

Avvägningen mellan föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer

En kvalitativ innehållsanalys över hur Sverige respektive Tyskland förhåller sig till rasistiska organisationer

Maral Afsharian

Det förekommer allt oftare nyheter om Nordiska motståndsrörelsens demonstrationer. Samtidigt får man höra om motdemonstrationerna och kritik mot organisationen. Men hur kommer det sig egentligen att en sådan kritiserad organisation fortfarande får verka i Sverige? Bottnar det hela i en avvägning mellan den grundläggande mänskliga rättigheten föreningsfrihet och frihet från rasism? Artikeln kommer att fokusera på hur den svenska staten väljer att förhålla sig till organisationer som främjar eller uppmanar till rasism, vilket här definieras som rasistiska organisationer. För att få en djupare inblick i hur staten väljer att förhålla sig till rasistiska organisationer kommer Sveriges förhållningssätt att jämföras med Tysklands. Tysklands lagstiftning är, till skillnad från Sveriges, präglad av arvet efter andra världskriget och de båda länderna har två olika rättsliga principer när det kommer till implementering av internationella traktater. Sverige har ett dualistiskt system vilket innebär att internationella konventioner måste införlivas i den nationella rätten, vilket

kan göras genom inkorporering eller transformering.¹ Det monistiska system som Tyskland använder sig av innebär att traktaten får ställning som lag direkt vid implementering.² Trots dessa olikheter har staterna också stora likheter: båda är liberala demokratier som har starka band till det internationella samfundet och dess konventioner.

Förbud mot rasistiska organisationer enligt rasdiskrimineringskonventionen

Sverige och Tyskland har anslutit sig till ”International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination” (ICERD) som trädde i kraft år 1969.³ Sverige ratificerade konventionen 1971 och Tyskland 1969. Ingen av staterna har lämnat några reservationer till artiklarna i konventionen.⁴ Under artikel 4 i konventionen står det att medlemsstaterna ska fördöma all propaganda och alla organisationer som främjar rasism. Det står även att staterna ska vidta omedelbara åtgärder för att avskaffa främjandet eller utövandet av sådan diskriminering. Därmed ska konventionsstaterna följa artikel 4 med beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Artikel 4 är indelad i tre delar där den andra delen är relevant för den här undersökningen och syftar på att stater bör: ”declare illegal and prohibit organisations, and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination, and shall recognize participation in such organisations or activities as an offence punishable by law”.⁵ Här kommer denna del av konventionens artikel refereras som artikel 4(b),

¹ Statens offentliga utredningar, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, SOU 2010:70, s. 18f.

² *Ibid*, s. 129.

³ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 660 U.N.T.S. 195, 7 March 1966.

⁴ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, ”Status of ratification”.

⁵ ICERD, 660 U.N.T.S. 195, 7 March 1966, art. 4(b).

eftersom den är formulerad på det sättet i konventionen. Begreppet diskriminering i förhållande till etnicitet kommer att beskrivas som rasdiskriminering med hänvisning till definitionen i artikel 4(b).

Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (CERD) skrev 1993 ner generella rekommendationer gällande implementeringen av artikel 4 i ICERD. Under rekommendationerna skriver kommittén att bestämmelserna i artikel 4 är obligatoriska. För att konventionsstaterna ska uppfylla sina skyldigheter gentemot artikel 4 måste de vidta lämplig lagstiftning samt se till att dessa genomförs effektivt. Kommitténs ståndpunkt gällande artikel 4 är tydlig. Bestämmelserna i artikeln är obligatoriska och måste därför anpassas in i den nationella lagstiftningen hos konventionsstaterna.⁶

Det råder inga tvivel om CERD:s tolkning av artikel 4(b) gällande förbud mot rasistiska organisationer, men på grund av staternas suveränitet får de själva välja hur de ska gå tillväga för att uppnå sina förpliktelser enligt artikeln. Dessutom kolliderar frihet från rasism med grundläggande friheter som yttrande- och föreningsfriheten. Det blir därför intressant ur ett människorättsperspektiv att ta reda på vilken avvägning Sverige och Tyskland gör genom att studera hur de motiverar sitt arbete för implementeringen av artikel 4(b) i ICERD och huruvida de följer CERD:s rekommendationer.

Rapporter från Sverige och Tyskland

Materialet som kommer att analyseras är rapporter skrivna av den svenska och tyska staten gällande hur konventionen ICERD efterlevs i staten. Enligt artikel 9 i konventionen måste staterna som har anslutit sig till konvention regelbundet rapportera om hur artiklarna i konventionen efterlevs i staten.⁷ Eftersom undersökningens fokus ligger på artikel 4(b), kommer endast staternas formuleringar kring deras arbete för uppfyllandet av artikel 4(b) från rapporterna att användas i undersökningen. Båda staterna har skrivit ett flertal

⁶ Committee on the elimination of racial discrimination, *General Recommendation XV on Article 4 of the Convention*, Forty-second session, 1993.

⁷ ICERD, 660 U.N.T.S. 195, 7 March 1966, art. 9.

rapporter under åren gällande deras arbete för implementeringen av artiklarna i ICERD, men de rapporter som används i undersökningen är de senast skriva. Därmed är det Sveriges rapport från 2017 och Tysklands rapport från 2013 som kommer att användas. Detta material valdes för att det är ett sätt att undersöka vad Sverige och Tyskland själva anser sig göra för att uppfylla sina skyldigheter gentemot ICERD.

Liberal eller socialdemokratisk demokrati?

Undersökningen kommer att utgå ifrån Christopher Kollmeyers teori om demokrati.⁸ Det är bara den delen av Kollmeyers teori som berör demokrati som används. Kollmeyer konstaterar att det aldrig har existerat någon enighet om vad som karakteriserar demokrati. Det ifrågasatta begreppet har många och varierande definitioner som kan stå i konflikt med varandra.

Kollmeyers teori utgår från att det finns två sorters föreställningar om demokrati som är de liberala och socialdemokratiska uppfattningarna om demokrati. Dessa två uppfattningar har enligt teorin stått i strid med varandra eftersom den förstnämnda uppfattningen prioriterar den enskildas rätt till frihet och den sistnämnda uppfattningen prioriterar jämlikhet. Det finns alltså enligt teorin två olika uppfattningar av demokrati som kan stå i strid med varandra, individens rätt till frihet och ett jämlikt samhälle.

Den liberala och socialdemokratiska uppfattningen innefattar olika prioriteringar gällande vad som är grunden för en demokrati, då den liberala förespråkar för friheter och den socialdemokratiska förespråkar jämlikhet. För att uppnå jämlikhet kan en konsekvens vara att man begränsar friheter vilket innebär att uppfattningarna strider mot varandra. Ett förbud mot rasistiska organisationer innebär alltså en begränsning av yttrande- och föreningsfriheten. I artikel 4(b) går det dra slutsatsen att CERD har en

⁸ C. Kollmeyer, "Globalization and Democracy: The triumph of Liberty over Equality", *Democratic Paths and Trends*, Vol. 18, 2010, 177-198.

socialdemokratisk uppfattning när det kommer till rasistiska organisationer eftersom de vill begränsa dessa friheter för att skapa jämlikhet.⁹

Underliggande mönster i rapporterna

Syftet är att studera Sveriges och Tysklands tolkningar av artikel 4(b) i ICERD. Det som eftersöks i analysen är mönster i materialet över hur Sverige respektive Tyskland väljer att förhålla sig till rasistiska organisationer. Som tidigare nämnt skriver staterna själva rapporterna vilket betyder att rapporterna kan vara vinklade för att det ska framstå som att staterna uppfyller sina plikter gentemot artiklarna, oavsett om de gör så i verkligheten.¹⁰ En innehållsanalys lämpar sig för att analysera helheten av materialet och används därför i denna artikel. Metoden kan antingen appliceras som kvantitativ eller kvalitativ innehållsanalys.¹¹ I föreliggande undersökning passar en kvalitativ innehållsanalys bäst eftersom helhetsbilden och de underliggande meningarna i primärmaterialet är centrala för att besvara forskningsfrågan.

Sveriges motivering till deras uppfyllande av artikel 4(b)

Under punkt 95 i rapporten skriver Sverige att de vill framhålla att svensk lagstiftning på ett effektivt sätt förbjuder all form av uttryck för rasism. Under punkt 98 skriver Sverige återigen att den svenska straffrättsliga regleringen gör det i praktiken omöjligt för rasistiska grupper att verka.¹² Genom att skriva om rasistiska *uttryck* säger regeringen indirekt att det rör sig om begränsningar

⁹ Kollmeyer, 2010, s. 180ff.

¹⁰ S, Elo, H, Kyngäs, "The qualitative content analysis process", *Journal of Advanced Nursing*, 2008, Vol 62 (1), s. 108.

¹¹ G, Bergström, K, Boréus, (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 2:a upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2005, s. 44.

¹² Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 9 of the Convention – Sweden, UN. Doc CERD/C/SWE/22/23, 1 februari 2017, s. 18f.

av yttrandefrihet istället för ett förbud mot rasistiska organisationer. Sverige hänvisar under punkt 98 till den svenska lagstiftningen som man menar gör det omöjligt för rasistiska grupper att verka. Genom att skydda friheten från förbud förhåller sig Sverige på ett liberalt sätt till rasistiska organisationer, enligt Kollmeyers teori. Eftersom Sverige skriver att den nationella lagstiftningen förbjuder all form av rasistiskt uttryck och därmed är tillräcklig syftar de på att de inte behöver införa ett förbud mot organisationer. Detta visar hur de försöker skydda föreningsfriheten genom att undvika och omtolka det som står angivet i artikel 4(b).

I punkt 96 i rapporten framhåller Sverige bestämmelsen om hets mot folkgrupp som kriminaliserar rasistiska uttalanden och hot bland allmänheten och inom grupper.¹³ Sverige anför under samma punkt en lagändring som gjordes 1989, som innebar att det tidigare kravet om att hot eller annat uttalande som uttrycker missaktning mot en folkgrupp måste spridas bland allmänheten togs bort. I och med ändringen blir uttalanden inom organisationer straffbara, vilket enligt staten tvingar rasistiska grupper till passivitet.

Sverige poängterar att syftet med lagändringen var att göra det omöjligt för rasistiska organisationer att verka and något uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer därför inte behövs.¹⁴ Brottet hets mot folkgrupp begränsar och omöjliggör alltså, enligt Sverige, existensen av rasistiska organisationer. Återigen går det att se hur Sverige fortsätter att referera till yttrandefrihet då bestämmelsen om hets mot folkgrupp kräver ett rasistiskt uttalande eller hot som sprids för att medlemmarna i en rasistisk organisation ska begå ett brott. Sverige menar alltså att det redan finns bestämmelser som omöjliggör rasistiska organisationers existens och att man därmed uppfyller sina plikter enligt artikel 4(b). Det går alltså att se hur Sverige har ett liberalt förhållningssätt när det kommer till föreningsfriheten då de inte nämner

¹³ Brottsbalk (1962:700), kap 16, § 8.

¹⁴ Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 9 of the Convention – Sweden, UN. Doc CERD/C/SWE/22/23, 1 februari 2017, s. 19.

något direkt förbud utan tar upp ett exempel på en bestämmelse som ska försvåra rasistiska organisationers verkan.

Under punkt 97 skriver Sverige om bestämmelserna om medverkan, anstiftan eller medhjälp, försök, förberedelse och stämpling till brott som bestämmelser som är relevanta för rasistiska organisationer. Skälet till kopplingen mellan dessa bestämmelser och rasistiska organisationer menar Sverige är på grund av att dessa bestämmelser involverar fler personer än den egentliga gärningsmannen.¹⁵

Här skriver Sverige om bestämmelser som rör sig om mer än en individ som är inblandad i ett brott. Men för att bestämmelsen ska gälla måste gärningsmännen vara kopplade till ett brott vilket betyder att rasistiska organisationer endast kan fällas mot bakgrund av dessa bestämmelser ifall deras medlemmar begår ett brott. Det blir därmed lagligt att tillhöra en rasistisk organisation så länge man inte begår ett brott. Sverige hänvisar under denna punkt till andra bestämmelser som kan försvåra rasistiska organisationers verksamhet men nämner inte något förbud.

Resultatet efter att ha analyserat hur Sverige väljer att förhålla sig till rasistiska organisationer är att det är tydligt att Sverige inte är för ett förbud mot rasistiska organisationer. I sin rapport refererar Sverige ständigt till andra bestämmelser som begränsar och försvagar rasistiska organisationers verksamhet, men aldrig om något förbud mot dem. Trots detta anser Sverige att deras nationella lagstiftning täcker artikel 4(b). Det är uppenbart att Sverige värdesätter föreningsfrihet framför frihet från rasism och därmed ett förbud mot rasistiska organisationer. Det går därmed också att tyda att Sverige har ett liberalt förhållningssätt när det kommer till begränsning av föreningsfriheten. Enligt Kollmeyers teori har Sverige därför en liberal uppfattning när det kommer till hur de förhåller sig till rasistiska organisationer.

¹⁵ Ibid. s. 19.

Tysklands motivering till deras uppfyllande av artikel 4(b)

Punkt 88 är första punkten i Tysklands rapport som beskriver deras åtaganden för uppfyllandet av artikel 4(b) i konventionen. Under punkten skriver staten att förbundsregeringen och delstaterna i landet bekämpar organisationer som främjar eller uppmanar till rasism. På grund av detta har man förbjudit 20 högerextrema organisationer mellan 2005 och 2012. De förbjudna grupperna namnges och det framhålls att de verkade på nationell nivå och förbjöds på grund av deras spridning av rasistiskt och nationalsocialistiskt tankesätt.¹⁶

Tyskland börjar med att beskriva hur staten försöker bekämpa organisationer som främjar eller uppmanar rasism och visar därmed en acceptans gentemot artikel 4(b). De framhåller sedan hur de har förbjudit 20 högerextrema organisationer, för att bevisa att de följer sina skyldigheter gentemot artikel 4(b). Skälet till att de förbjöds var deras rasistiska tankesätt vilket stämplade dem som rasistiska organisationer som därför kunde förbjudas. Då Tyskland skriver att de är villiga att bekämpa rasistiska organisationer genom ett förbud mot dem prioriterar Tyskland friheten från diskriminering och rasism framför föreningsfriheten. Eftersom Tyskland är villiga att begränsa en frihet har de därmed, enligt Kollmeyers teori, ett socialdemokratiskt förhållningssätt till förbud mot rasistiska organisationer.

Under punkt 90 skriver Tysklands regering att inrikesministern har förbjudit gruppen Organisation Assisting National Political Detainees and their Families. Skälet till förbudet var att förebygga en återanpassning av kvarhållna högerextremister till ett förstärkt hat mot det frihetsbaserade demokratiska systemet.¹⁷ Här beskrivs ett fall som endast var indirekt kopplat till rasistiska organisationer. Detta visar vilka åtgärder Tyskland är villiga att

¹⁶ Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention – Germany, UN Doc. CERD/C/DEU/19-22, 18 oktober 2013, s. 20.

¹⁷ Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention – Germany, UN Doc. CERD/C/DEU/19-22, 18 oktober 2013, s. 20.

ta för att inte riskera att det skapas något hot mot demokratin. Eftersom de är villiga att förbjuda organisationer som riskerar att radikaliserar medlemmarna och inte direkt är rasistiska organisationer visar de på hur villiga de är att begränsa föreningsfriheten. Detta bidrar återigen till ett socialdemokratiskt förhållningssätt gällande rasistiska organisationer enligt Kollmeyers teori.

Under punkt 91 nämner Tyskland islamistiska grupper med rasistiska och i synnerhet antisemitiska synpunkter, som åttfärdigar sitt förnekande av judarnas existens som folk genom att tillskriva dem negativa sociala, kulturella, religiösa och politiska egenskaper. Inrikesministern beslutade så tidigt som år 2002 att förbjuda bland annat organisationen Al-Aqsa e.V, på grund av deras ekonomiska bistånd till Hamas, som inte erkänner staten Israel och försöker bekämpa den med terroraktiviteter. Här presenteras exempel på andra organisationer än högerextrema grupper som blivit förbjudna. Islamistiska grupper har förbjudits på grund av rasistiska och antisemitiska synpunkter som de delar med högerextrema grupper. Här tas det även upp ett exempel på en grupp som förbjuds med skälet att de finansierade en annan grupp som stred mot artikel 4(b).

Under punkt 93 i rapporten hänvisar Tyskland till sina nationella lagar när det kommer till att förbjuda politiska organisationer. I lagen om förbundsstatens författningsdomstol del 13 punkt 2 står det att författningsdomstolen ska bestämma huruvida ett parti är icke-konstitutionellt och därmed i enlighet med punkt 2a utesluta dessa partier från statsfinansiering. I artikel 21 i Tysklands grundlag står det att politiska partier kan förbjudas ifall deras mål är eller deras anhängare genom sitt beteende försöker skada eller avskaffa den demokratiska ordningen eller äventyra Tysklands existens. Men hindren för att förbjuda ett parti är höga så att det inte ska utnyttjas som ett maktmedel, vilket gjordes under den nationalsocialistiska diktaturen. Den federala författningsdomstolen ställer hårda och stränga krav på förbud mot

politiska partier.¹⁸ Under sista punkten beskriver Tyskland åtgärder för att begränsa politiska rasistiska organisationer. Politiska partier är mer skyddade än privata organisationer vilket gör att hindren för att förbjuda dem är höga.

Däremot skriver Tyskland att det finns en möjlighet att förbjuda politiska partier ifall deras mål är eller partiets anhängare genom sitt beteende försöker skada den tyska nationen. Därefter refererar staten till den delen i lagstiftningen som gör ett sådant förbud möjligt. Trots att Tyskland skriver att domstolen ställer hårda krav på ett förbud mot politiska partier framhåller de i sin rapport att möjligheten till ett sådant förbud finns. Därmed visar de på ett socialdemokratiskt förhållningsätt till rasistiska organisationer då de är villiga att förbjuda rasistiska partier.

De resultat som kan framföras av hur Tysklands väljer att förhålla sig till rasistiska organisationer blir väldigt tydliga efter analysen. Tyskland ser allvarligt på rasistiska organisationer och är därmed öppna för ett förbud gentemot dem. Därmed anser de att friheten från rasism står över föreningsfriheten. Enligt Kollmeyers teori går det därmed att dra slutsatsen att Tyskland har en socialdemokratisk uppfattning när det kommer till förbud mot rasistiska organisationer.

Olika sätt att se på demokratin leder till olika sätt att värna om den

Det första som går att konstatera är att de två staterna har olika uppfattningar när det kommer till hur de förhåller sig till rasistiska organisationer och därmed föreningsfriheten. Sverige har en liberal uppfattning medan Tyskland har en socialdemokratisk uppfattning gällande ett förbud mot rasistiska organisationer. Detta är på grund av att Sverige inte tillämpar något direkt förbud gentemot rasistiska organisationer. Genom att göra om 4(b) till en yttrandefrihetsfråga kan Sverige hänvisa till sin lagstiftning som begränsar

¹⁸ Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention – Germany, UN Doc. CERD/C/DEU/19-22, 18 oktober 2013, s. 21.

yttrandefrihet. På så sätt framstår det som att de tolkat artikel 4(b) så att svensk lagstiftning täcker den. Tyskland å andra sidan skriver att de bekämpar rasistiska organisationer samt framför bevis för påståendet.

Skälen till varför dessa länderna förhåller sig olika har alltså att göra med olika uppfattningar som staterna har gentemot organisationerna som har presenterats. Mycket har också att göra med att Tyskland är ett monistiskt system som betyder att de konventioner som staten skriver under blir direkt likställt med den nationella lagstiftningen.¹⁹ Sverige har däremot ett dualistiskt system som gör att de själva måste inkorporera eller transformera konventionerna till den nationella lagstiftningen ifall artiklarna i konventionen ska likställas med de nationella lagarna.²⁰ Eftersom Sverige har valt att inte inkorporera artikel 4 i ICERD har de gjort bedömningen att bestämmelserna i den nationella lagstiftningen väger tyngre. Det sista möjliga skälet till varför staterna förhåller sig olika till temat är att Tysklands lagstiftning är präglad av arvet efter andra världskriget till skillnad från Sveriges.

Avslutningsvis skriver Tyskland mer om demokrati och använder det som ett skäl för att förbjuda grupper som utgör ett hot mot den. För dem gäller det alltså att skydda demokratin mot hot som riktas mot den. Eftersom Sverige har en mer liberal uppfattning försöker de skydda sin uppfattning av demokrati genom att inte försöka inför några begränsningar av friheter. Likheten som finns mellan staterna är att de båda är två demokratiska stater som värnar om sin demokrati. Men eftersom de har olika uppfattningar om demokrati, används olika åtgärder för att se till att den upprätthålls. För Tyskland gäller det att motverka fiender till demokratin, medan Sverige ser till att friheter som enligt dem är grunden för demokratin bevaras. Därmed hänvisar de till andra bestämmelser för att undvika en begränsning av föreningsfriheten.

¹⁹ Statens offentliga utredningar, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, SOU 2010:70, s. 129.

²⁰ Statens offentliga utredningar, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, SOU 2010:70, s. 18f.

I slutändan handlar det om att väga olika friheter mot varandra, föreningsfriheten och friheten från rasism. Den här undersökningen har utrett vilka avvägningar som Sverige och Tyskland har valt att göra genom att analysera deras formuleringar i rapporter gällande artikel 4(b) i ICERD. Efter att kommit fram till de olika avvägningarna som staterna har gjort går det att se vilka demokratiska uppfattningar de har gällande rasistiska organisationer. Detta kan ligga till grund för att utreda vidare huruvida de har samma demokratiska uppfattningar i liknande frågor.

Referenser

- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 2:a upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2005.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XV on article 4 of the Convention, Forty-second session, 1993.
- Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention – Germany, UN Doc. CERD/C/DEU/19-22, 18 oktober 2013.
- Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention – Sweden, UN. Doc CERD/C/SWE/22/23, 1 februari 2017.
- Elo, Satu, Kyngäs, Helvi, "The qualitative content analysis process", *Journal of Advanced Nursing*, 2008, Vol 62 (1), s. 107-115.
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 660 U.N.T.S. 195, 7 March 1966, art. 4(b).
- Kollmeyer, Christopher, "Globalization and democracy: The triumph of liberty over equality", *Democratic Paths and Trends*, Vol. 18, 2010, 177-198.
- Statens offentliga utredningar, Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter, SOU 2010:70.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "Status of ratification" (hämtad 20 maj 2018) <http://indicators.ohchr.org>.