



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Vincent Zolotov

## Sveriges efterlevnad av art. 4(b) ICERD

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Niklas Selberg

Termin: HT2020

# Innehåll

<b>Summary</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>Förkortningar</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Introduktion.....	5
1.2 Syfte och frågeställning .....	6
1.3 Avgränsning .....	6
1.4 Metod och material .....	6
1.5 Terminologi.....	8
1.6 Disposition.....	9
<b>2. Internationell rätt</b> .....	<b>10</b>
2.1 Rasdiskrimineringskonventionens bakgrund .....	10
2.2 Art. 2 ICERD.....	10
2.3 Art. 4 ICERD.....	11
2.4 Art. 8 och 9 ICERD .....	12
2.5 VCLT .....	13
<b>3. Nationell rätt</b> .....	<b>14</b>
3.1 Förenings- och yttrandefrihet .....	14
3.2 Hets mot folkgrupp .....	14
<b>4. Tolkningar av art. 4(b) ICERD</b> .....	<b>16</b>
4.1 Sveriges tolkning.....	16
4.2 CERD:s tolkning.....	17
<b>5. Kritik och bemötande</b> .....	<b>19</b>
5.1 CERD:s kritik.....	19
5.2 Sveriges bemötande av kritiken .....	20
<b>6. Situationen i Sverige</b> .....	<b>21</b>
6.1 Kriminalisering av rasistiska organisationer .....	21
6.2 Den rasideologiska miljön.....	22
6.3 Nordiska Motståndsrörelsen .....	23
6.4 Hatbrott .....	24
<b>7. Analys och diskussion</b> .....	<b>25</b>
7.1 Sveriges förpliktelser enligt art. 4(b) ICERD .....	25
7.2 Yttrande- och föreningsfrihet.....	27
7.3 Situationen i Sverige och hets mot folkgrupp .....	27
7.4 Avslutande kommentarer .....	29
<b>Käll- och litteraturförteckning</b> .....	<b>31</b>

## Summary

In 1971, Sweden ratified the UN International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD). Since the Conventions entry into force in 1972, Sweden has been obliged to implement the conventions articles in order to combat racial discrimination.

Art. 4(b) states that the State Parties shall prohibit organizations that promote or encourage racial discrimination. Art. 8 states that a committee for the abolition of racial discrimination shall be established (CERD). CERD's task is, among other things, to review the State Parties compliance with its convention commitments. The Committee has repeatedly criticized Sweden on the grounds that a ban on racist organizations does not exist in national law. Sweden claims its convention commitments are already fulfilled through existing legislation.

The essay examines the obligations that follow from art. 4(b) ICERD and how Sweden justifies its statements about already complying with their convention commitments. Furthermore, a critical analysis of the arguments Sweden put forward in support of this is presented.

Sweden's point of view is that art. 4(b) ICERD shall be interpreted in the light of art. 2.1(d). Art. 2.1(d) ICERD states that racial discrimination shall be combated by all appropriate means, including such legislation as may be required by the circumstances. Sweden believes the circumstances in the country are not such that a ban on racist organizations is required.

My conclusion is that art. 4 (b) ICERD stipulates an absolute obligation to ban racist organizations and that Sweden has not fulfilled its convention commitments through existing legislation. After an examination of the circumstances in the country and a critical analysis of Sweden's claims, my conclusion is that the arguments made are inadequate.

## Sammanfattning

Sverige ratificerade år 1971 FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (ICERD). Sedan konventionens ikraftträdande 1972 har Sverige varit förpliktigade att genomföra vad konventionen stadgar, i syfte att bekämpa rasdiskriminering.

I konventionens art. 4(b) framgår att konventionsstaterna skall förbjuda organisationer som främjar eller uppmanar till rasdiskriminering. I konventionens art. 8 framgår att en kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering skall upprättas (CERD). CERD:s uppgift är bland annat att granska medlemsstaternas efterlevnad av sina konventionsåtaganden. Kommittén har åtskilliga gånger kritiserat Sverige med anledning av att ett förbud mot rasistiska organisationer inte existerar i den nationella rätten. Sverige menar istället att man redan uppfyller sina konventionsåtaganden genom befintlig lagstiftning, där bestämmelsen om hets mot folkgrupp pekas ut som central i sammanhanget.

I uppsatsen undersöks vilka förpliktelser som följer av art. 4(b) ICERD samt hur Sverige motiverar att dessa redan uppfylls av befintlig lagstiftning. Vidare presenteras även en kritisk analys av de argument Sverige framför till stöd för att så är fallet.

Sverige argumenterar bl.a. för att art. 4(b) ICERD skall tolkas i ljuset av art 2.1(d) ICERD. Art. 2.1(d) ICERD stadgar att rasdiskriminering ska bekämpas med alla lämpliga medel, bland annat genom sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna. Sverige menar att omständigheterna i landet inte är sådana att ett förbud mot rasistiska organisationer krävs.

Min slutsats är att art. 4(b) ICERD stadgar en absolut förpliktelse att förbjuda rasistiska organisationer och att Sverige inte redan uppfyller sina konventionsåtaganden genom befintlig lagstiftning. Efter en undersökning av omständigheterna i landet och en kritisk analys av Sveriges påståenden är min slutsats att den argumentation som förts är bristfällig.

## Förkortningar

BrB.	Brottsbalken
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
TF	Tryckfrihetsförordningen
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties

# 1. Inledning

## 1.1 Introduktion

På senare tid har förbud riktats mot rasistiska organisationer i bland annat Finland<sup>1</sup> och Grekland.<sup>2</sup> I Sverige existerar däremot inget sådant förbud, vilket under många år har föranlett kritik mot Sverige av FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD). CERD menar att Sverige inte uppfyller de konventionsåtaganden som följer av art. 4(b) i den så kallade rasdiskrimineringskonventionen, FN:s Internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD).<sup>3</sup> Artikeln i fråga stadgar att konventionsstaterna ska förbjuda organisationer som främjar och manar till rasdiskriminering, vilket även är vad CERD flertalet gånger rekommenderat Sverige att göra.

Sverige menar istället att man redan uppfyller sina konventionsåtaganden genom befintlig lagstiftning. Det anses att nationell rätt på området effektivt kriminaliserar varje typ av rasistiska yttranden och på detta sätt i praktiken omöjliggör rasistiska organisationers verksamhet. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp är den mest centrala lagstiftningen i sammanhanget.<sup>4</sup>

CERD:s och Sveriges diametralt motsatta ståndpunkter baseras på skilda tolkningar av rasdiskrimineringskonventionen. I uppsatsen kommer ståndpunkterna och de tolkningar som dessa bygger på att presenteras mer ingående. Vidare kommer tolkningarna att analyseras och utvärderas i syfte att utreda vilka förpliktelser som följer av art. 4(b) ICERD.

---

<sup>1</sup> Se Vergara, Daniel (2020) "HD slår fast - NMR förbjuds i Finland", <<https://expo.se/2020/09/https://expo.se/2020/09/hd-slar-fast-nmr-forbjuds-i-finland>> besökt 2020-12-10.

<sup>2</sup> Se Eriksson, Sofia (2020), "Den här domen är slutet för Gyllene gryning", <<https://www.hbl.fi/artikel/grekland-den-har-domen-ar-slutet-for-gyllene-gryning/>> besökt 2020-12-10.

<sup>3</sup> Se kap. 5.1.

<sup>4</sup> Se kap. 5.2.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att undersöka vilka förpliktelser som följer av art. 4(b) ICERD.

Vidare skall utredas vilka åtgärder Sverige vidtagit med anledning av artikeln samt göras en kritisk granskning av Sveriges argumentation kring åtgärderna.

För att göra detta skall följande frågeställningar besvaras i uppsatsen:

- Vad är konventionsstaterna förpliktigade till enligt art. 4(b) ICERD?
- Hur argumenterar Sverige för att man uppfyller sina förpliktelser till följd av art. 4(b) ICERD?

## 1.3 Avgränsning

Uppsatsen fokus är organisationsförbudet i art. 4(b) i FN:s Internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD). Andra för uppsatsens frågeställning relevanta artiklar kommer att beröras i korthet.

Vidare fokuserar uppsatsen på bestämmelsen om hets mot folkgrupp i den nationella rätten, eftersom den av Sverige pekas ut som den viktigaste och mest centrala i kampen mot rasdiskriminering. Förenings- och yttrandefriheten kommer också att presenteras i korthet på grund av deras relevans för ett eventuellt organisationsförbud.

Sveriges EU-rättsliga förpliktelser kommer ej att beröras, eftersom uppsatsens syfte av utrymmesskäl har begränsats till att enbart handla om svensk nationell rätt i förhållande till FN:s Internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD).

## 1.4 Metod och material

Denna uppsats behandlar såväl nationell som internationell rätt. Gällande innehållet i den nationella rätten tillämpas en rättsdogmatisk metod. Här används lagstiftning, förarbeten, rättspraxis och doktrin i syfte att undersöka och fastställa gällande rätt. I den nationella rätten är lagstiftning och förarbeten de centrala rättskällorna som används.

I den internationella rätten används den folkrättsliga rättskälleläran, vilken stadgas i art. 38 i ICJ-stadgan.<sup>5</sup> De folkrättsligt erkända rättskällorna innefattar i enlighet med artikeln internationella överenskommelser, internationell sedvanerätt samt allmänna rättsgrundsatser.<sup>6</sup> I uppsatsen berörs samtliga typer av folkrättsligt erkända rättskällor, med fokus på internationella överenskommelser mellan stater (traktater).<sup>7</sup>

För att utreda vilka folkrättsliga förpliktelser som följer av art. 4(b) ICERD används folkrättens regler om tolkning av traktater, vilka återfinns i Wienkonventionen om traktaträtten. Konventionen motsvarar vad som anses vara gällande internationell sedvanerätt.<sup>8</sup> Vidare används även CERD:s allmänna rekommendationer i syfte att undersöka vilka förpliktelser som följer av artikeln. Allmänna rekommendationer är varken bindande eller någon internationell rättskälla.<sup>9</sup> Eftersom CERD enligt art. 9 rasdiskrimineringskonventionen har uppdraget att granska konventionens efterlevnad kan deras rekommendationer dock delvis anses vara praxis i sammanhanget.<sup>10</sup> Med ovanstående i åtanke appliceras ett kritiskt perspektiv vid användning av kommitténs allmänna rekommendationer.

Gällande situationen i Sverige används information från Stiftelsen Expo<sup>11</sup> och Brottsförebyggande rådet (Brå)<sup>12</sup> för att ge någon form av överblick av fenomenet rasdiskriminering i det svenska samhället. Statistiken skall läsas med försiktighet eftersom denna inte på ett fullständigt sätt kan återge en helt korrekt bild av verkligheten. Informationen används istället för att identifiera tendenser i vår samtid. Vidare används även tidningsartiklar och rasistiska organisationers egna publikationer för detta ändamål.

---

<sup>5</sup> The Statute of the International Court of Justice, San Francisco 24 oktober 1945.

<sup>6</sup> Linderfalk, Ulf (2020), *Folkrätten i ett nötskal* s. 32f.

<sup>7</sup> Linderfalk (2020), s. 81.

<sup>8</sup> Linderfalk (2020), s. 95.

<sup>9</sup> Jfr. art. 9 ICERD samt art. 38 ICJ-stadgan.

<sup>10</sup> Jfr. art. 31.3(b) VCLT.

<sup>11</sup> Stiftelsen Expo är en svensk stiftelse med syfte att upplysa allmänheten om rasism och främlingsfientlighet.

<sup>12</sup> Brottsförebyggande rådet är en statlig förvaltningsmyndighet vars uppgift är att bidra till kriminalpolitisk kunskapsutveckling samt främja brottsförebyggande arbete.



Slutligen appliceras ett kritiskt perspektiv vid utvärdering och analys av Sveriges argumentation och agerande.

## 1.5 Terminologi

Centralt för uppsatsen är begreppen rasdiskriminering och rasism. Begreppen har inom forskningen ingen fast definition utan används olika i olika sammanhang.<sup>13</sup>

En snäv definition av begreppet rasism är *“en föreställning om den egna folkgruppens överlägsenhet och en uppfattning om att det finns biologiska skillnader mellan folkgrupper som gör det motiverat att dela in dessa i mer eller mindre värda. Vidare innebär det att en folkgrupp som betraktar sig som en mervärdig ”ras” anser sig ha rätt att förtrycka, utnyttja eller kontrollera andra eller tvinga dem att leva åtskilda från andra folkgrupper”*.

En bredare definition av begreppet innefattar faktorer som nationell, etnisk, kulturell och religiös överlägsenhet. Fokus ligger i denna definition inte lika strikt på rasbegreppet.<sup>14</sup>

Begreppet rasism används i uppsatsen enligt dess bredare definition.

Rasdiskriminering definieras i ICERD:s första artikel. Begreppet kan liknas vid vad som i Sverige kallas för etnisk diskriminering.<sup>15</sup> Artikel 1(1) ICERD lyder i sin svenska översättning: *“I denna konvention avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.”*

Begreppet rasdiskriminering används i uppsatsen synonymt med begreppet rasism.

---

<sup>13</sup> SOU:2000:88 s. 43f.

<sup>14</sup> SOU 2000:88 s. 44.

<sup>15</sup> Öberg, Kjell (1990). *FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* s. 9.

## 1.6 Disposition

Inledningsvis presenteras i kapitel 2 den för uppsatsen relevanta internationella rätten.

Kapitlet inleds med en kort bakgrund till rasdiskrimineringskonventionens tillkomst. Sedan följer en kronologisk redogörelse av för uppsatsen relevanta artiklar i konventionen. I kapitel 2.2 följer en beskrivning av de delar av art. 2 ICERD som är relevanta för Sveriges tolkning av art. 4 ICERD. Sedan följer i kapitel 2.3 en redogörelse för art. 4 ICERD med fokus på avsnitt (b) i artikeln. I kapitel 2.4 presenteras art. 8-9 ICERD där CERD och kommitténs funktioner beskrivs. Avslutningsvis följer i kapitel 2.5 en redogörelse för traktaträttens tolkningsregler.

I kapitel 3 presenteras för uppsatsen relevant nationell rätt. Kapitel 3.1 inleds med yttrande- och föreningsfriheten samt möjligheter till inskränkning av dem. I kapitel 3.2 följer en genomgång av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Kapitel 4.1 och 4.2 innehåller CERD:s och Sveriges olika tolkningar av art. 4(b) ICERD. I kapitel 5.1 och 5.2 följer CERD:s kritik av Sveriges agerande samt Sveriges svar på kritiken.

Vidare presenteras i kapitel 6 en beskrivning av situationen i Sverige vilken sätter rasdiskrimineringskonventionen och dess olika tolkningar i ett sammanhang. Avsnittet börjar med en kort genomgång av tidigare och nuvarande svenska utredningar om förbud mot rasistiska organisationer. Sedan följer i kapitel 6.2 och 6.3 en beskrivning av den rasideologiska miljön och den mest aktiva rasistiska organisationen i Sverige. I kapitel 6.4 presenteras information om hatbrott i det svenska samhället.

Slutligen redovisas i kapitel 7 min analys som återknyter till och kommenterar uppsatsens frågeställningar.

## 2. Internationell rätt

### 2.1 Rasdiskrimineringskonventionens bakgrund

Med anledning av en vid tiden frekvent förekommande rasdiskriminering, i form av bland annat kolonialism, samt som en reaktion på andra världskrigets antisemitism och främlingsfientlighet ansåg FN:s generalförsamling det nödvändigt att vidta åtgärder för att få ett definitivt slut på diskrimineringen.<sup>16</sup> Med målsättningen att eliminera alla former av rasdiskriminering antogs år 1965 FN:s Internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, den s.k. rasdiskrimineringskonventionen (ICERD). Konventionen trädde i kraft den 4 januari år 1969<sup>17</sup> och är det internationella instrument för mänskliga rättigheter som fått störst anslutning i världen.<sup>18</sup>

För Sveriges del undertecknades konventionen år 1966 och ratificerades år 1971. Detta gjordes utan några reservationer från Sveriges sida. Konventionen trädde sedan i kraft den 5 januari 1972.<sup>19</sup>

### 2.2 Art. 2 ICERD

Art. 2 ICERD innehåller generella stadganden som innebär att konventionsstaterna åtar sig en rad skyldigheter i syfte att avskaffa rasdiskriminering. Däribland stadgas i art. 2.1(d) ICERD att varje medlemsstat skall förbjuda och med alla lämpliga medel göra slut på rasdiskriminering som utövas av enskilda personer, grupper och organisationer. Detta skall bland annat göras genom sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna.

---

<sup>16</sup> SOU 1968:68 s. 17ff.

<sup>17</sup> FN:s Internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, New York 7 mars 1966, SÖ 1971:40.

<sup>18</sup> Öberg (1990), s. 9.

<sup>19</sup> SÖ 1971:40

## 2.3 Art. 4 ICERD

Artikeln inleds med ett fördömande av propaganda och organisationer som grundar sig på att en persongrupp av någon ras, hudfärg eller etniskt ursprung skulle vara överlägsen en annan, samt ett åtagande att utrota all uppmaning till och utövning av sådan diskriminering. Första stycket avslutas med en poängtering av att åtgärder som vidtas med vederbörligt beaktande skall ta hänsyn till de rättigheter som nämns i art. 5 ICERD, däribland yttrande- och föreningsfriheten<sup>20</sup>, samt principerna i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (UDHR).

Detta innebär att art. 4 ICERD inte ska ålägga konventionsstater att vidta åtgärder som strider mot eventuella grundlagsstadgade rättighetsskydd.<sup>21</sup> Art. 5 ICERD skall dock ej heller tolkas som att den stadgar något absolut skydd och därigenom rättfärdigar exempelvis spridandet av rasistiska idéer eller skapandet av rasistiska organisationer eftersom detta är motsatsen till rasdiskrimineringskonventionens syfte.<sup>22</sup>

Första styckets avslutande passage syftar till att belysa att alla har rätt till opinions-, yttrande-, och föreningsfrihet, men att utövandet av fri- och rättigheter får begränsas enligt lag, förutsatt att detta sker för att säkerställa respekt och erkännande för andras fri- och rättigheter samt den allmänna ordningen i ett demokratiskt samhälle.<sup>23</sup> Det föreligger ingen konflikt mellan konventionsstaternas verkställande av art. 4 ICERD å ena sidan och de ovan nämnda fri- och rättigheterna å andra sidan.<sup>24</sup>

Vidare följer i punkterna a-c vilka konkreta åtgärder konventionsstaterna åläggs att utföra för att uppnå de i första stycket uppräknade målen. Av art 4(a) framgår att idéer grundade på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till rasdiskriminering liksom våldshandlingar eller uppmaning till sådana handlingar mot en viss ras eller grupp av personer med en annan hudfärg eller annat etniskt ursprung skall straffbeläggas. Även lämnande av stöd i någon

---

<sup>20</sup> Se art. 5 ICERD för en uppräknning av samtliga rättigheter.

<sup>21</sup> Lerner, Natan (1980), *The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* s. 48.

<sup>22</sup> Diaconu, Ion (2011), *Racial Discrimination* s. 207.

<sup>23</sup> Diaconu (2011), s. 206f.

<sup>24</sup> Diaconu (2011), s. 208.

form, inbegripet finansiering, av rasistiska aktiviteter skall straffbeläggas. Art. 4(b) ålägger staterna att olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt förklara deltagande i sådana organisationer brottsligt och straffbart. Slutligen stadgas i art. 4(c) att offentliga institutioner och myndigheter inte får främja eller uppmana till rasdiskriminering.

Art. 4 syftar till att säkerställa att konventionsstaterna kriminaliserar rasdiskriminering och rasistiska organisationer i mitigerande syfte, men artikeln är även av preventiv karaktär. Detta innebär att den skall försvåra uppkomsten av rasdiskriminering och rasistiska organisationers verksamhet.<sup>25</sup>

## **2.4 Art. 8 och 9 ICERD**

I art. 8 ICERD stadgas att en kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering skall upprättas. Kommittén (CERD) skall bestå av 18 moraliskt högstående och erkänt sakkunniga personer. Personerna utses av konventionsstaterna men företräder inte dessa utan agerar istället i sin personliga kapacitet.<sup>26</sup>

Vidare stadgas i art. 9.1 ICERD att konventionsstaterna till kommittén åtar sig att avge rapport om bl.a. de lagstiftningsåtgärder och judiciella åtgärder som har vidtagits för att uppfylla konventionens bestämmelser. Detta skall enligt art. 9.1(a) ske inom ett år efter konventionens ikraftträdande för vederbörande stat samt, enligt art. 9.1(b), därefter vartannat år och när som helst efter anmodan av kommittén. Kommittén har även rätt att begära ytterligare upplysningar av konventionsstaterna. Slutligen framgår i art. 9.2 bl.a. att kommittén får lämna förslag och allmänna rekommendationer grundade på konventionsstaternas rapporter och upplysningar.

---

<sup>25</sup> Diaconu (2011), s. 209.

<sup>26</sup> Öberg (1990), s. 10.

CERD publicerar bland annat redogörelser för sin egen uppfattning om hur konventionen skall tolkas<sup>27</sup> samt granskar konventionsstaternas egna rapporter.<sup>28</sup>

## 2.5 VCLT

Regler för traktattolkning återfinns i art. 31-33 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (VCLT). Konventionen anses även vara identisk med idag gällande internationell sedvanerätt på området, vilket gör den applicerbar även i de fall konventionen inte är direkt tillämplig.<sup>29</sup> Vid en tolkning av rasdiskrimineringskonventionen aktualiseras huvudsakligen art. 31 och art. 32.

Grundläggande för en tolkningsoperation i traktaträtten är att det krävs en oklar traktattext, endast då texten är oklar ska tolkningsprocessen inledas.<sup>30</sup> När en text ska anses som klar eller oklar framgår implicit av art. 32 VCLT.<sup>31</sup> Målet med en tolkning är att klargöra vad samtliga parter gemensamt menat att innehållet skall vara.<sup>32</sup> Det finns två typer av tolkningsmedel; de grundläggande och de supplementära. I art. 31 VCLT återfinns de grundläggande. Det handlar om (a) konventionellt språkbruk, (b) sammanhanget samt (c) traktatens ändamål och syfte. Supplementära tolkningsmedel hittas i art. 32 VCLT. I artikeln framgår exempelvis att förarbeten och omständigheter vid traktatens ingående kan användas som hjälp i tolkningsprocessen.<sup>33</sup>

Tolkningsmedel skall användas i korrekt turordning. Först och främst skall meningen tolkas enligt konventionellt språkbruk. Enbart om meningen av texten i frågan fortfarande är oklar tillgrips nästa tolkningsmedel, vilket är sammanhanget samt traktatens ändamål och syfte. Konventionens sammanhang innebär först och främst att hänsyn skall tas till resten av

---

<sup>27</sup> Öberg (1990), s. 14.

<sup>28</sup> Öberg (1990), s. 21.

<sup>29</sup> Linderfalk (2020), s. 95.

<sup>30</sup> Linderfalk (2020), s. 96.

<sup>31</sup> Linderfalk (2020), s. 100.

<sup>32</sup> Linderfalk (2020), s. 96f.

<sup>33</sup> Linderfalk (2020), s. 97.

traktatens bestämmelser, vilka tolkas kumulativt tillsammans med traktatens ändamål och syfte.<sup>34</sup>

Slutligen kan även supplementära tolkningsmedel i art. 32 VCLT användas i det fall texten fortfarande framstår som tvetydig, orimlig eller obskyr efter en tillämpning av art. 31 VCLT.<sup>35</sup>

## 3. Nationell rätt

### 3.1 Förenings- och yttrandefrihet

I RF 2 kap. stadgas grundläggande fri- och rättigheter. I kapitlets 1 § 1 st. punkt 1 och 5 framgår att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet och föreningsfrihet. Dessa opinionsfriheter går i många fall in i varandra, där den ena kan vara en förutsättning för att den andra skall existera och vice versa.<sup>36</sup>

Vidare framgår i RF 2 kap. 20 § att både förenings- och yttrandefriheten får begränsas i vissa fall. I RF 2 kap. 23 § framgår att yttrandefriheten bland annat får begränsas med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten. Föreningsfriheten får i enlighet med RF 2 kap. 24 § 2 st. endast begränsas när det gäller verksamhet som är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller liknande. Bestämmelsen tillkom i samband med Sveriges åtaganden till följd av rasdiskrimineringskonventionen och innebär att grundlagen inte ställer upp några hinder mot ett eventuellt förbud av rasistiska organisationer.

### 3.2 Hets mot folkgrupp

Brottet hets mot folkgrupp återfinns i 16 kap. 8 § BrB och är en inskränkning av yttrandefriheten, med hänsyn till den allmänna ordningen<sup>37</sup>, i enlighet med 2 kap 23 § RF.

---

<sup>34</sup> Linderfalk (2020), s. 103.

<sup>35</sup> Linderfalk (2020), s. 98.

<sup>36</sup> Prop. 1975/76:209 s. 113f.

<sup>37</sup> Se 16 kap. BrB.

Hets mot folkgrupp kriminaliserades 1948 på förslag av straffrättskommittén. Bestämmelsen återfanns då i 11 kap. 7 § Strafflagen. Bestämmelsens tillämpningsområde utvidgades 1970 med anledning av Sveriges anslutning till rasdiskrimineringskonventionen. Syftet var att harmonisera svensk rätt med bestämmelserna i konventionens art. 4.<sup>38</sup> Bestämmelsen syftar till att skydda kollektivt bestämda grupper och inte enskilda individer.<sup>39</sup>

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp lyder idag enligt 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 eller sexuell läggning, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.*

*Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.”*

Ursprungligen var straffbarheten begränsad enbart till fall som var riktade till allmänheten eller till en större krets. Genom 1970 års lagändring var det istället tillräckligt att meddelandet spridits bland allmänheten. Syftet med detta var att även mer fördolda uttalanden skulle vara straffbara.<sup>40</sup> Exempelvis privata samtal med uppsåt att spridas bland en obestämd krets blev nu straffbara trots att dessa inte direkt var riktade till allmänheten.<sup>41</sup> Sin nuvarande lydelse fick bestämmelsen år 1988. Här togs kravet på spridning i offentligheten eller bland allmänheten bort. Det krävdes istället enbart spridning och anledningen till detta var att rasistiska organisationers verksamhet skulle förhindras. Spridning som inte skett bland allmänheten, exempelvis inom en förening, blev nu också straffbart. Sin senaste ändring genomgick bestämmelsen den 1 januari 2003 där hets med anspelning på sexuell läggning inkorporerades. Även den särskilda straffskalan för grovt

---

<sup>38</sup> Holmqvist, Lena (2009), *Brottsbalken: En kommentar, Del II* s. 16:34f.

<sup>39</sup> Holmqvist (2009), s. 16:39.

<sup>40</sup> Holmqvist (2009), s. 16:40.

<sup>41</sup> SOU 1968:68 s. 76.



brott lades till<sup>42</sup>, vilket berodde på ett ökande antal rasistiska sammanslutningar och en ökad propagandaspridning.<sup>43</sup>

Brottet hets mot folkgrupp innefattar tre rekvisit. Det skall vara frågan om hot eller uttryck för missaktning. Detta skall ske i uttalande eller annat meddelande som sprids samt vara avseende folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning. Begreppet hot avser dess betydelse i enlighet med gängse språkbruk. För att ett uttryck för missaktning skall föreligga räcker det att ett uttalande exempelvis förlöjligar en folkgrupp eller är nedsättande för gruppens anseende. Saklig kritik av en folkgrupp omfattas inte.<sup>44</sup>

Vidare krävs att hotet eller missaktningen i ett uttalande eller annat meddelande sprids. Detta innefattar dels både muntliga och skriftliga meddelande, dels gester och andra framställningar i bild, exempelvis symboler.<sup>45</sup> För att det skall vara frågan om spridning krävs att yttrandet når en grupp människor som utgör mer än ett fåtal, detta innebär att yttranden inom den helt privata sfären ej omfattas av bestämmelsen.<sup>46</sup>

## 4. Tolkningar av art. 4(b) ICERD

### 4.1 Sveriges tolkning

Inför Sveriges anslutning till ICERD utreddes huruvida svensk rätt uppfyller konventionens föreskrifter samt vilket eventuellt behov av lagstiftning mot rasdiskriminering som förelåg för att kunna leva upp till Sveriges konventionsåtaganden.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Holmqvist (2009), s. 16:40.

<sup>43</sup> Se Johansson, Stefan m.fl. (2020). Brottsbalken su 17, <[https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/documents/3423974?t=TABS\\_BOOK\\_INFO#BOOKPART9789139313687CHAPTER16\\_COMM8](https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/documents/3423974?t=TABS_BOOK_INFO#BOOKPART9789139313687CHAPTER16_COMM8)> besökt 2020-12-15.

<sup>44</sup> Holmqvist (2009), s. 16:36.

<sup>45</sup> Se NJA 1996 s. 577.

<sup>46</sup> Holmqvist (2009), s. 16:41.

<sup>47</sup> SOU 1968:68 s. 40.

Sveriges uppfattning är att den till synes ovillkorliga formuleringen om förbud mot rasistiska organisationer i art. 4(b) ICERD i själva verket skall tolkas i ljuset av art. 2.1(d) ICERD.<sup>48</sup> Förpliktelsen i art. 4 begränsas enligt Sverige av uttrycket *“den lagstiftning som omständigheterna påkallar”* i art. 2<sup>49</sup>, dvs. förutsatt att det inte förekommer någon rasdiskriminering i Sverige alternativt att befintlig lagstiftning redan förbjuder detta krävs ingen ny lagstiftning om förbud mot rasistiska organisationer.<sup>50</sup> Vidare uttrycks att Sverige redan tidigare poängterat att framförandet av åsikter inte är straffbart och att det i Sverige skulle ses som ett allvarligt steg bakåt om lagen ändrades för att möjliggöra åtal mot organisationer på grund av detta.<sup>51</sup>

Det menas även att den i art. 4 uttryckliga hänvisningen till rättigheterna i art. 5 ger en möjlighet att inte vidta lagstiftning som kränker föreningsfriheten, eftersom man redan anser sig uppfylla sina konventionsåtaganden med bestämmelsen om hets mot folkgrupp.<sup>52</sup>

Sverige är av uppfattningen att deras tolkning är förenlig med ICERD:s ändamål och syfte, vilket är att avskaffa alla former av rasdiskriminering.<sup>53</sup> Eftersom det varken är säkerställt eller självklart att ett förbud mot rasistiska organisationer är det mest effektiva sättet att uppnå detta menar man att tolkningen följer traktaträttens tolkningsregler i VCLT.<sup>54</sup>

## 4.2 CERD:s tolkning

I sin första allmänna rekommendation, publicerad 1972, poängterar CERD att implementeringen av art. 4 i konventionen är ett för alla konventionsstater obligatoriskt åtagande. Anledningen till detta är att ett flertal stater fortfarande inte levt upp till sina konventionsåtaganden med anledning av artikeln på ett tillfredsställande sätt.<sup>55</sup>

---

<sup>48</sup> SOU 1968:68 s. 27.

<sup>49</sup> SOU 1991:75 s. 42.

<sup>50</sup> SOU 1968:68 s. 26.

<sup>51</sup> SOU 1968:68 s. 27.

<sup>52</sup> SOU 1991:75 s. 42.

<sup>53</sup> Se kap. 2.1.

<sup>54</sup> SOU 1991:75 s. 102f.

<sup>55</sup> CERD (1972), General recommendation I concerning States parties' obligations (art. 4 of the Convention).

Ovanstående bekräftas i nästkommande allmänna rekommendation gällande art. 4, publicerad 1985. Vidare poängteras i denna rekommendation även att artikeln i fråga är av preventiv karaktär, dvs. har som syfte att förebygga uppkommandet av rasdiskriminering.<sup>56</sup>

I sin allmänna rekommendation publicerad 1993 menar kommittén att art. 4 vid konventionens tillkomst var central i kampen mot rasdiskriminering. Vidare framhävs att kommittén mottagit bevis om organiserad rasdiskriminering, varför implementeringen art. 4 nu är av ännu större betydelse. Kommittén menar att, utöver införandet av lämplig lagstiftning, det även är konventionsstaternas skyldighet att se till att artikeln effektivt verkställs. CERD kommenterar även konflikten mellan fri- och rättigheter å ena sidan och den lagstiftning konventionen kräver å andra sidan. Det menas att med nyttjandet av de fri- och rättigheter som nämns i konventionens art. 5 följer även vissa skyldigheter. Här hänvisas till art 29.2 UDHR, vilken stadgar att en inskränkning av exempelvis förenings- eller yttrandefriheten enbart är godtagbara förutsatt att denna syftar till att säkra respekt och erkännande för andras fri- och rättigheter.<sup>57</sup>

År 2013 publicerades ytterligare en allmän rekommendation som bland annat berörde frågeställningar kring tillämpningen av konventionens art. 4. Här poängterar kommittén att konventionsstaterna själva måste anta den lagstiftning som stadgas av artikeln. Det nämns även uttryckligen att kommittén rekommenderar att deltagande i rasistiska organisationer och aktiviteter som uppmuntrar och manar till rasdiskriminering straffbeläggs.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> CERD (1985), General recommendation VII relating to the implementation of article 4.

<sup>57</sup> CERD (1993), General recommendation XV on article 4 of the Convention.

<sup>58</sup> CERD (2013), CERD/C/GC/35

## 5. Kritik och bemötande

### 5.1 CERD:s kritik

I en rapport från 1987 kritiserar CERD Sverige gällande tolkningen av art. 4(b) i konventionen. Kommittén poängterar att valfriheten att anta lagstiftning som ett sätt att tackla rasdiskriminering, i enlighet med art. 2.1(d) i konventionen, inte upphäver det faktum att art. 4(b) är av obligatorisk karaktär. Art. 4(b) är enligt kommittén *lex specialis* i förhållande till art. 2. Detta innebär att en artikel som reglerar en specifik situation har företräde framför en mer generell regel.<sup>59</sup> Det nämns även uttryckligen att nazistiska organisationer måste förbjudas för att Sverige skall uppfylla de förpliktelser som följer av art. 4(b) ICERD.<sup>60</sup>

Vidare uttrycker kommittén i en rapport från 1992 oro över att organisationer som uppmanar till rasdiskriminering blivit mer organiserade och bättre finansierade i Sverige. Det poängteras att nationell lagstiftning måste förhindra organisationernas verksamhet för att det inte skall vara frågan om brott mot konventionens art. 4(b).<sup>61</sup>

I sin rapport från 1994 poängterar kommittén återigen att art. 4(b) är av obligatorisk karaktär för stater som likt Sverige inte reserverat sig mot artikeln. Kommittén menar även att man är överraskad över det stora antal fall av rasistiska attacker som inte klarats upp av polisen samt hur lindriga vissa av de utdömda straffen var.<sup>62</sup>

Kommittén fortsätter att kritisera Sverige för sin ovilja att implementera art. 4(b) samt rekommenderar en kriminalisering av rasistiska organisationer i sina rapporter från 1997<sup>63</sup>,

---

<sup>59</sup> Se Oxford Reference, "Lex specialis derogat legi generali"  
<<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-1303>> besökt 2020-12-30.

<sup>60</sup> CERD (1987), A/42/18 s. 76f.

<sup>61</sup> CERD (1992), A/46/18 s. 56.

<sup>62</sup> CERD (1994), A/49/18 s. 38.

<sup>63</sup> CERD (1997), CERD/C/304/Add.37 s. 3.

2001<sup>64</sup>, 2004<sup>65</sup>, 2008<sup>66</sup>, 2013<sup>67</sup> och 2018<sup>68</sup>, bland annat med hänvisning till en av sina allmänna rekommendationer. I sina senaste rapporter från 2013 och 2018 poängterar CERD även att rasistiska organisationer fortsätter verka i landet genom bland annat offentliga demonstrationer, trots Sveriges påståenden om att befintlig lagstiftning omöjliggör detta.<sup>69</sup>

## 5.2 Sveriges bemötande av kritiken

I en rapport från 1996 bekräftar Sverige att det nu finns en grundlagsstadgad möjlighet att begränsa föreningsfriheten för rasistiska organisationer. Det uttrycks dock att detta är överflödigt eftersom brottet hets mot folkgrupp i praktiken tvingar denna typ av organisationer till fullständig passivitet.<sup>70</sup> I rapporten framgår även att Sverige anser sig uppfylla sina konventionsåtagande genom befintlig lagstiftning.<sup>71</sup>

Hänvisningar till brottet hets mot folkgrupp samt ståndpunkten att denna bestämmelse effektivt tillgodoser Sveriges åtaganden enligt art. 4(b) upprepas i rapporter från 1999<sup>72</sup>, 2003<sup>73</sup>, 2007<sup>74</sup> och 2012<sup>75</sup>. Sverige menar fortfarande att bestämmelsen gör det omöjligt för rasistiska organisationer att verka i landet.

Även i sin senaste rapport från 2017 vidhåller Sverige ståndpunkten att befintlig lagstiftning effektivt kriminaliserar varje form av rasistiska yttranden. Här pekas, likt i tidigare rapporter, hets mot folkgrupp ut som en central bestämmelse. Även uppvigling (16 kap. 5 § BrB samt 7 kap. 4 § 10p TF), olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § BrB) samt den svenska regleringen gällande medverkan till brott (23 kap 4 § BrB) nämns. Rapporten avslutas med påståendet

---

<sup>64</sup> CERD (2001), CERD/C/304/Add.103 s. 3.

<sup>65</sup> CERD (2004), CERD/C/64/CO/8 s. 3.

<sup>66</sup> CERD (2008), CERD/C/SWE/CO/18 s. 3.

<sup>67</sup> CERD (2013), CERD/C/SWE/CO/19–21 s. 5.

<sup>68</sup> CERD (2018), CERD/C/SWE/CO/22–23 s. 3.

<sup>69</sup> CERD (2013), CERD/C/SWE/CO/19–21 s. 5 samt CERD (2018), CERD/C/SWE/CO/22–23 s. 3.

<sup>70</sup> CERD (1996), CERD/C/280/Add.4 s. 15.

<sup>71</sup> CERD (1996), CERD/C/280/Add.4 s. 16.

<sup>72</sup> CERD (1999), CERD/C/362/Add.5 s. 11.

<sup>73</sup> CERD (2003), CERD/C/452/Add.4 s. 13.

<sup>74</sup> CERD (2007), CERD/C/SWE/18 s. 17.

<sup>75</sup> CERD (2012), CERD/C/SWE/19-21 s. 25.

att svensk lagstiftning gör det omöjligt för rasistiska organisationer att verka utan att begå brott.<sup>76</sup>

## 6. Situationen i Sverige

### 6.1 Kriminalisering av rasistiska organisationer

I Sveriges första utredning som berörde en eventuell kriminalisering av rasistiska organisationer från 1968 menades att det vid tidpunkten inte fanns någon möjlighet att genomföra ett förbud.<sup>77</sup>

År 2000 slutfördes den senaste utredningen som berörde frågan om organisationsförbud för rasistiska organisationer. Här menades att rasdiskrimineringskonventionen inte ålägger Sverige någon förpliktelse att införa ytterligare straffrättsliga sanktioner. Det anses vara tillräckligt att alla uttryck för rasism redan är kriminaliserade genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Vidare menas att ett förbud skulle vara mycket svårt att upprätthålla och skulle kunna innebära "havererade rättsprocesser" som riskerar att "dra ett löjets skimmer" över eventuell reglering. Ett förbud mot rasistiska organisationer anses inte heller vara ett speciellt effektivt medel för att tackla rasism i samhället. Det menas att detta görs bättre på andra sätt och att ett förbud varken är lämpligt eller effektivt.<sup>78</sup>

Den 4 juli 2019 beslutades att en ny utredning angående ett förbud mot rasistiska organisationer skall tillsättas. Det menas att den organiserade rasismen utgör ett allvarligt hot mot samhället samt att personer inom vit makt-miljön bedöms ha förmåga att utföra terroristbrott i Sverige.<sup>79</sup> Enligt regeringen finns det starka skäl som talar för ett organisationsförbud, bland annat ett tydligt avståndstagande från rasismen, försvårande av organisationernas verksamhet samt att tillmötesgå rekommendationer från CERD.<sup>80</sup> I

---

<sup>76</sup> CERD (2017), CERD/C/SWE/22–23 s. 18f.

<sup>77</sup> SOU 1968:68 s. 41.

<sup>78</sup> SOU 2000:88 s. 118f.

<sup>79</sup> Dir. 2019:39 s. 1.

<sup>80</sup> Dir. 2019:39 s. 13f.

utredningen skall det ingå en kartläggning av hur förbud i andra länder fungerat i praktiken. Förbudet kan antingen innebära att deltagande i organisationerna görs straffbart eller att organisationerna förbjuds. Som konkreta praktiska fördelar med ett förbud mot organisationerna nämns bland annat att dessa skulle tvingas upphöra med sin verksamhet omedelbart.<sup>81</sup> Utredningen skall redovisas senast i slutet av februari 2021.<sup>82</sup>

## 6.2 Den rasideologiska miljön

Stiftelsen Expo har sedan 2008 gjort sammanställningar av den så kallade rasideologiska miljöns aktiviteter i Sverige.<sup>83</sup> 2019 noterades 2535 aktiviteter, vilket för första gången sedan 2015 innebär en minskning av det årliga antalet. Anledningen till detta antas vara splittringar inom organisationer i den rasideologiska miljön.<sup>84</sup> Under 2017 noterades drygt 3500 aktiviteter och under 2018 noterades nästan 4000 aktiviteter.<sup>85</sup>

Det finns flertalet aktörer inom den rasideologiska miljön. Gemensamt är deras syfte att uppnå ett rasligt homogent Sverige. Definitionen av raslig identitet kan skilja sig åt mellan olika aktörer. Begreppet rasideologisk innefattar således inte bara nazism, utan flera varianter av öppet rasistisk högerextremism.<sup>86</sup>

Framförallt utgör den rasideologiska miljön ett hot mot enskilda individer. Vissa aktörer fokuserar på propagandaspridning och radikalisering medan andra, däribland den så kallade Nordiska Motståndsrörelsen, istället har ett större fokus på våld i praktiken. Individer i den rasideologiska miljön har bland annat utfört bombdåd och deltagit i krig utomlands. Från och med början på 1980-talet har nästan 30 personer i Sverige dödat av individer tillhörande den rasideologiska miljön.<sup>87</sup>

---

<sup>81</sup> Dir. 2019:39 s. 15.

<sup>82</sup> Dir. 2019:39 s. 17.

<sup>83</sup> Se Expo (2018). "Allt om granskningen", <<https://expo.se/2018/04/allt-om-granskningen>> besökt 2020-12-20.

<sup>84</sup> Expo (2019), *Den rasideologiska miljön 2019* s. 5.

<sup>85</sup> Expo (2019), *Den rasideologiska miljön 2019* s. 65.

<sup>86</sup> Expo (2019), *Den rasideologiska miljön 2019* s. 10.

<sup>87</sup> Expo (2019), *Den rasideologiska miljön 2019* s. 12f.

Säkerhetspolisen (SÄPO) menar att det förekommit en utveckling inom den våldsbejakande högerextrema ideologin. Det som tidigare varit begränsat till en liten vit makt-miljö har nu till viss del normaliserats och fått större spridning. SÄPO menar att det finns ökad risk för främlingsfientliga grova våldsbrott och attentat samt mindre grova brott mot politiker och olika minoriteter.<sup>88</sup>

### 6.3 Nordiska Motståndsrörelsen

Nordiska Motståndsrörelsen (NMR) är en öppet rasistisk och nazistisk organisation.<sup>89</sup> Inom den rasideologiska miljön är organisationen den i särklass mest aktiva aktören. År 2018 och 2019 låg NMR bakom ungefär 90% av alla noterade aktiviteter.<sup>90</sup> NMR anser att deras viktigaste mål är deras rasliga överlevnad och det största hotet mot detta är massinvandring av vad de kallar "rasfrämmande" människor.<sup>91</sup>

NMR har fått tillstånd att genomföra aktioner bland annat i samband med Bokmässan i Göteborg. Detta resulterade i att 17 medlemmar i organisationen åtalades för hets mot folkgrupp och våldsamt upplopp.<sup>92</sup> Under demonstrationen ropades bland annat "hell seger", vilket är den svenska versionen av det tyska uttrycket "sieg heil". Samtliga åtalade friades trots detta av tingsrätten på åtalspunkten hets mot folkgrupp.<sup>93</sup> NMR har tidigare även fått demonstrationstillstånd i samband med Almedalsveckan, vilket resulterat i återbud från den ideella organisationen RFSL på grund av hot.<sup>94</sup>

---

<sup>88</sup> Se SÄPO (2019), "Utveckling av den våldsbejakande högerextremismen", <<https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-08-22-utveckling-av-den-valdsbejakande-hogerextremismen.html>> besökt 2020-12-21.

<sup>89</sup> Se "Vad är nationalsocialism" <<https://motstandsrörelsen.se/vad-ar-nationalsocialism/>> besökt 2020-12-21 samt "Begreppet nazist" <<https://www.nordfront.se/begreppet-nazist.smr>> besökt 2020-12-21.

<sup>90</sup> Expo (2019), *Den rasideologiska miljön 2019* s. 64.

<sup>91</sup> Nordiska motståndsrörelsen (2017). "Vår väg - Ny politik för en ny tid" s. 8.

<sup>92</sup> Se Ekot (2018), "17 NMR-demonstranter åtalas - ett år efter bokmässan", <<https://sverigesradio.se/artikel/7059214>> besökt 2020-12-22.

<sup>93</sup> Se Kasurinen, Anton (2019), "NMR-aktivister frikänns från hets mot folkgrupp efter bokmässan", <<https://expo.se/nmr-aktivister-bokmassan-frias>> besökt 2020-12-22.

<sup>94</sup> Se TT (2019), "RFSL ställer in i Almedalen efter nazisthot", <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rfsl-staller-in-i-almedalen-efter-nazisthot>> besökt 2020-12-22. besökt 2020-12-22.



NMR ställde upp i riksdagsvalet 2018, där organisationen fick drygt 2000 röster.<sup>95</sup>

## 6.4 Hatbrott

Sedan 2017 publicerar Brottsförebyggande rådet (Brå) statistik över antalet polisanmälningar som efter en granskning bedömts innehålla hatbrottsmotiv.

Hatbrott definieras av Brå som ett angrepp på person eller grupp på grund av bland annat hudfärg, etnisk bakgrund eller trosbekännelse. Det krävs inte att den utsatta personen eller gruppen innehar egenskapen i fråga utan det handlar istället om vad gärningspersonen tror eller vad hen uppfattar. Definitionen hatbrott handlar alltså om motivet bakom brottet och innefattar således en rad olika brottstyper.<sup>96</sup>

Under 2018 gjordes över 7000 anmälningar som bedömdes innehålla ett hatbrottsmotiv. Den största delen av anmälningarna har handlat om nazistiska grupper som på olika sätt distribuerat propaganda på platser med stor spridning. Andelen hatbrott som bedöms vara främlingsfientliga/rasistiska uppgår till 69% av alla anmälningar, vilket motsvarar 4865 anmälningar. Detta innefattar inte hatbrott med islamofobiska eller antisemitiska motiv, vilka uppgår till över 800 stycken. Sedan 2013 har främlingsfientliga/rasistiska hatbrott ökat med 22% och islamofobiska eller antisemitiska hatbrott har ökat med 72% respektive 44%. I många fall har brotten rubricerats som skadegörelse alternativt hets mot folkgrupp men det finns även flera fall av ofredande och olaga hot.<sup>97</sup> Antalet anmälningar för hets mot folkgrupp har ökat från cirka 640 anmälningar 2016 till över 1160 anmälningar 2018.<sup>98</sup> 93% av alla rasistiska hatbrott riktas från majoritetsgruppen mot en minoritetsgrupp.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Val till riksdagen - Röster (2018). <<https://data.val.se/val/val2018/slutresultat/R/rike/index.html>> besökt 2020-12-22.

<sup>96</sup> Se Brottsförebyggande rådet (2020), Hatbrottsstatistik, <<https://www.bra.se/statistik/statistiska-undersokningar/hatbrottsstatistik.htm>> besökt 2020-12-23.

<sup>97</sup> Brå Rapport 2019:13, *Hatbrott 2018 - Statistik över polisanmälda brott med identifierade hatbrottsmotiv* s. 26f.

<sup>98</sup> Se Brottsförebyggande rådet (2019), Polisanmälda hatbrott 2018, <<https://www.bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/press/2019-10-31-polisanmalda-hatbrott-2018.html>> besökt 2020-12-23.

<sup>99</sup> Brå Rapport 2019:13, s. 39.

Statistiken över antalet polisanmälningar med hatbrottsmotiv ger endast en uppskattning över antalet och påverkas av den metod och definition som använts för att identifiera antalet. Det antas finnas ett visst mörkertal, vilket innebär att antalet hatbrott i samhället är högre än vad undersökningen visar.<sup>100</sup>

2016 registrerades drygt 6200 hatbrott. Av dessa brott var endast 3% personupplärade fram till och med den 30 juni 2019.<sup>101</sup> Definitionen av ett personupplärat brott är en anmälning vilken har lett till antingen väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller meddelande om åtalsunderlåtelse. Detta innebär att även frikännande domar innefattas i ovanstående 3%.<sup>102</sup>

## 7. Analys och diskussion

### 7.1 Sveriges förpliktelser enligt art. 4(b) ICERD

Vid en tillämpning av traktaträttens tolkningsregler skall oklarheter först och främst tolkas enligt konventionellt språkbruk.<sup>103</sup> I detta fall blir frågan hur meningen "skall förbjuda rasistiska organisationer" i art. 4(b) ICERD bör förstås. Jag anser att det inte råder några tvetydigheter i vad som krävs av artikeln i fråga utifrån en tolkning enligt konventionellt språkbruk. Artikeln stipulerar uttryckligen att konventionsstaterna skall förbjuda rasistiska organisationer, vilket i min mening bör ålägga konventionsstaterna en absolut förpliktelse att förbjuda rasistiska organisationer. Även CERD har vid åtskilliga tillfällen poängterat att implementeringen av artikeln är obligatorisk.<sup>104</sup>

Sverige är av uppfattningen att art. 4(b) ICERD inte innebär någon absolut förpliktelse att förbjuda rasistiska organisationer.<sup>105</sup> Man anser sig ha utfört en tolkning som stämmer överens med traktaträttens tolkningsregler, vilket implicit bör innebära att Sverige anser att

---

<sup>100</sup> Brå Rapport 2019:13, s. 25.

<sup>101</sup> Brå Rapport 2019:13, s. 35.

<sup>102</sup> Brå Rapport 2019:13, s. 24.

<sup>103</sup> Se kap. 2.5.

<sup>104</sup> Se kap. 4.2.

<sup>105</sup> Se kap. 4.1.

det kvarstår oklarheter efter en tolkning enligt konventionellt språkbruk<sup>106</sup>. Enligt mig verkar Sverige i praktiken dock endast delvis ha tillgripit nästa steg i traktaträttens tolkningsregler.

Om oklarheter kvarstår efter en tolkning enligt konventionellt språkbruk skall en tolkning utifrån traktatens sammanhang, ändamål och syfte genomföras.<sup>107</sup>

Sverige är av uppfattningen att så är fallet med art. 4(b) ICERD. I sådant fall bör alltså en tolkning utifrån sammanhanget, samt med hänsyn till traktatens ändamål och syfte ske. Sammanhanget syftar huvudsakligen på resterande artiklar i traktaten.<sup>108</sup> I detta fall handlar det om att art.4(b) ICERD tolkas i ljuset av art. 2.1(d) ICERD och art. 5 ICERD.<sup>109</sup> Konventionens ändamål och syfte är dess målsättning att avskaffa alla former av rasdiskriminering.<sup>110</sup>

Sveriges tolkning innebär i praktiken ett skydd för rasistiska organisationers föreningsfrihet. Detta går i min mening tvärt emot konventionens uttryckliga målsättning och syfte, att avskaffa alla former av rasdiskriminering, eftersom ett sådant skydd enligt mig både förenklar rasistiska organisationers nyrekrytering samt koordinering av exempelvis propagandaspridning. I praktiken bör detta enligt mig i förlängningen leda till en ökning av rasdiskriminering. Min slutsats är att Sveriges tolkning därför är oförenlig med traktaträttens tolkningsregler, även om vi ponerar att det råder oklarheter efter en tolkning enligt konventionellt språkbruk.

Sveriges tolkning av art. 4(b) ICERD tar i min mening enbart hänsyn till sammanhanget, men inte till ICERD:s ändamål och syfte. Sverige påstår istället att tolkningen är förenlig med VCLT och att den tar hänsyn till både ändamål och syfte. Detta motiveras med att det inte är klarlagt att ett organisationsförbud är det mest effektiva sättet att avskaffa rasdiskriminering.<sup>111</sup> Huruvida ett organisationsförbud är det mest effektiva sättet att uppnå målet är i min mening irrelevant för frågan huruvida Sveriges tolkning ligger i linje med

---

<sup>106</sup> Se kap. 2.5 samt 4.1

<sup>107</sup> Se kap. 2.5.

<sup>108</sup> Se kap. 2.5.

<sup>109</sup> Se kap. 4.1.

<sup>110</sup> Se kap. 2.1.

<sup>111</sup> Se kap. 4.1.

målsättningen att avskaffa rasdiskriminering. Det bör enligt mig på sin höjd vara relevant huruvida ett sådant förbud har någon effekt överhuvudtaget.

## 7.2 Yttrande- och föreningsfrihet

Sveriges uppfattning är att hänvisningen från art. 4 till art. 5 ICERD innebär att man inte är förpliktigad till att förbjuda rasistiska organisationer på bekostnad av de i art. 5 uppräknade fri- och rättigheterna.<sup>112</sup> Hänvisningen innebär att konventionsstater inte skall vara förpliktigade att vidta lagstiftning som är oförenlig med redan grundlagsstadgade rättigheter.<sup>113</sup> I den nationella rätten föreligger dock redan grundlagsstadgade möjligheter att inskränka föreningsfriheten.<sup>114</sup> Sådana möjligheter föreligger även i den internationella rätten, vilket CERD har poängterat.<sup>115</sup> I min mening bör det således inte föreligga något hinder mot en inskränkning av föreningsfriheten i detta fall och Sveriges argument på denna punkt kan ifrågasättas.

Vissa forskare menar även att det inte kan föreligga någon konflikt mellan ett förbud mot rasdiskriminering och en inskränkning av förenings- och yttrandefriheten eftersom förbud mot rasdiskriminering är en jus cogens norm (dvs. internationellt tvingande) och således trumfar alla andra typer av normer.<sup>116</sup>

## 7.3 Situationen i Sverige och hets mot folkgrupp

Sveriges tolkning av art. 4(b) ICERD bygger på att denna skall läsas i ljuset av art 2.1(d) ICERD. Art. 2.1(d) kan tolkas så att den stipulerar att lagstiftning endast krävs förutsatt att omständigheterna påkallar detta.<sup>117</sup> Mot en sådan tolkning talar enligt CERD principen om *lex specialis*<sup>118</sup>, vilket kan anses vara en allmän rättsgrundsats och därför en legitim

---

<sup>112</sup> Se kap. 4.1.

<sup>113</sup> Se kap. 2.3.

<sup>114</sup> Se kap. 3.1.

<sup>115</sup> Se kap. 4.2.

<sup>116</sup> Diaconu (2011), s. 208f.

<sup>117</sup> Se kap. 5.1.

<sup>118</sup> Se kap 4.2.

rättskälla inom folkrätten<sup>119</sup>. Den kategoriskt formulerade regeln i art. 4(b) ICERD bör därför ha företräde framför art. 2.1(d) ICERD, som har en mer generellt hållen formulering.

Med anledning av att Sverige tolkar art. 4(b) ICERD i ljuset av art. 2.1(d) ICERD bygger man sin argumentation på att situationen i Sverige inte är sådan att den påkallar lagstiftning. Man har bland annat argumenterat för att befintlig lagstiftning om hets mot folkgrupp redan i praktiken omöjliggör rasistiska organisationers aktiviteter.<sup>120</sup> Detta eftersom alla typer av rasistiska uttryck, även inom en rasistisk organisation, idag är kriminaliserade till följd av spridningsrekvisitets utveckling.<sup>121</sup> Jag ställer mig dock frågande till hur brott skall kunna beivras i sådana fall, eftersom de sker i ett sammanhang där personerna på plats med största sannolikhet sympatiserar med sådana yttranden och således inte är speciellt benägna att anmäla att brott har begåtts. Utöver detta personuppklaras endast 3% av de anmälda brotten, vilket även innefattar frikännande domar.<sup>122</sup>

Sverige menar även att ifall det inte förekommer någon rasdiskriminering i landet innebär detta att ett förbud mot rasistiska organisationer är överflödigt.<sup>123</sup> Ingen utredning gällande förekomsten av rasdiskriminering i Sverige presenteras dock. Utifrån min egen utredning av situationen i landet på senare tid verkar detta argument, åtminstone i dagens läge, inte vara hållbart.<sup>124</sup> Det förekommer årligen flera tusen aktiviteter i den rasideologiska miljön, där en enskild organisation ligger bakom majoriteten av dem.<sup>125</sup> Vidare tyder presenterad hatbrottsstatistik på att uttryck för rasism i Sverige är förekommande och på senare år även nästan oavbrutet ökande.<sup>126</sup>

I den senaste slutförda utredningen där ett förbud mot rasistiska organisationer behandlades menar Sverige bland annat att ett förbud skulle vara mycket svårt att upprätthålla i praktiken vilket skulle kunna innebära "*havererade rättsprocesser*" och riskera

---

<sup>119</sup> Diaconu (2011), s. 208f.

<sup>120</sup> Se kap. 5.2.

<sup>121</sup> Se kap. 3.2.

<sup>122</sup> Se kap. 6.4.

<sup>123</sup> Se kap. 4.1.

<sup>124</sup> Se hela kap. 6.2-4.

<sup>125</sup> Se kap. 6.2 och 6.3.

<sup>126</sup> Se kap. 6.4.

att "dra ett löjets skimmer" över regleringen. Utöver detta menar man att ett förbud mot rasistiska organisationer inte heller är ett speciellt effektivt medel för att tackla rasism i samhället.<sup>127</sup> Det presenteras dessvärre ingen information som visar hur man kommit fram till att så är fallet. Vidare anser jag, som tidigare poängterat, att det i sammanhanget är irrelevant hur effektivt ett förbud är. ICERD stipulerar att denna typ av organisationer skall förbjudas, vilket även är vad CERD ett flertal gånger rekommenderat Sverige att göra. Dessutom poängterar CERD att artikeln i fråga är av preventiv karaktär.<sup>128</sup> Detta tolkar jag som att det inte bör finnas några som helst krav på att åtgärden behöver nå upp till en viss grad av effektivitet, varför Sveriges påstående på denna punkt i min mening kan ifrågasättas.

## 7.4 Avslutande kommentarer

Det finns enligt mig inga starka belegg till stöd för Sveriges tolkning av art. 4(b) ICERD. Jag anser att den argumentation Sverige fört kring att man genom befintlig lagstiftning redan uppfyller sina konventionsåtaganden lämnar mycket kvar att önska. Även om vi ponerar att brottet hets mot folkgrupp effektivt kriminaliserar varje rasistiskt yttrande bör ett förbud mot rasistiska organisationer i min mening ändå införas eftersom man skrivit under och ratificerat rasdiskrimineringskonventionen, vars ordalydelse enligt mig inte på något sätt är oklar. Min slutsats är således att Sverige genom art. 4(b) ICERD är folkrättsligt förpliktigade att förbjuda rasistiska organisationer.

Vidare har det visat sig att en rasistisk organisation står för den övervägande majoriteten av antalet aktiviteter i den rasideologiska miljön.<sup>129</sup> I Finland har man förbjudit organisationen, vilket resulterat i att organiserade högerextrema aktiviteter nästan helt upphört.<sup>130</sup> Detta talar för att ett förbud kanske inte är riktigt så ineffektivt som det från Sveriges sida tidigare hävdats, eller att ett förbud i praktiken åtminstone har en viss positiv effekt. Det bör i min

---

<sup>127</sup> Se kap. 6.1.

<sup>128</sup> Se kap. 2.3 och 4.2.

<sup>129</sup> Se kap. 6.3.

<sup>130</sup> Se Nadbornik, Yaron. Nord Kahn, Petra. Stern, Maram. Verständig, Aron. (2020). "Följ efter Finland - förbjud rasistiska organisationer", <<https://www.svd.se/folj-efter-finland--forbjud-rasistiska-organisationer?fbclid=IwAR32MxWOSiqg0woWQeUr3W57rz58Wup5jiY1dwsNohi-Ka4ZTwUV7fgfaUU>> besökt 2020-12-27.

mening även ses som ett viktigt ställningstagande att öppet rasistiska organisationer inte längre skulle ha möjlighet att delta i riksdagsval här i Sverige.<sup>131</sup>

Det skall dock poängteras att en ny utredning om ett förbud mot rasistiska organisationer i skrivande stund genomförs och att inställningen till ny lagstiftning på området i direktivet till utredningen enligt mig verkade vara betydligt mer positiv än tidigare. Utredningen skall innefatta en komparativ studie av hur ett förbud visat sig fungera i andra länder<sup>132</sup>, varför det kan antas att även situationen i Finland kommer att analyseras närmare.

---

<sup>131</sup> Se kap. 6.3.

<sup>132</sup> Se kap. 6.1.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Dir. 2019:39 Förbud mot rasistiska organisationer.

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

SOU 1968:68 Lagstiftning mot rasdiskriminering.

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).

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

CERD (1987), Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. A/42/18

CERD (1992), Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. A/46/18

CERD (1993), General recommendation XV on article 4 of the Convention.

CERD (1994), Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. A/49/18

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

CERD (1997), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sweden. CERD/C/304/Add.37



CERD (2001), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sweden. CERD/C/304/Add.103

CERD (2004), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sweden. CERD/C/64/CO/8

CERD (2008), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sweden. CERD/C/SWE/CO/18

CERD (2012), Nineteenth to twenty-first periodic reports of States parties, Sweden. CERD/C/SWE/19-21

CERD (2013), General recommendation No. 35 Combating racist hate speech. CERD/C/GC/35

CERD (2013), Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden. CERD/C/SWE/CO/19-21

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

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

## **Litteratur**

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

Holmqvist, Lena (2009). *Brottsbalken: en kommentar*. Del 2, (13-24 kap.) : brotten mot allmänheten och staten m.m.. 6., [omarb.] studentutg. Stockholm: Norstedts juridik

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, Nilsson, Anna, Sjöstedt, Britta & Wong, Christoffer (2020). *Folkrätten i ett nötskal*. Tredje upplagan Lund: Studentlitteratur

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 (2019), Brå Rapport 2019:13, *Hatbrott 2018 - Statistik över polisanmälda brott med identifierade hatbrottsmotiv*  
<[https://www.bra.se/download/18.bbb8316de12eace227048/1572445547417/2019\\_13\\_Hatbrott%202018.pdf](https://www.bra.se/download/18.bbb8316de12eace227048/1572445547417/2019_13_Hatbrott%202018.pdf)> besökt 2020-12-19.

Brottsförebyggande rådet (2019), Polisanmälda hatbrott 2018, <<https://www.bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/press/2019-10-31-polisanmalda-hatbrott-2018.html>> besökt 2020-12-23.

Brottsförebyggande rådet (2020), Hatbrottsstatistik,  
<<https://www.bra.se/statistik/statistiska-undersokningar/hatbrottsstatistik.htm>> besökt 2020-12-23.

Ekot (2018), "17 NMR-demonstranter åtalas - ett år efter bokmässan",  
<<https://sverigesradio.se/artikel/7059214>> besökt 2020-12-22.

Eriksson, Sofia (2020), "Den här domen är slutet för Gyllene gryning",  
<<https://www.hbl.fi/artikel/grekland-den-har-domen-ar-slutet-for-gyllene-gryning/>> besökt 2020-12-10.

Expo (2018). "Allt om granskningen", <<https://expo.se/2018/04/allt-om-granskningen>> besökt 2020-12-20.

Expo (2019), *Den rasideologiska miljön 2019*, <<https://expo.se/fakta/resurser/den-rasideologiska-miljon-2019>> besökt 2020-12-20.

Johansson, Stefan m.fl. (2020). Brottsbalken su 17, <[https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/documents/3423974?t=TABS\\_BOOK\\_INFO#BOOKPART9789139313687CHAPTER16\\_COMM8](https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/documents/3423974?t=TABS_BOOK_INFO#BOOKPART9789139313687CHAPTER16_COMM8)> besökt 2020-12-15.

Kasurinen, Anton (2019), "NMR-aktivister frikänns från hets mot folkgrupp efter bokmässan", <<https://expo.se/nmr-aktivister-bokmassan-frias>> besökt 2020-12-22.

Nadbornik, Yaron. Nord Kahn, Petra. Stern, Maram. Verständig, Aron. (2020). "Följ efter Finland - förbjud rasistiska organisationer", Debatt, <<https://www.svd.se/folj-efter-finland--forbjud-rasistiska-organisationer?fbclid=IwAR32MxW0sigg0woWQeUr3W57rz58Wup5jiY1dwsNohi-Ka4ZTwUV7fgfaUU>> besökt 2020-12-27.

Nordiska Motståndsrörelsen (2017), "Vår väg - Ny politik för en ny tid", <<https://motstandsrörelsen.se/wp-content/uploads/2020/01/V%C3%A5r-v%C3%A4g2017-03.pdf>> besökt 2020-12-21.

Nordiska Motståndsrörelsen (2020), "Vad är nationalsocialism" <<https://motstandsrörelsen.se/vad-ar-nationalsocialism/>> besökt 2020-12-21.

Oxford Reference, "Lex specialis derogat legi generali" <<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195369380.001.0001/acref-9780195369380-e-1303>> besökt 2020-12-30.

Riksdagsval - Röster (2018). <<https://data.val.se/val/val2018/slutresultat/R/rike/index.html>> besökt 2020-12-22.

SÄPO (2019), *“Utveckling av den våldsbejakande högerextremismen”*,  
<<https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2019-08-22-utveckling-av-den-valdsbejakande-hogereextremismen.html>> besökt 2020-12-21.

TT (2019), *“RFSL ställer in medverkan i Almedalen efter nazisthot”*,  
<<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rfsl-staller-in-i-almedalen-efter-nazisthot>> besökt  
2020-12-22.

Vergara, Daniel (2020), *“HD slår fast - NMR förbjuds i Finland”*,  
<<https://expo.se/2020/09/https://expo.se/2020/09/hd-slår-fast-nmr-förbjuds-i-finland>>  
besökt 2020-12-10.

Öberg, Per (2016), *“Begreppet nazist”* <<https://www.nordfront.se/begreppet-nazist.smr>>  
besökt 2020-12-21.