vika för art. 2.⁷⁵

7.1.2 Yttrande- och föreningsfrihet som motargument

Ett annat argument som Sverige framför för att understödja sin tolkning av art. 4(b) rör hänvisningen i art. 4 till principerna om yttrande- och föreningsfrihet. Enligt Sverige ges konventionsstaterna genom denne utrymme att inte införa lagstiftning som skulle kunna inskränka föreningsfriheten. Det bör i detta hänseende erinras om att de nämnda friheterna inte är absoluta och i såväl UDHR som i svensk nationell lagstiftning möjliggörs för inskränkningar under vissa förutsättningar. Som CERD påpekat tillåts enligt UDHR inskränkningar att göras i yttrande- och föreningsfriheten om syftet är att säkra erkännande eller respekt för andras fri- och rättigheter.⁷⁶ I svensk grundlag öppnas möjligheten för inskränkningar i yttrandefriheten, vilket också gjorts genom brottet hets mot folkgrupp. Det öppnas också för en möjlighet att förbjuda organisationer vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Med tanke på att frasen ”med vederbörlig hänsyn” i art. 4 ska tolkas så att staterna inte åläggs att vidta lagstiftning som inte är förenlig med de konstitutionella garantierna för yttrande- och föreningsfriheten, kan inte Sverige heller stödja sin

⁷⁵ Se kap. 3.3.

⁷⁶ Se kap. 3.3.

tolkning på denna. Ett förbud i enlighet med konventionen hindras inte av våra grundlagar.

7.2 Hur argumenterar Sverige för att staten uppfyller sina konventionsförpliktelser?

Efter att ha studerat Sveriges resonemang i samband med ratificeringen av ICERD samt Sveriges svar på CERD:s kritik kan två huvudargument för att staten uppfyller sina konventionsförpliktelser utläsas. För det första menar Sverige att förhållandena i staten inte är sådana att lagstiftning är nödvändig. För det andra påstår Sverige att hets mot folkgrupp redan effektivt förbjuder alla former av uttryck för rasism.

7.2.1 Förhållandena i landet

Sverige har tolkat förpliktelserna i art. 4(b) ICERD som att det endast föreligger ett krav på lagstiftning om omständigheterna i landet påkallar det. Enligt den utredning som tillsattes i samband med ratificeringen av konventionen ansågs omständigheterna vid tidpunkten inte vara sådana att lagstiftning påkallades. Utredningen förklarade dock inte vad som egentligen menades med ”omständigheterna”. Menades att rasism inte är ett problem i Sverige? Eller menades att specifikt rasistiska organisationer inte är ett problem? Hur som helst är argumentet enligt min mening väldigt godtyckligt, då ingen utredning gjordes rörande rasismens utbredning i Sverige. Vidare påpekade utredningen att lagstiftning kunde bli aktuellt i framtiden om det skulle visa sig att rasismen är utbredd i samhället.⁷⁷ Med hänsyn till den statistik som presenterats⁷⁸ finns därför anledning att vara kritisk till den svenska inställningen idag att lagstiftning inte är nödvändig. Statistiken, med mörkertal till trots, visar att olika former av uttryck för

⁷⁷ Se kap. 3.2.2.

⁷⁸ Se kap. 6.1 & 6.2.

rasism är ett problem i Sverige. Framförallt är det tydligt att antalen hatbrott fortsätter att öka och att rasistiska organisationer är mer aktiva än någonsin.

7.2.2 Hets mot folkgrupp

Sveriges främsta argument för att landets lagstiftning är i linje med konventionsåtagandet enligt art. 4(b) är att bestämmelsen hets mot folkgrupp redan effektivt förbjuder alla former av uttryck för rasism. Bestämmelsens spridningsrekvisit har flera gånger ändrats och utvidgats för att tillgodose art. 4 ICERD. Idag är möjligheten till att sprida yttranden som uttrycket hot eller missaktning mot en folkgrupp inskränkt till den strikt privata sfären, något som infördes för att försvåra rasistiska organisationers inre verksamhet.⁷⁹ Rekviset innebär visserligen att det numera är otillåtet att göra vissa rasistiska uttalanden även inom en organisation, men jag ställer mig frågande till hur effektivt detta är. En organisation som direkt eller indirekt är rasistisk utgörs rimligtvis också av medlemmar med rasistiska åsikter. Sannolikheten är inte stor att uttalanden som görs vid möten eller andra evenemang av organisationer som dessa, och som skulle i och för sig skulle kunna utgöra hets mot folkgrupp, kommer anmälas. Detta talar enligt min mening mot att förbudet i praktiken förhindrar rasistiska organisationer att verka.

Ovanstående resonemang kan även kopplas till den av CERD:s generella rekommendationer som påpekar att art. 4 är av preventiv karaktär.⁸⁰ Visserligen är inte kommitténs tolkning bindande för konventionsstaterna men den väger onekligen tungt, inte minst för att Sverige genom konventionen godkänt CERD som övervakare av konventionens efterlevnad. Om artikeln anses ha en preventiv karaktär är det också svårt att argumentera för att hets mot folkgrupp är tillräckligt för att leva upp till förpliktelserna i art. 4(b). Brottet hets mot folkgrupp kan enligt min mening inte effektivt hindra att rasism lever och frodas inom organisationerna och kan inte jämföras med ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer.

⁷⁹ Se kap. 5.2.2.

⁸⁰ Se kap. 3.3.

Min slutsats är att Sveriges två huvudargument inte är hållbara och inte kan rättfärdiga Sveriges ovilja att införa ett organisationsförbud.

7.3 Sammanfattning och avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis är det enligt min uppfattning tydligt att Sverige inte lever upp till sina folkrättsliga förpliktelser. En tolkning av art. 4(b) tycks inte rimligtvis medföra annat än att konventionsstaterna är förpliktade att uttryckligen förbjuda organisationer som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering. Inte heller kan Sveriges argument ur ett kritiskt perspektiv anses rimliga eller väl underbyggda. Kritiken som riktas mot Sverige tycks onekligen vara rättfärdigad men ändå duckar Sverige för problemet. När nu Sverige står inför ett kommande riksdagsval och ett öppet nazistiskt parti står med på valsedeln är det enligt min mening tid för Sverige att erkänna att konventionsåtagandet enligt art. 4(B) inte är uppfyllt. Med detta sagt lägger jag ingen värdering i om ett organisationsförbud nödvändigtvis är det bästa eller mest effektiva sättet i kampen mot rasism, men det är vad Sverige rent folkrättsligt har åtagit sig att införa.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Prop. 1975/76:209 Om ändring i Regeringsformen.

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

SOU 1968:68 Lagstiftning mot rasdiskriminering.

SOU 1981:38 Om hets mot folkgrupp.

SOU 1991:75 Organiserad rasism delbetänkande.

SOU 2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella m.m. – Straffansvarets räckvidd.

Rättsfall

NJA 1996 s. 577.

FN-dokument

CERD (1972), *General recommendation I concerning States parties' obligations (art. 4 of the Convention)*. A/8718, s. 37–38.

CERD (1985), *General recommendation VII relating to the implementation of article 4*. A/40/18, s. 131–132.

CERD (1987), *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. A/42/18, p. 347–364.

CERD (1993), *General recommendation XV on article 4 of the Convention*. A/48/18, s. 115–116.

CERD (1996), *Twelfth periodic reports of States parties, Sweden*. CERD/C/280/Add.4.

CERD (2013), *Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden, adopted by the Committee at its eighty-third session*. CERD/C/SWE/CO/19–21.

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

CERD (2017), *Twenty-second and twenty-third periodic reports of State parties, Sweden*. CERD/C/SWE/22–23.

Litteratur

Banton, Michael (1996), *International Action Against Racial Discrimination*. Oxford: Clarendon press.

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2013), *Regeringsformen: en kommentar*, 2 uppl., Lund: Studentlitteratur.

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

Holmqvist, Lena, '16 kap. Om brott mot allmän ordning' i Holmqvist, Lena & Leijonhufvud, Madeleine & Träskman, Per Ole & Wennberg, Suzanne (2009), *Brottsbalken: en kommentar*. Del II (13–14 kap.): Brotten mot allmänheten och staten m.m., 6 uppl., Stockholm: Nordstedts Juridik.

Kleineman, Jan, 'Rättsdogmatisk metod' i Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.) (2013), *Juridisk metodlära*. Lund: Studentlitteratur.

Lerner, Natan (1989), *The U.N Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*. 2. ed. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff.

Linderfalk, Ulf (red.) (2012), *Folkrätten i ett nötskal*, 2. uppl., Lund: Studentlitteratur.

Mechlem, Kerstin (2009), 'Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights'. Vanderbilt journal of transnational law, vol. 42:905, s. 905-947.

Roos, Mari-Ann, *Brottsbalk (1962:700)*. Lexino 2017-07-14.

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

Elektroniska källor

Brottsförebyggande rådet (2017-12-13), Brott och statistik, "Hatbrottsstatistik", <www.bra.se/brott-och-statistik/statistiska-undersokningar/hatbrottsstatistik.html>, besökt 2018-05-09.

Brottsförebyggande rådet (2018-05-16), Brott och statistik, "Hatbrott", <www.bra.se/brott-och-statistik/statistik-utifran-brottstyper/hatbrott.html>, besökt 2018-05-06.

Brottsförebyggande rådet, Publikationer, "Hatbrott 2016", <https://www.bra.se/download/18.4c494ddd15e9438f8ada9786/1513175214923/2017_11_Hatbrott_2016.pdf>, besökt 2018-05-16.

Bengtsson, Månsson, Joakim & Post, Soraya (2018-02-09), "Kan Finland så kan vi", ETC debatt, <<https://www.etc.se/debatt/kan-finland-sa-kan-vi-forbjud-nmr-i-sverige>>, besökt 2018-05-17.

Dalsbro, Anders (2018-04-25), "Nyrekrytering bakom rekordmånga nazistiska aktiviteter", Expo, <<https://expo.se/2018/04/nyrekrytering-bakom-rekordmanga-nazistiska-aktiviteter>>, besökt 2018-04-28.

Expo (2018-04-26), "*Allt om granskningen*", <<https://expo.se/2018/04/allt-om-granskningen>>, besökt 2018-04-28.

Expo (u.å.), "*Allt om oss*", <<https://expo.se/om-oss>>, besökt 2018-04-26.

United Nations (2018-04-20), "*Treaty Series*", vol. 660, p. 195.
<https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en>, besökt 2018-04-20.

YLE (2017-11-30), "*Tingsrätten förbjöd nordiska motståndsrörelsen*",
<<https://svenska.yle.fi/artikel/2017/11/30/tingsratten-forbjod-nordiska-motstandsrörelsen>>, besökt 2018-04-20.