



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a chapter published in *Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år*.

Citation for the original published chapter:

Åström, K., Granström, G. (2017)

Den svenska regleringen av hatmotiverade brott: i linje med internationella normer?.

In: Örjan Edström, Johan Lindholm & Ruth Mannelqvist (ed.), *Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år* (pp. 285-301). Umeå: Juridiska institutionen, Umeå universitet

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-141879>

Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år

REDAKTÖRER
ÖRJAN EDSTRÖM, JOHAN LINDHOLM &
RUTH MANDELQVIST



UMEÅ
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Umeå 2017

© Författarna 2017

This work is protected by the Swedish Copyright Legislation (Act 1960:729)

ISSN: 1404-9198

ISBN: 978-91-7601-793-7

Ev. info om Omslag/sättning/omslagsbild:

Elektronisk version tillgänglig på <http://umu.diva-portal.org/>

Tryck/Printed by: UmU Tryckservice, Umeå universitet

Umeå, Sverige 2017

Den svenska regleringen av hatmotiverade brott

I linje med internationella normer?

KARIN ÅSTRÖM* & GÖREL GRANSTRÖM†

1 Inledning

De senaste årens ökade flyktingströmmar har medfört att många länder i Europa har fått ta emot ett större antal flyktingar än vad de var förberedda på. Detta har i sin tur utnyttjats av olika grupperingar som argumenterat för stängda gränser och minskad invandring. Över hela Europa har det skett en ökning av hot och våld mot flyktingar. I Sverige har flyktinganläggningar satts i brand och moskéer och synagogor vandaliserats. Detta har uppmärksammats av UNHCR och FN:s kommitté för mänskliga rättigheter som båda har uttryckt stark oro över situationen och efterlyst kraftfullare åtgärder vad gäller både integration och bekämpande av främlingsfientlighet och hatmotiverad brottslighet.¹

Sverige framhålls ofta som ett land där mänskliga rättigheter har ett förhållandevis starkt skydd. Europakonventionen är inkorporerad som svensk lag, och landet har anslutit sig till de flesta centrala konventioner som reglerar mänskliga rättigheter, både på FN-nivå och på europeisk nivå.² Samtidigt finns det vissa frågor där Sverige sedan länge inte velat förhålla sig fullt ut till de krav som konventionerna uppställer. Rasdiskrimineringskonventionen är ett sådant exempel. I konventionens artikel 4 återfinns krav på att de länder som ratificerat konventionen ska kriminalisera rasistiska organisationer, något som Sverige

* Karin Åström är universitetslektor som forskar och undervisar i bland annat ämnena internationell rätt, särskilt med inriktning mot mänskliga rättigheter, samt straffrätt och viktologi.

† Görel Granström är docent och forskar och undervisar om rättshistoria och om brottsoffers rättigheter, särskilt om offer för hatbrott.

¹ United Nations, Human Rights Committee, CCPR/C/SWE/CO/7, 2016.

² Det finns dock ett antal konventioner som Sverige aktivt valt att inte ratificera, t.ex. ILO-konventionen nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk.

avstått från med hänvisning till dels den grundlagsskyddade föreningsfriheten, dels det faktum att det finns annan lagstiftning som kan användas för att komma till rätta med rasistiska organisationers verksamhet.³

Somliga länder är mer samvetsgranna i sin efterlevnad av internationella konventioner än andra och framhåller gärna sin respekt för det internationella samfundet och för de mänskliga rättigheter som konventionerna är avsedda att garantera. Det skulle till och med kunna hävdas att vissa länder är väl medvetna om att de inte lever upp till de krav som ställs, men att de anser att de har fullgoda skäl att agera som de gör. Utifrån den aspekten, det vill säga hur ett land argumenterar när det väljer en annan väg än den som rekommenderas av det internationella samfundet, ska det här kapitlet diskutera vilka krav som ställts på Sverige i de utvärderingar som gjorts avseende insatser mot hatmotiverad brottslighet, och hur landet valt att förhålla sig till de rekommendationer som getts. Kan den svenska inställningen till det internationella samfundets kritik och rekommendationer förklaras genom att den nationella lagstiftningen redan är tillräcklig, eller handlar det mer om en självbild som borde omvärderas?

2 Svensk och internationell reglering

Internationella överenskommelser med utgångspunkt i olika konventioner ligger till grund för många av de områden som en stat reglerar genom sin nationella lagstiftning. Insatser mot rasism, diskriminering och hatbrott är traditionellt ett område där de internationella influenserna tydligt kan ses i den nationella lagstiftningen. Varje erkänd stat är dock att betrakta som suverän och har därmed möjlighet att avgöra hur den nationella lagstiftningen ska införas och se ut. Som suverän har staten också rätt att avgöra vilka internationella överenskommelser som ska ingås. När dessa överenskommelser har tillträtts ska dock den nationella rätten stå i överensstämmelse med internationella åtaganden.

2.1 *Hatmotiverad brottslighet i Sverige*

Hatmotiverad brottslighet, eller hatbrott, handlar om brott där det utöver uppsåt till själva brottet också finns ett särskilt motiv till varför offret utsatts. Om det kan visas att gärningspersonen utfört den brottsliga handlingen med motivet att

³ Se t.ex. prop. 1993/94:101 Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet, s. 24 f, där också aspekter som bevisvärigheter och rättssäkerhetsfrågor med en kriminalisering av rasistiska organisationer diskuterades.

kränka någon på grund av ras, hudfärg, nationell eller etnisk tillhörighet, religiös tillhörighet eller sexuell läggning kan brottet ses som hatmotiverat och möjlighet till straffskärpning kan användas när straffvärdet för brottet bestäms.⁴

Redan år 1948 kriminaliserades hets mot folkgrupp i Sverige. Den antisemitiska hetspropagandan under andra världskriget hade blivit alltmer uppmärksammas och under 1942 års riksdag lades motioner både i första och andra kammaren om att kriminalisera propagandan. Det handlade om flygblad, om debattskrifter och om agitation ute bland folk där framför allt den judiska befolkningen – både i Sverige och i andra länder – utsattes för kränkande omdömen. Brottet hets mot folkgrupp riktade sig mot den som offentligt hotade, förtalade eller smädade folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse och kan ses som den första lagregleringen av det som vi i dag kallar hatmotiverade brott eller hatbrott.⁵

Numera finns i Sverige dels brottet hets mot folkgrupp och dels brottet olaga diskriminering, två stadganden som båda kriminaliserar hatmotiverade gärningar. Dessutom finns den ovan nämnda möjligheten till straffskärpning vid all brottslighet, exempelvis vid misshandel, ofredande och skadegörelse, när ett kränkande motiv kopplat till någon av de skyddade grunderna har kunnat identifieras. Stadgandet om hets mot folkgrupp är utformat så att det ska kunna användas för att ge folkgrupper eller andra sådana grupper skydd mot hotande eller missaktande uttryck, med anspelning på någon av de grunder som skyddas, och som sprids på olika sätt. Spridningen kan ske genom uttalanden, men också exempelvis genom en symbol på en t-shirt. Skyddet omfattar dock inte kränkningar som en enskild individ utsätts för, utan då kan istället regler om förtal eller förolämpning bli aktuella. Olaga diskriminering reglerar situationer där någon exempelvis blir nekad tillträde till en offentlig inrättning, eller blir diskriminerad i en affär, när kränkningen kan kopplas till den utsattes ursprung eller etnicitet.

Vid en internationell jämförelse står sig Sverige relativt väl avseende skydd för olika utsatta och sårbara grupper. Det finns visserligen länder där fler grunder än de som anges i svensk rätt skyddas, exempelvis i England där funktionsnedsättning är en skyddad grund, och i vissa delstater i USA där kön är

⁴ 29 kap. 2 § 7 p brottbalken.

⁵ Granström, Görel, Mellgren, Caroline & Tiby, Eva, *Hatbrott? En introduktion*, Studentlitteratur, Lund 2016, s. 29 ff.

en skyddad grund.⁶ Det finns också länder där färre grunder än de i Sverige skyddas, exempelvis är sexuell läggning ofta en grund som står utan skydd i många forna östeuropeiska länder. Könsidentitet eller könsuttryck skyddas i ett fåtal länder, och avseende den grunden finns ett utredningsförslag i Sverige om att både hets mot folkgrupp, olaga diskriminering och straffskärpningsregeln uttryckligen ska omfatta även denna grund.⁷

2.2 Internationella åtaganden

Det finns ett flertal internationella instrument som är relevanta för svensk reglering av hatmotiverade brott. Sverige har antagit flera av FN:s konventioner där främst konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och konventionen om avskaffande av rasdiskriminering (ICERD) får anses ha särskild betydelse i detta sammanhang.⁸

I ICCPR stadgas att ”allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld, skall vara förbjudet i lag”.⁹ Det stadgas även att alla ska anses vara lika inför lagen och ha rätt till samma skydd utan diskriminering av något slag. Det ska finnas särskilda lagar som förbjuder all diskriminering och garanterar att alla har ett likvärdigt och effektivt skydd oavsett ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska dessutom de som tillhör sådana minoriteter ha rätt att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp utöva kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk.¹⁰

Genom att ansluta sig till ICERD förbinder sig konventionsstaterna att fördöma rasdiskriminering och åtar sig att med alla lämpliga medel, inklusive lagstiftning, föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess

⁶ Granström, Görel, ”Kan offer för könsrelaterat våld ses som offer för hatbrott?”, i Granström, Görel & Mannelqvist, Ruth (red.), *Brottsoffer – rättsliga perspektiv*, Studentlitteratur, Lund 2016, s. 129 ff.

⁷ SOU 2015:103 Ett utvidgad straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Betänkande av Utredningen om transpersoners straffrättsliga skydd m.m.

⁸ Sverige ratificerade den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) redan år 1972, SÖ 1971: 42 och FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering antogs och trädde i kraft i Sverige år 1972. SÖ 1971:40.

⁹ FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter art. 20(2).

¹⁰ FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter art. 26 och 27.

former. Genom en uppräknig av såväl politiska som sociala rättigheter förbinder sig konventionsstaterna särskilt att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering och att tillförsäkra dessa rättigheter för alla, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung.¹¹ I konventionens artikel 4 återfinns ett särskilt krav för anslutna stater att kriminalisera rasistiska organisationer.

På europeisk nivå har Sverige att förhålla sig till överenskommelser från bland annat Europeiska unionen (EU), Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Sverige är medlem i OSSE sedan år 1973 men till skillnad från andra internationella organisationer är OSSE inte baserad på internationella fördrag och Sveriges åtaganden i förhållande till organisationen är snarare politiskt än rättsligt bindande. Dessa åtaganden utgör dock en normativ grund och Sverige rapporterar regelbundet statistik angående hatmotiverade brott till Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), ett särskilt organ inom OSSE som ger stöd, hjälp och expertis till deltagande stater och det civila samhället för att främja demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och tolerans och icke-diskriminering.

Åtaganden genom EU rör främst straffrättslig lagstiftning samt vissa skyddsregler avseende brottsoffer. Den viktigaste rättsakten får anses vara Rådets rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.¹² I enlighet med rambeslutet ska varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att se till att gärningar, anstiftan eller medhjälp till gärningar som innebär offentlig uppmaning till våld eller hat, offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder riktade mot personer på grund ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung är straffbara. För övriga brott ska medlemsstaterna i enlighet med rambeslutet vidta åtgärder för att se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv anses som en försvårande omständighet eller alternativt att domstolarna kan ta sådana motiv i beaktande vid fastställandet av sanktioner.¹³ I EU:s brottsofferdirektiv anges också särskilda skyldigheter att identifiera specifika behov avseende offer för hatbrott.¹⁴

¹¹ FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering, art. 2 och 5.

¹² Rådets rambeslut 2008/913/RIF den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.

¹³ Rådets rambeslut 2008/913/RIF den 28 november 2008, art. 1, 2 och 4.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffrets rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (brottsofferdirektivet), art. 22.

Inom EU återfinns även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som är relevanta för nationella regelverk om hatbrott. Här kan bland annat nämnas artikel 1 om människans värdighet, artikel 10 om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet samt artikel 21 om icke-diskriminering.

3 Internationell övervakning

Att internationella organ utvärderar och kommer med rekommendationer avseende olika länders efterlevnad av de konventioner och andra överenskommelser som enskilda länder träffat är en viktig del av den internationella övervakningen. Sveriges efterlevnad övervakas och granskas regelbundet i enlighet med de överenskommelser landet åtagit sig.

3.1 *Kritik och rekommendationer från globala organisationer*

Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter övervakas och deras efterlevnad kontrolleras på olika sätt. Vanligast är att en kommitté eller liknande är direkt kopplad till en överenskommelse vars rättigheter då övervakas. Inom FN återfinns dock också ett särskilt organ som granskar efterlevnaden av organisationens samtliga överenskommelser, nämligen FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet).¹⁵ MR-rådet granskar regelbundet situationen för mänskliga rättigheter i alla FN:s medlemsstater, genom så kallade Universal Periodic Reviews (UPR). Varje medlemsstat granskas vart fjärde år.

Sverige granskades av MR-rådet första gången år 2010 och andra gången år 2015. Vid 2010 års granskning uppkom kritik på ett antal punkter som på ett direkt sätt kan kopplas till hatbrott. Sverige ansågs bland annat inte ha effektiva lagar vad gäller hets mot folkgrupp, hatmotiverade brott och förekomsten av främlingsfientlighet och rasism. Det ansågs krävas intensifierade insatser för att förebygga, bekämpa och åtala brott i enlighet med i artikel 20 ICCPR. Här nämndes särskilt vikten av att införa ett förbud mot rasistiska organisationer i enlighet med internationella skyldigheter och behovet av att vidta ytterligare lagstiftning för att förbjuda rasistiska brott. Särskilda rekommendationer gavs om att effektivisera åtgärder mot spridning av rasistiskt och religiöst hat i media och

¹⁵ FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) inrättades år 2006 efter ett beslut av FN:s generalförsamling. Samtidigt avskaffade FN den tidigare kommissionen för mänskliga rättigheter.

via Internet, som islamofobi, hat mot muslimer och anstiftan till hat mot islam och muslimer.¹⁶

I MR-rådets granskning som genomfördes år 2015 uttrycktes farhågor om att det fanns – trots framsteg i kampen mot diskriminering – fortsatta svårigheter när det handlade om rasism. Det uttrycktes oro för olaglig våldsanvändning av polisen och ökad främlingsfientlighet mot nationella och religiösa minoriteter. Det noterades också en ökning av hatbrott, rasism och främlingsfientlighet. Personer med invandrarbakgrund och svenskar med afrikanskt ursprung ansågs särskilt utsatta. Mer effektiva åtgärder ansågs vara nödvändiga för att bättre skydda personer som utsattes för diskriminering, rasism och främlingsfientlighet. MR-rådet uttryckte även oro över ökad diskriminering, främlingsfientlighet och rasistiska attityder mot muslimer, afro-svenskar, romer och judar, och över att det förekom attacker mot gudstjänstlokaler tillhörande religiösa minoriteter.¹⁷

Sverige ratificerade, som tidigare nämnts, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) år 1972, och sedan dess har FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (UNHRC) granskat genomförandet och skyddet av de i konventionen skyddade rättigheterna. År 2016 fick Sverige kritik från UNHRC angående brister i integrationen av asylsökande och avseende hur deras rättigheter skyddas. UNHRC uttryckte oro över rapporter om ökat rasistiskt och främlingsfientligt våld, liksom ständig negativ porträttering av muslimer i media. Kommittén framförde också att det var oroande att det förekom incidenter av religiös intolerans, inklusive fysiska övergrepp mot personer tillhörande religiösa minoriteter och attackerar mot religiösa byggnader samt den rättsliga hanteringen av dessa fall.¹⁸ Kommittén ansåg att Sverige borde öka sina ansträngningar att bekämpa hets mot folkgrupp, rasistiskt och främlingsfientligt våld och negativa stereotypa skildringar av minoriteter. Enligt kommittén borde detta ske genom ett effektivt genomförande av rättsliga och politiska åtgärder för att bekämpa alla former av rasism, hat och främlingsfientlighet och genom att säkerställa att offren erbjuds adekvat skydd och hjälp.¹⁹

¹⁶ FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Sweden A/HRC/15/11, 16 juni 2010, p. 95.21, 95.22, 95.23, 95.24, 95.25, 95.26, 95.63, 95.64, 96.24, 96.25 och 96.34.

¹⁷ FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Sweden A/HRC/29/13, 13 april 2015, p. 43, 49, 57 och 71.

¹⁸ Kritiken var kopplad till efterlevnaden av art. 2, 7, 18, 20 och 26 i ICCPR.

¹⁹ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden CCPR/C/SWE/CO/7, 2016.

Övervakningen av FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering (ICERD) sker genom kommittén för avskaffande av rasdiskriminering. Redan år 1993 rekommenderade kommittén att Sverige skulle ändra sin lagstiftning och förbjuda organisationer som främjar och anstiftar till rashat. 20 år senare, noterade kommittén att rasistiska och extremistiska organisationer fortsätter att verka trots Sveriges ståndpunkt att den nationella lagstiftningen effektivt förbjuder alla former av rasistiskt uttryck, och att detta inkluderade insatser mot grupper som förespråkar rasdiskriminering.²⁰ Kommittén uttryckte oro över att Sveriges lagstiftning inte fullt ut svarar mot kraven i artikel 4 i konventionen, då det fortfarande saknades uttryckliga lagbestämmelser om förbud mot organisationer som främjar och uppmuntrar rashat. Kommittén hänvisade till rekommendationen från år 1993 och upprepade att Sverige borde ändra lagstiftningen och förbjuda organisationer som främjar och uppmuntrar rashat i enlighet med artikel 4 b) i konventionen.

I rapporten kritiserades Sverige också för att inte ha en effektiv lagstiftning som förbjuder alla former av rasistiska uttryck och inte heller fullt ut svarar upp mot de skyldigheter som anges i konventionen. Kommittén rekommenderade den svenska regeringen att vidta åtgärder för att på ett effektivt sätt utreda och åtala hatbrott och vidta effektiva åtgärder för att bekämpa hat i media och på internet. Kommittén uppmanade också Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att främja tolerans, interkulturell dialog och respekt för mångfald.²¹

3.2 Kritik och rekommendationer från regionala organisationer

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) är ett människorättsorgan i Europarådet. ECRI har att övervaka efterlevnaden av Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, dess tilläggsprotokoll och rättspraxis gällande frågor om rasism och intolerans. ECRI består av oberoende experter som övervakar nationella problem med rasism, främlingsfientlighet, antisemitism, intolerans och diskriminering och förbereder rapporter och frågor som bildar rekommendationer till medlemsstaterna.

ECRI uttryckte i en rapport år 2012 oro över de hinder som man menade fanns i Sverige för att väcka talan om hets mot folkgrupp från pressens eller andra

²⁰ FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden CERD/C/SWE/19-21, 2013, p. 120.

²¹ FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden CERD/C/SWE/CO/19-21, 2013.

mediers sida. ECRI noterade vidare att endast ett fåtal hatbrott anmäls, och att detta delvis berodde på att offren inte upplever att de kan lita på de åtgärder som vidtas av polisen eller övriga rättsväsendet. Av de anmälda hatbrotten var det dessutom få som gick vidare till åtal. Man sade sig vara mycket väl medveten om den vikt som Sverige och Europadomstolen lägger vid yttrandefrihet i enlighet med artikel 10 i Europakonventionen, men betonade att yttrandefriheten och rätten till skydd mot rasism och rasdiskriminering inte står i konflikt med varandra utan kompletterar varandra, och att en av de största utmaningarna på området var att se till att en balanserad tillämpning av lagen om hets mot folkgrupp uppnås. ECRI uppmanade därför de svenska myndigheterna att se till att reglerna i strafflagen angående rasistisk brottslighet och rasdiskriminering tillämpades korrekt av alla aktörer inom rättsväsendet.²²

År 2012 rekommenderade också ECRI de svenska myndigheterna att införa regler som gjorde det straffbart att grunda eller leda en grupp som befrämjar rasism, att stödja en sådan grupp och att delta i dess aktiviteter. Detta för att kunna ingripa så snabbt som möjligt mot organisationer som anstiftar till rasism och rasdiskriminering. Man rekommenderade dessutom de svenska myndigheterna att öka sina insatser för att förbättra förtroendet för polisen.²³

I 2012 års rapport rekommenderade ECRI de svenska myndigheterna att anta en handlingsplan för att bland annat hantera boendesegregering i Sverige som ett brådskande ärende. Vid 2015 års uppföljning ansåg ECRI att även om det genomförts vissa åtgärder för att minska den sociala utslagningen och dess effekter, i synnerhet avseende boendesegregering, avsåg dessa endast enskilda projekt i vissa orter och inte en sammantagen problemlösning.²⁴ ECRI har nu lanserat sin femte omgång av översyn av medlemsstaterna och kommer att besöka Sverige igen under 2017.

Vad gäller Sveriges åtaganden i förhållande till EU ser uppföljningen annorlunda ut. Inom EU är det inget särskilt organ som kontrollerar efterlevnaden utan detta sker med utgångspunkt i aktens art och eventuella särskilda föreskrifter däri. EU har dock inrättat en byrå om grundläggande rättigheter (FRA) för att ge EU-institutioner och medlemsstater stöd och

²² Europarådet, Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans, ECRI-rapport om Sverige (fjärde övervakningsomgången), CRI(2012)46, s. 16 ff.

²³ Europarådet, Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans, ECRI-rapport om Sverige (fjärde övervakningsomgången), CRI(2012)46, s. 18.

²⁴ Europarådet, Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans, ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Sweden subject to interim follow-up, CRI(2015)24, s. 5.

sakkunskap om de grundläggande rättigheterna.²⁵ FRA är inget kontrollorgan men dess stöd och råd indikerar hur medlemsstaterna förhåller sig till normerna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I sin rapport från år 2012 om hatbrott och offrens rättigheter beskrivs att trots medlemsstaternas ansträngningar och åtaganden att bekämpa diskriminering och intolerans, inklusive manifestationer av hatbrott, finns det tecken på att situationen i EU inte förbättras. Tvärtom har kränkningar av de grundläggande rättigheterna fortsatt och ökat – inte minst vad gäller rätten till mänsklig värdighet – genom verbala kränkningar, fysiska attacker och till och med mord motiverade av fördomar.²⁶

I EU:s rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen står det uttryckt att medlemsstaterna ska ange i vilken utsträckning rambeslutet är genomfört och detta ska sedan granskas av rådet.²⁷ Sverige anser sig leva upp till rambeslutet vad gäller hatbrott i enlighet med artikel 4 genom straffskärpningsregeln i brottsbalken. Vad gäller hatpropaganda anser EU-kommissionen dock att Sverige är ett av de länder som inte fullt ut följer rambeslutet eftersom det i svensk lagstiftning inte finns särskilda regleringar om offentlig uppmaning till våld eller hat samt offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de internationella brotten.²⁸ Rådet har ännu inte utvärderat i vilken utsträckning medlemsstaterna har följt rambeslutet och några krav på förändringar angående svensk efterlevnad har därför ännu inte angetts.

Vad gäller införlivandet av EU:s brottsofferdirektiv ska kommissionen senast den 16 november 2017 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att efterleva direktivet och vid behov också lämna lagstiftningsförslag.²⁹

²⁵ European Union Agency for Fundamental Rights.

²⁶ FRA, Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights, 2012.

²⁷ EU:s rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen art. 10. I enlighet med art. 10 skulle denna bedömning ha avslutats den 28 november 2013.

²⁸ EU rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om genomförandet av rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen /* COM/2014/027 final */, 2014.

²⁹ EU:s rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen, art. 29.

4 Svenska reaktioner på kritik och rekommendationer

Sverige ses ofta, som nämndes ovan, som ett land som respekterar mänskliga rättigheter och som snabbt ansluter sig till fördrag och internationella konventioner. Sverige är också ofta aktivt när det handlar om att etablera normer för mänskliga rättigheter inom det internationella samfundet. När det gäller det nationella genomförandet är dock den svenska traditionen inte lika stark. Sverige anser sig relativt ofta redan ha ett tillräckligt starkt skydd varför implementeringsåtgärderna sällan anses behöva bli särskilt omfattande. Det går dock att se skillnader i den svenska responsen på eventuell kritik beroende på vilken organisation som står bakom överenskommelsen och ansvarar för övervakningen samt vilken typ av överenskommelse det rör sig om.³⁰

EU är ett exempel på en organisation där formella och informella regler anger vad medlemsstaterna har att förhålla sig till. Detta dels eftersom EU särskiljer sig från andra internationella organisationer Sverige förbundet sig till genom samarbetets speciella och särskilt långtgående karaktär, dels eftersom EU som kontrollorgan har fler befogenheter och oftare granskar nationella implementeringar än andra internationella organisationer. EU-rätten beskrivs därför som av mer tvingande natur och EU-rättsliga instrument får anses ha större betydelse vid implementeringen än instrument från andra organisationer.³¹

Vad gäller förhållningsättet gentemot andra organisationer kan detta beskrivas mer horisontellt och inte lika tvingande. Internationella samfundet har dock möjlighet att utföra påtryckningar mot stater som brister i efterlevnad av mänskliga rättigheter, genom övertalning och utkrävande av implementering, vilket inkluderar processer som ”shaming”, isolering eller besvärande uttalanden och fördömanden för att förmå stater att ändra åsikter.³² FN:s övervakningskommittéer har i flera fall framfört synpunkter och rekommendationer avseende vilken ställning konventioner om mänskliga rättigheter har i svensk rätt.³³

³⁰ Åström, Karin, *Rättsliga åtgärder mot människobandel – att skydda offer eller möta bot*, Iustus, Uppsala 2014, s. 143 ff, 275 ff.

³¹ Ds. 2007:25 Riktlinjer för handläggning av ärenden om internationella överenskommelser, s. 49.

³² Risse, Thomas, Ropp, Stephen C & Sikkink, Kathryn (red.), *The power of human rights – International norms and domestic change*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 11.

³³ Se vidare SOU 2010:70 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter, s. 163.

4.1 *Svenskt förhållnings sätt gentemot kritik från globala organisationer*

Sverige har accepterat ett flertal av de rekommendationer som framfördes vid 2010 års UPR, bland annat rekommendationen om att intensifiera arbetet för att åtala förövare av hatmotiverade brott. Sverige accepterade även rekommendationerna om att ägna mer uppmärksamhet åt frågorna om islamofobi, hat mot muslimer och anstiftan till hat mot muslimer, men underströk att dessa frågor redan uppmärksammades.³⁴ Däremot accepterades inte rekommendationen om ytterligare lagstiftning. Regeringens svar var att det fanns flera orsaker till den relativt låga andelen åtal i förhållande till antalet anmälda hatbrott i Sverige, och uppgav att det redan fanns en omfattande lagstiftning på plats för att ta itu med rasism, främlingsfientlighet och religiös intolerans. Det ansågs därför inte behövas någon förändring i regleringen.

Som en följd av kritiken och rekommendationerna vid 2010 års granskning har Sverige rapporterat att insatserna för att bekämpa hatbrott skulle prioriteras. Åklagarmyndigheten fick i uppdrag att skapa bättre förutsättningar för översyn av hanteringen av hatbrott hos både polis och åklagare. År 2014 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utveckla polisens arbete mot hatbrott. Uppdraget innefattade krav på ökad kunskap inom polisen och fokus på att öka förtroendet för polisen bland särskilt utsatta grupper. Den svenska regeringen avsatte bland annat särskild finansiering under år 2012 och 2014 för att öka säkerheten och minska sårbarheten för den judiska minoriteten. Som reaktion på attackerna mot svenska moskéer prioriterade den svenska polisen utredningar för att identifiera och lagföra förövarna.³⁵

Sverige vidhöll dock, som svar på kommentarer och kritik vid den granskning som MR-rådet gjorde år 2015 att det redan fanns lagstiftning som kunde användas mot olika uttryck för rasism, främlingsfientlighet, religiös intolerans, homofobi och transfobi. Man valde dock att överväga kommentarerna och att förbättra insatserna och förstärka lagstiftningen för att bekämpa alla former av diskriminering, rasism, främlingsfientlighet och liknande intolerans.³⁶ MR-rådet hade bland annat rekommenderat inrättandet av en särskild myndighet för klagomål angående alla hatbrott, men den rekommendationen följdes inte. Inte

³⁴ FN:s råd för mänskliga rättigheter, Sweden's national mid-term report, A/2012/2841/DISK, 19 juni 2012.

³⁵ FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Sweden, A/HRC/WG.6/21/SWE/1, 14 november 2014.

³⁶ UPR Info, Promoting and strengthening the Universal Periodic Review, Second Review Session 21, Sweden's responses to recommendations (as of 17.08.2015), 2015.

heller följdes rekommendationerna att öka ansträngningarna för att främja nationell enhet genom att intensifiera dialoger mellan olika etniska och religiösa grupper och hantera den negativa skildringen i media av muslimer, eller att kriminalisera organisationer som främjar och uppmuntrar rasistiskt och religiöst hat, sprider rasistisk propaganda och alla former av uppmuntran till hat och våld.³⁷ Sverige medgav dock att det fanns ett behov av intensifierad dialog mellan polisen och religiösa organisationer.³⁸

Som svar på rasdiskrimineringskommitténs rekommendationer från 2013 års rapport om att Sverige mer effektivt skulle utreda och lagföra hatbrott och vidta effektiva åtgärder för att bekämpa hatpropaganda i medierna och på internet angavs att hatpropaganda med rasistiska motiv redan var kriminaliserad genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Den svenska regeringen gav dock Rikspolisstyrelsen instruktioner om att utveckla ett mer effektivt polisarbete mot hatbrott.³⁹ Ett nationellt projekt har sedan dess genomförts mellan åren 2015–2016 för att öka medvetenheten internt inom polisen om hatbrott och har lett till att särskilda hatbrottsutredare införts i flera län. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns dessutom särskilda hatbrottsenheter.⁴⁰

Sverige står dock fast vid att det inte finns behov av ny lagstiftning för att uppfylla åtaganden i konventionen om avskaffande av rasdiskriminering. Vad gäller den återkommande rekommendation om att Sverige ska ändra sin lagstiftning för att förbjuda organisationer som främjar och uppmuntrar rashat i enlighet med artikel 4 b) i konventionen fortsätter Sverige att framhålla att svensk lagstiftning på ett effektivt sätt förbjuder varje form av uttryck för rasism. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp lyfts särskilt fram, och regeringen påpekar i sin rapport att bestämmelsen ändrades redan år 1989 för att tvinga rasistiska grupper till passivitet. Detta genom att spridningsrekvisitet ändrades, så att det inte längre krävdes att spridningen skett bland allmänheten, utan att det räckte med att spridningen av hetspropagandan skett inom exempelvis den egna, rasistiska, organisationen.⁴¹

³⁷ UPR Info, Promoting and strengthening the Universal Periodic Review, Second Review Session 21, Sweden's responses to recommendations (as of 17.08.2015), 2015.

³⁸ FN:s råd för mänskliga rättigheter, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Sweden A/HRC/29/13, 2015, p. 72, 74.

³⁹ Regeringskansliet, pm A2014/3085/DISK, 2014-08-28.

⁴⁰ Polisens årsredovisning 2015, Dnr A188.543/2015.

⁴¹ Regeringskansliet, Sveriges tjugooandra och tjugotredje periodiska rapport till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, 2017-01-04, s. 23.

4.2 *Svenskt förhållningssätt gentemot kritik från regionala organisationer*

Får Sverige kritik från EU angående genomförandet av olika överenskommelser brukar det leda till förändringar i den svenska rätten. När det gällde implementeringen av brottsofferdirektivet var regeringen av uppfattningen att det endast krävdes mindre lagändringar för att genomföra direktivet eftersom de flesta åtaganden i direktivet redan tillgodosågs genom befintlig lagstiftning. Avseende de särskilda skyldigheterna i artikel 22 om att identifiera specifika behov för offer för bland annat hatbrott uppgav regeringen att den svenska lagstiftningen redan innehöll tillräckliga rättsliga åtgärder för brottsoffer generellt, och att dessa också inkluderade offer för hatbrott. Den svenska uppfattningen är att brottsoffer i Sverige har ett starkt rättsligt skydd och det ansågs därför inte krävas några ytterligare åtgärder avseende offer som utsatts för hatmotiverade brott.⁴² Då granskningen av efterlevnaden av brottsofferdirektivet ännu inte genomförts har det heller inte framförts någon kritik eller några rekommendationer angående det svenska genomförandet. Rådet har heller inte ännu granskat efterlevnaden av rambeslutet om vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen varför Sverige inte funnit anledning att göra förändringar i lagstiftningen i anslutning till dess bestämmelser.

Under år 2012 angav ECRI, som nämnts ovan, en prioriterad rekommendation om att Sverige borde anta en sammanhängande, övergripande nationell handlingsplan för att hantera bland annat boendesegregering i Sverige. År 2016 antog den svenska regeringen en nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. I planen slås fast att Sverige ska vara ett land fritt från rasism och hatbrott. Genom handlingsplanen är regeringens ambition att ta ett samlat grepp om frågor avseende rasism och hatbrott, ett arbete som utförs av olika myndigheter, regionala och lokala aktörer samt organisationer inom det civila samhället. Planen ses som ett verktyg för att förebygga och motverka rasism och polarisering i samhället.⁴³

⁴² Prop. 2014/15:77 Genomförande av brottsofferdirektivet.

⁴³ Kulturdepartementet, Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott, 2016.

5 Efterlevnad – en fråga om skyldigheter eller rekommendationer

Om och hur Sverige efterlever internationella överenskommelser är till stor del beroende av hur övervakningen sker. Det svenska förhållningssättet till efterlevnaden av ingångna överenskommelser har beskrivits som ett kalkylerande av risker och fördelar med att efterleva respektive bryta mot internationella överenskommelser.⁴⁴ Internationella överenskommelser av mer politisk karaktär har som regel svaga övervakningsmekanismer varför det är förenat med en relativt liten risk att bryta mot dessa. De internationella aktörerna tycks inte heller tydligt nog specificera vems eller vilkas ansvar det är att se till att instrument om individers rättigheter efterlevs. Därför beskrivs implementeringen av mänskliga rättigheter som nationella avvägningar mellan suveränitet och behovet av att skydda individen, vilket kan vara problematiskt.⁴⁵

Sverige har att förhålla sig till internationella överenskommelser som gjorts med såväl globala som regionala internationella organisationer. Ju fler system den svenska lagstiftaren har att ta hänsyn till desto svårare blir också uppgiften att sammanjämka systemen och finna en balanserad lösning.⁴⁶ Det går att se en tydlig skillnad i hur Sverige förhåller sig till rekommendationer beroende på vilken internationell organisation som ligger bakom kritiken. Vad gäller de regionala organisationerna finns det en närhet mellan åtagandet och den övervakning som sker vilket medför att rekommendationer åtföljs till högre grad än vad gäller kritik från globala organisationer.

Medlemsländernas insatser mot hatbrott får dock inom EU anses vara en mindre prioriterad fråga och någon uppföljning har inte heller skett ännu. Därför har Sverige i dagsläget ingen kritik eller rekommendationer från EU att förhålla sig till. Som medlem i Europarådet finns dock risken att medlemsstaten kan hamna i process vid Europadomstolen vilket får ses som en potentiellt kraftig form av repressalie. Kritiken som Sverige fått från ECRI angående hatbrott och relaterade frågor går att hänföra till såväl Europakonventionen, tilläggskonventioner och rekommendationer. Kritiken har varit relativt omfattande och inkluderat såväl krav på lagstiftningsåtgärder, åtgärder för att effektivisera rättstillämpningen samt mer politiska åtgärder. På grund av risken

⁴⁴ Stern, Rebecca & Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, Liber, Malmö 2012, s. 303.

⁴⁵ Åström, 2014, s. 278 ff.; Joyner, Christopher, ”The United Nations and terrorism. Rethinking legal tensions between national security, human rights and civil liberties”, *International Studies Perspective* vol. 5(3) s. 240–257, 2004.

⁴⁶ Stern och Österdahl (red.), 2012, s. 305.

att dessa frågor dras inför Europadomstolen kan det antas att Sverige avser att till största möjliga mån välja att följa dessa rekommendationer.

Stater som anklagas för bristande efterlevnad av internationella åtaganden anpassar ofta sitt beteende efter påtryckningar genom taktiska eftergifter. Ändringarna är då oftast av mer kosmetisk karaktär och innebär generellt sett inte någon större materiell förändring. Taktiska eftergifter innebär vanligen ett minimalt nationellt handlande för att anpassa nationell rätt till vad som anses nödvändigt enligt internationell standard utan att för den skull acceptera underliggande normer.⁴⁷ Sverige brukar följa internationella normer genom att göra minsta möjliga förändringar i den nationella lagstiftningen, utan att ifrågasätta lagligheten eller behovet av normer som sådana. Istället för att genomföra förändringar i lagstiftningen ställer sig Sverige positivt till rekommendationer av politisk karaktär. Därför upprättas handlingsplaner, särskilda medel avsätts och dialoger och utbildningar möjliggörs. Att Sverige antagit en ny handlingsplan på området rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott kan ses som en följd av ECRI:s rekommendationer och skulle därför kunna beskrivas som en politisk åtgärd och en taktisk eftergift.

På grund av staters taktiska eftergifter minskar vanligen internationella påtryckningar, då detta tas som ett tecken på samarbetsvilja och ”steg i rätt riktning”. Den uppmärksamhet som följer av internationella organisationers kritik kan dock leda till att nationella lobbyverksamheter från olika aktivister och intressegrupper ökar.⁴⁸ Detta kan i sin tur leda till att stater tvingas att agera ytterligare för att efterfölja internationella åtaganden trots att de internationella organisationerna inte har mandat att agera mer kraftfullt. I dessa sammanhang brukar även generell kritik mot regeringar öka eftersom nationella grupperingar tenderar att använda den internationella uppmärksamheten och tyngden av internationell kritik för att uppmärksamma även andra frågor.⁴⁹

Sverige har, trots internationella påtryckningar, aktivt valt att inte förbjuda organisationer som främjar och anstiftar rashat eller organiserade kriminella grupper, med motiveringen att ett sådant förbud bland annat anses inkräkta på rätten till mötesfrihet och föreningsfrihet. Det har också i olika sammanhang, i exempelvis utredningar om förändringar av rådande lagstiftning, påpekats att det kan uppstå bevisproblem och gränsdragningsproblematik. Istället anses varje individ inom exempelvis rasistiska organisationer ansvarig för de handlingar som

⁴⁷ Risse, Ropp & Sikkink (red.), 1999, s. 12 och 25.

⁴⁸ Brysk, Alison (red.), *Globalization and human rights*, University of California Press, Berkeley 2002; Risse, Ropp & Sikkink (red.), 1999, s. 25.

⁴⁹ Risse, Ropp & Sikkink (red.), 1999, s. 26.

utförs och de kan således lagföras för exempelvis hets mot folkgrupp eller olaga diskriminering.

Den svenska lagstiftningen på området beskrivs således som tillräcklig. Men denna beskrivning kan ifrågasättas. Som nämnts ovan av flera av de instanser som framfört kritik är det få hatmotiverade brott som lagföras och få förövare som döms. Till detta kan tilläggas att den statistik som redovisas över lagföringen av hatmotiverade brott baserar sig på ett urvalssystem som den statistikförande myndigheten, Brottsförebyggande rådet, själv medger har brister.⁵⁰ Lagrummet hets mot folkgrupp, vars syfte är att kriminalisera olika former av hetspropaganda, framstår som fungerande utifrån just det syftet, men har begränsad funktion avseende att komma tillrätta med de aktiviteter som utförs i olika sammanslutningar där rasistiska och främlingsfientliga ideologier finns. Det kan nog därför vara dags att omvärdera den självbild där den svenska lagstiftningen mot hatmotiverade brott anses tillräcklig. Ett första steg bör då vara att ta fasta på de internationella organens kritik och undersöka möjligheten att även i svensk lagstiftning införa ett förbud mot rasistiska organisationer.

⁵⁰ Se t.ex. Brottsförebyggande rådet, *Hatbrott 2015. Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott*, rapport 2016:15.