

Ref

OM
helt
MOT
FOLK
GRI LDD

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden



1981:38

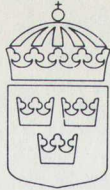
Ref

**OM
hets
MOT
FOLK
GRUPP**

DEL BETÄNKANDE AV DISKRIMINERINGSUTREDNINGEN

SOU

1981:38



Statens offentliga utredningar

1981:38

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hets mot folkgrupp

Delbetänkande av diskrimineringsutredningen

Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06312-3
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1981

TILL STATSRADET KARIN ANDERSSON

Regeringen bemyndigade den 3 augusti 1978 dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Rolf Wirtén, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m fl. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom utredningsman dåvarande generaldirektören i statens invandrarverk Kjell Öberg.

Utredningen har antagit namnet Diskrimineringsutredningen.

Till sekreterare i utredningen förordnades departementssekreteraren Erland Bergman och byrådirektören Bo Swedin. Som assistent i utredningen tjänstgör Kerstin Sjeldrup.

I arbetet med föreliggande delbetänkande har deltagit experterna t f kammarrättsassessorn Nane Cronstedt (fr o m den 1 oktober 1979 t o m den 30 juni 1980) och förbundsjuristen Bo Villner (fr o m den 15 januari 1981).

Diskrimineringsutredningen får härmed överlämna delbetänkandet Om hets mot folkgrupp.

Stockholm den 14 maj 1981

Kjell Öberg

/Erland Bergman
Bo Swedin
Bo Villner

INNEHÅLL

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	7
1 SAMMANFATTNING	11
2 INLEDNING	15
3 FN-KONVENTIONEN OM AVSKAFFANDET AV ALLA FORMER AV RASDISKRIMINERING	23
4 UTLANDSK RÄTT	27
4.1 Danmark	27
4.2 Finland	28
4.3 Norge	29
4.4 Belgien	29
4.5 Frankrike	30
4.6 Kanada	31
4.7 Nederländerna	31
4.8 Storbritannien	31
4.9 Förbundsrepubliken Tyskland	32
4.10 Österrike	33
5 GÄLLANDE RÄTT	34
5.1 Brottsbalken	34
5.2 Tryckfrihetsförordningen	39
6 RÄTTSTILLÄMPNINGEN	41
6.1 Anmälningar för misstanke om brott mot BrB 16:8	41
6.2 Anmälningar för misstanke om brott mot TF 7:4 p 8	43

6.3	Doms tolsavgöranden	46
7	RIKSDAGSBEHANDLINGEN	47
8	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	52
8.1	Inledning	52
8.2	Brottsobjektet	53
8.3	Oaktsamhetsbrott	65
8.4	Åtalsrätt	66
8.5	Brott mot enskild person	72
8.6	Förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering	73
8.7	Information	76
9	SPECIALMOTIVERING	78
9.1	Bestämmelserna om hets mot folkgrupp	78
9.2	Åtalsreglerna vid förolämpning	80
BILAGA	Internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering	81

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till
Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom förordnas att 7 kap 4 § 8 p tryckfrihetsförordningen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

4 §

Med beaktande av det i 1 kap angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar:

- - -

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

8. hot mot eller missaktning för grupp av personer på grund av att den tillhör eller inte tillhör folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

- - -

Denna lag träder i kraft den

2. Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förordnas att 16 kap 8 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprides bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse, dömes för h e t s m o t f o l k g r u p p till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Föreslagen lydelse

16 kap 8 §

Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprides bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för grupp av personer på grund av att den tillhör eller inte tillhör folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse, dömes för h e t s m o t f o l k g r u p p till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Denna lag träder i kraft den

3. Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förordnas att 5 kap 5 § första stycket brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap

1 §. Den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dömes för f ö r t a l till böter.

Var han skyldig att uttala sig eller var det eljest med hänsyn till omständigheterna försvarligt att lämna uppgift i saken, och visar han att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den, skall ej dömas till ansvar.

2 §. Är brott som i 1 § sägs att anse som grovt, skall för g r o v t f ö r t a l dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om uppgiften genom sitt innehåll eller den omfattning i vilken den blivit spridd eller eljest var ägnad att medföra allvarlig skada.

3 §. Den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom, dömes, om gärningen ej är belagd med straff enligt 1 eller 2 §, för f ö r o l ä m p n i n g till böter.

Är brottet grovt, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

- - -

Nuvarande lydelse

5 §. Brott som avses i 1-3 §§ må ej åtalas av annan än målsägande. Förtal och grovt förtal, så ock förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning må dock åtalas av åklagare, om målsägande angiver brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt.

- - -

Denna lag träder i kraft den

Föreslagen lydelse

5 §. Brott som avses i 1-3 §§ må ej åtalas av annan än målsägande. Förtal och grovt förtal, så ock förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning må dock åtalas av åklagare, om målsägande angiver brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Vidare må förolämpning mot någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse åtalas av åklagare, om målsägande angiver brottet till åtal och åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.

1 SAMMANFATTNING

I detta delbetänkande behandlar diskrimineringsutredningen bestämmelserna om brottet hets mot folkgrupp, vilka i nuvarande utformning gäller sedan 1970 till följd av att Sverige ratificerade FN-konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.

Vårt betänkande innehåller tre lagförslag.

Två av förslagen innebär att bestämmelserna om hets mot folkgrupp i brottsbalken (BrB) 16:8 respektive tryckfrihetsförordningen (TF) 7:4 p 8 ändras så att inte bara avgränsade folkgrupper, såsom exempelvis mongoler, vita, jugoslaver, samer, utan även kollektiv av sådana folkgrupper, såsom exempelvis invandrare och utlänningar, kan bli föremål för skydd. Bakgrunden till förslagen är att justitiekanslern (JK) och riksåklagaren (RA) vid prövning av flygblad med grovt nedläggande omdömen om gruppen invandrare i Sverige funnit att tryckfrihetsförordningens och brottsbalkens regler om hets mot folkgrupp inte är tillämpliga i sådana fall. Inom utredningen har vi ansett att hot mot eller uttryck för missaktning för grupper av sistnämnda slag är minst lika allvarliga som angrepp mot viss folkgrupp. Vi har därför funnit det nödvändigt att föreslå ändringar av ifrågavarande lagtexter så att det i fortsättningen blir straffbart att hota eller uttrycka missaktning för t ex gruppen invandrare.

Det tredje lagförslaget avser ändringar av åtalsreglerna när det gäller brottet förolämpning (BrB 5:3). Utredningen har

fått uppgift om att individer tillhörande minoritetsgrupper ofta utsätts för förolämpningar och andra brottsliga handlingar på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. När en enskild person utsätts för hot eller missaktning på sådana grunder gäller inte BrB 16:8 och TF 7:4 p 8 om hets mot folkgrupp, utan i stället de regler i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen som skyddar enskilda, såsom BrB 4:5 om olaga hot och BrB 5:3 och TF 7:4 p 11 om förolämpning. Sistnämnda brott hör idag inte under allmänt åtal. När det gäller personer tillhörande här aktuella minoritetsgrupper bör de få bistånd av åklagare när de förolämpas på grund av sin ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. I annat fall kommer brott av detta slag att lämnas opåtalade, vilket inte kan anses stå i överensstämmelse med konventionsåtagandet. Vi föreslår därför att förolämpning mot någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse kan åtalas av åklagare om brottet anges till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt, d v s vid mera kvalificerade brottsliga beteenden.

För att dessa regler, som är avsedda att skydda minoriteter av olika slag, skall få effekt är det nödvändigt att ordentlig information ges. Vi föreslår därför särskilda informationsinsatser till den svenska allmänheten, till minoritetsgrupper och till personal vid de myndigheter som har att beivra dessa brott.

Utöver nämnda lagstiftningsfrågor behandlas följande.

I ett par riksdagsmotioner har föreslagits att enskild åtalsrätt skall kunna förekomma vid brottet hets mot folkgrupp. Bakgrunden till detta var att Högsta domstolen fastslagit att någon målsägande inte kan finnas vid detta brott. Motionerna syftade till att organisation företrädande minoritetsgrupper, ävensom enskilda personer tillhörande minoritetsgrupper, skulle få ställning som målsägande och härigenom få åtalsrätt.

Vi har funnit att det inte föreligger något lagtekniskt hinder att genomföra önskemålen om enskild åtalsrätt, men att det med all sannolikhet inte skulle komma att innebära någon vitalisering av rättsområdet. För att kunna beivra brottslighet genom enskilda åtal fordras ekonomiska resurser, som varken enskilda eller organisationer av här aktuellt slag torde ha. Det har också varit en tendens inom svensk strafflagstiftning på senare tid att frångå enskild åtalsrätt. Vi har alltså funnit att även fortsättningsvis brottet hets mot folkgrupp bör beivras enbart av åklagarmyndigheterna.

Slutligen tar vi ställning till frågan huruvida i svensk lagstiftning skall införas förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering. I rasdiskrimineringskonventionen finns nämligen en artikel (artikel 4b) som föreskriver att sådana förbud skall införas av de länder som ratificerat konventionen. Sverige har hittills inte infört något sådant förbud och därför kritiserats i FN:s rasdiskrimineringskommitté. Vi har funnit att något förbud inte behöver genomföras. Skälet är främst att artikeln kan anses tillgodosedd genom att medlemmar i organisationer av avsett slag kan bestraffas genom reglerna om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen om de för ut organisationens budskap. Vårt ställningstagande grundas även på att det i dagens Sverige inte torde förekomma rasistiska organisationer av någon betydelse.

Betänkandet är upplagt på följande sätt.

I kapitel 2 redogör vi för diskrimineringsutredningens uppgifter och detta delbetänkandes plats i utredningens övriga arbete.

Kapitel 3 behandlar den konvention som utgör grunden för den nuvarande lagstiftningen om hets mot folkgrupp, konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse av utländsk rätt på området.

I kapitel 5 behandlas gällande svensk rätt med avseende på bestämmelserna om hets mot folkgrupp.

I kapitel 6 redogör vi för rättstillämpningen hos polis- och åklagarmyndigheter, JK och domstolar.

Kapitel 7 rör riksdagens behandling av frågan om hets mot folkgrupp.

Kapitel 8 innehåller våra ovan nämnda överväganden och förslag.

I kapitel 9 finns specialmotiveringen till förslagen om ändringar i BrB och TF.

2 INLEDNING

I direktiven till diskrimineringsutredningen hänvisas inledningsvis till bestämmelserna om hets mot folkgrupp respektive olaga diskriminering. Längre fram i direktiven anges att utredningen bör "kartlägga tillämpningen av brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering". Om utredningen i samband med denna kartläggning "finner att starka skäl talar för en utvidgning av lagstiftningen till områden som den nu inte omfattar bör ändringar kunna föreslås".

Motsvarande uppdrag att se över lagstiftningen om hets mot folkgrupp återfinns inte uttryckligen i direktiven. Vi har dock funnit det påkallat att göra en sådan översyn. Genom beslut av dåvarande statsrådet Eva Winther (den 31 januari 1979) har dessutom ett ärende rörande detta lagrum överlämnats till oss för beaktande i vårt arbete. I en interpellationsdebatt i riksdagen har vidare dåvarande justitieministern Håkan Winberg angivit att regeringen delar vår syn på att en översyn är påkallad.

Som en följd av översynen av den bestämmelse som reglerar skyddet för grupp eller grupper av individer mot uttryck för missaktning på etnisk grund har vi också funnit skäl att gå in på den bestämmelse som avses skydda enskilda individer mot sådana uttryck.

Vår avsikt var ursprungligen att göra översynen av dessa lagrum i ett sammanhang och samtidigt föreslå erforderliga förändringar för regeringen. Av konstitutionella skäl har vi

dock varit tvungna att gå fram i etapper. Detta delbetänkande innehåller förslag rörande lagstiftningen om hets mot folkgrupp, som innefattar ändringar av såväl brottsbalken som tryckfrihetsförordningen samt förslag rörande lagstiftningen om förolämpning i brottsbalken. Förslag om ändringar i tryckfrihetsförordningen är underkastade de särskilda bestämmelserna om ändringar i grundlag som återfinns i regeringsformen 8 kap 15 §. För att en lagändring skall kunna träda i kraft snarast möjligt efter valet till riksdagen år 1982 måste regeringsförslag läggas på riksdagens bord senast i november 1981. Därför kommer vårt förslag i denna del nu.

Frågan om lagstiftningen om olaga diskriminering är ännu inte färdigberedd inom utredningen. Denna beredning omfattar bl a en diskussion med arbetsmarknadens parter om lagstiftningens utvidgning till arbetsmarknaden. Vi skall återkomma till denna fråga under år 1982.

Utöver översynen av ovannämnda lagstiftning och en allmän översyn av rättsregler som rör invandrare i Sverige har utredningen givits mycket vittsyftande direktiv. För att sätta in detta betänkande i ett större sammanhang kan det vara på sin plats med en kort redogörelse för vårt uppdrag. Det skall enligt direktiven utmynna i ett samlat program för åtgärder när det gäller att motverka fördomar och diskriminering ifråga om invandrade etniska, språkliga, nationella och religiösa minoriteter i Sverige. I uppdraget ligger att utredningen skall analysera diskriminerings- och fördomsproblemens bakgrund, omfattning och karaktär. Detta har vi tolkat så att vi bör söka ta fram ny kunskap rörande orsaker till fördomar och diskriminering, undersöka i vilken mån invandrare och minoriteter i Sverige å ena sidan faktiskt anses sig vara utsatta för diskriminering och å andra sidan verkligen är föremål för negativ särbehandling, motvilja eller förakt. Under år 1981 skall utredningen publicera följande rapporter:

- En översikt över och analys av de teorier som utvecklats i internationell beteende- och samhällsvetenskaplig forskning om orsakerna till fördomar och diskriminering.
- En antologi under medverkan av forskare ur olika universitetsdiscipliner, som ger sin syn på frågor om fördomar och diskriminering.
- En bearbetning och analys av en intervjuundersökning som utredningen genomförde 1980 bland invandrare i fem etniska grupper och som är koncentrerad till erfarenheter av diskriminering inom olika delar av det svenska samhället.
- En analys av skolans roll när det gäller att motverka fördomar och diskriminering på grundval av en enkät till landets samtliga skolstyrelser rörande vidtagna och planerade insatser inom skolväsendet.

Vidare skall utredningen under året genomföra en i huvudsak kvantitativ undersökning rörande majoritetsbefolkningens inställning till och kunskaper om invandrarna. Resultatet kommer att publiceras under år 1982.

Utredningens arbete är således inriktat på att dels utarbeta underlag för regeringsförslag till riksdagen, dels utveckla ny kunskap till fromma för vidare forskning, opinionsbildning och diskussion i frågor som rör relationerna mellan majoritetsbefolkningen och invandrarna.

De förslag till förändringar som vi kommer med i detta betänkande kan synas blygsamma, men är avgörande för om skyddet mot missaktning på etnisk grund skall kunna fungera effektivt. Förutom de egentliga förslagen för vi också ett resonemang kring frågan om en effektiv övervakning av lagstiftningen.

Man skulle kanske också kunna hävda att lagen i sig är av blygsam betydelse. Det låter sig sägas, men man bör då komma ihåg att de problem den reglerar har tillhört de stora problemen i alla tider - och kanske särskilt i vår tid. De ohyggliga händelser som vid olika tidpunkter drabbat olika världsdelar och haft "ras" eller etniskt ursprung som grund har alltid någonstans i sin upprinnelse innefattat handlingar som kan benämnas "hets mot folkgrupp". Den som med ord velat vinna människor för en övertygelse, vars budskap är rasmässig eller etnisk överlägsenhet, har alltid kunnat tillgripa "hets mot folkgrupp" som medel.

I den ovannämnda rapporten med översikten över vetenskapliga teorier om orsakerna till fördomar och diskriminering finns ett centralt avsnitt om "etnicitet" eller etnisk identitet. Den internationella litteraturen rymmer åtskilliga definitioner av detta begrepp. Det verkar dock som om det vore allmänt accepterat att etniskt ursprung omfattar såväl "ras", "hudfärg" som "nationellt ursprung" och "trosbekännelse", d v s de begrepp som återfinns som rekvisit i vår lagstiftning. Ett tag övervägde vi därför att föreslå en så radikal förändring av ordalydelsen att alla kategorier innefattades under "etniskt ursprung". Ingen inskränkning i reell mening skulle därigenom ha skett. Vi fann dock för gott att avstå, främst av skäl som hade att göra med trohet mot rasdiskrimineringskonventionen.

Detta sagt som en inledning till frågan om varför en viss typ av kategorisering av människor skall vara skyddad mot uttryck för hot eller missaktning. Varför är man inte skyddad mot angrepp på grund av sin politiska uppfattning när man är det på grund av sin trosbekännelse? Varför är man skyddad av lagen på grund av ras, hudfärg, nationellt och etniskt ursprung när man inte är det på grund av kön, hårfärg, yrkestillhörighet eller social ställning? Det hänger i hög grad samman med att de skyddade egenskaperna dels är nästan utan undantag tillskrivna, d v s man har inte

valt dem själv (eller förvärvat dem), dels har djup och avgörande betydelse vid utformningen av en människas identitet. Den etniska identiteten har en mycket viktig kulturell betydelse. Det främsta skälet är dock redan angivet: det historiska. Häftiga motsättningar på etnisk grund kan ha sin startpunkt i det talade eller tryckta ordet där budskapet är den negativa generaliseringen och missaktningen. Därför vill vi skydda oss mot "hets mot folkgrupp".

Är det nu så säkert att det är med lagens hjälp man åstadkommer det bästa långsiktiga skyddet mot dessa företeelser?

Skall man beivra ett uttryck för missaktning eller skall man bemöta det? Givetvis skall man göra bådadera, men hur skall en avvägning mellan beivrande och bemötande - mellan lagstiftning och andra åtgärder - göras?

Statsmakterna har bl a genom att ansluta sig till rasdiskrimineringskonventionen deklarerat att ett demokratiskt samhälle inte kan tolerera uttryck för missaktning mot människor på grund av deras etniska ursprung. Sådana uttryck är alltså att betrakta som brott mot de demokratiska principer på vilka det svenska samhället är uppbyggt. "Hets mot folkgrupp" är enligt lagstiftaren att anse som ett "brott mot allmän ordning", som ju rubriken till 16 kap i brottsbalken lyder.

Lagstiftningen innebär vidare ett skydd för mänskliga rättigheter. De grupper som utgör brottsobjekt skall vara tillförsäkrade ett skydd mot kränkande av grundläggande rättigheter. I denna mening utgör kriminaliseringen av "hets mot folkgrupp" ett tidigt uttryck för sådan lagstiftning. Det är ju först under 1970-talet som skyddet för mänskliga rättigheter lagfästes i Sverige, t o m i grundlag. (Ett generellt formulerat skydd fanns visserligen i gamla regeringsformen 16 §.)

Detta uttryck för demokratiska värderingar och skydd för mänskliga rättigheter kan knappast ta sig andra former än

lagstiftning. Därför kan man knappast våga lagstiftning mot andra åtgärder. Lagstiftning måste vi ha. "Hets mot folkgrupp" måste beivras.

Lyssna till hur dåvarande justitieministern Lennart Geijer år 1970 utvecklade detta tema i samband med införandet av den nu gällande lagen:

"Ett av de mest effektiva medlen, i varje fall på lång sikt, att motverka fördomar mot andra raser och nationaliteter är upplysning samt uppfostran av det växande släktet till respekt och aktning för människovärdet. Trots den stora betydelse en allmän upplysningsverksamhet på detta område har för strävandena att nå en likvärdig behandling av alla människor torde det dock inte vara möjligt att undvara lagstiftningsåtgärder. Ett längre gående straffrättsligt förbud mot yttringar av rasdiskriminering än vi nu har skulle inte bara få betydelse för de enskilda fall i vilka det kan tillämpas utan skulle också få en normbildande verkan på näraliggande områden."

(ur prop. 1970:87 s 58)

Justitieministern var alltså 1970 utan varje reservation övertygad om att den skärpning av lagen som han föreslog skulle få en normbildande verkan. Blev det så? Verkligheten motsäger det. Beror det på att allmänheten helt enkelt inte vet att den i lagen beskrivna handlingen är straffbar? Beror det på att straffskärpningen var för mild? Beror det på att det visat sig vara ofarligt att uttrycka missaktning i lagens mening, därför att varken polis, åklagare eller domstolar funnit "hets mot folkgrupp" värd att bekämpa?

Inom den juridiska doktrinen finns flera olika uppfattningar om den normbildande verkan av en lag som resonemanget ovan anspelar på. Enligt vår mening verkar det ligga mest i den teoribildning som säger att lagarna inte påverkar människorna direkt, utan att de i stället inverkar på motivbildningen, d v s på de mål människorna vill nå och på de medel de anser sig kunna använda för att nå målen. Förändringarna i motiven medför sedan förändringar i beteendena. På vilket sätt kan då en lag påverka individernas motivbildning? Den kan bl a

aktualisera mer eller mindre latent värderingar och mål eller upplysa om andra metoder för att nå målen. Dessutom kan laglydnaden underlättas genom att lagstiftaren förbinder laglydnaden med positiva reaktioner som subventioner eller medbestämmanderätt, och lagstridigt beteende med negativa reaktioner som straff eller avgifter.

Denna teori om hur en lag verkar synes utgå från att det handlar om förändrade attityder som påverkar människors handlingar. Att människor följer lagarna behöver dock inte betyda att deras attityder eller värderingar står i överensstämmelse med lagstiftningens. Det kan ju handla om en rädsla för sanktioner från rättsmyndigheternas sida. Men detta förutsätter ju att sådana sanktioner verkligen genomdrivs.

Lagstiftningen om "hets mot folkgrupp" uppfattas idag av dem som skulle skyddas som ett oinfriat löfte. (Varför det är så skall vi beskriva i detalj i det följande.) Sådant väcker frustration och vrede. Om man kan bryta mot lagen utan att sanktionerna inträder minskar respekten för lagen.

Man kan också tänka sig att tillämpningen av lagrummet om "hets mot folkgrupp" säger något om tillämparens attityder. Envar som har att ta ställning till om ett yttrande uttrycker hot mot eller missaktning för en folkgrupp utgår från sin egen inställning till gruppen ifråga. Vid ställningstaganden av det här slaget är alltså attityder och förmåga till inlevelse hos den som tar ställning mycket viktiga och i viss mån avgörande faktorer.

De som har att tillämpa lagstiftningen - polis och åklagare - är för större delen av sin ämbetsutövning styrda av yttre direktiv. Givetvis är de liksom andra befattningshavare i många enskilda avgöranden och beslut hänvisade till sitt eget omdöme. Vi vill alltså hävda att just när det gäller brottet "hets mot folkgrupp" kan vederbörandes egna attityder och inlevelseförmåga dessutom påverka ett beslut i avgörande riktning. Ju mera

negativt inställd till människor med annan etnisk bakgrund som en befattningshavare i de rättsvårdande myndigheterna är, desto större är risken att han inte tar ställning mot uttryck för hot eller missaktning enligt stadgandena i brottsbalk och tryckfrihetsförordning.

Ett exempel: om en organisation som är känd som förespråkare för "rasistiska" idéer av grumligaste slag uttrycker sig så här:

"SVERIGE ÅT SVENSKARNA
eller vill Du, att invandrande negrer, mongoler, zigenare
och judar skall bli herrar i vårt kära fosterland?"

Det var tysta knegande svenskar som gjorde Sverige till vad det är i dag. Låt det även i fortsättningen bli svenskar som bor här.

SVERIGE ÅT SVENSKARNA

Stoppa invandringen - slå vakt om vår nordiska ras - stoppa den fria aborten, som mördar svenskarna innan de föds - stoppa importen av färgade adoptivbarn!"

och en åklagare finner att detta inte innebär den missaktning som lagrummet talar om, då bör man fråga sig på vilka grunder han har kommit fram till detta ställningstagande.

Förbudet mot "hets mot folkgrupp" föreslogs först av strafflagskommittén år 1944. Lagstiftning härom har funnits i Sverige sedan år 1948. År 1965 skärptes straffsatserna. År 1970 ändrades lagen av riksdagen. År 1981 föreslås - i detta betänkande - återigen förändringar. Detta är den kortaste sammanfattningen av lagrummets historia. Det ser ut som en bestämmelse som är i takt med sin tid. Som redan har antytts och som skall framgå i detalj nedan är snarare det motsatta fallet: lagen fungerar inte. Den måste fås att fungera - effektivt.

3 FN-KONVENTIONEN OM AVSKAFFANDET AV ALLA FORMER AV RASDISKRIMINERING

Förenta Nationernas generalförsamling antog den 21 december 1965 konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering. I februari 1966 beslöt den svenska regeringen - som i FN varit aktiv vid utarbetandet av konventionen - att tillsätta en utredning om Sveriges anslutning till den. Denna "utredning angående förbud mot rasdiskriminering" hade bl a att ta ställning till de eventuella ändringar i svensk lagstiftning som skulle krävas för en svensk anslutning till konventionen. Enligt en i Sverige gängse uppfattning måste nämligen konventionsregler, för att bli en del av svensk rätt, göras till föremål för särskild nationell lagstiftning. Utredningens förslag till regeringen samt regerings- och riksdagsbesluten redovisas utförligt i kapitel 5 nedan.

Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering ("rasdiskrimineringskonventionen") utgör en del av det internationella rättsliga maskineri som utvecklats sedan andra världskriget till skydd för de mänskliga rättigheterna. Denna utveckling har framför allt ägt rum inom FN och Europa-rådet, men även inom vissa av FN:s fackorgan som Unesco och ILO.

Efter politiska förberedelser under början av 60-talet framför allt inom FN:s sk underkommission för motarbetande av diskriminering och för skydd av minoriteter antog generalförsamlingen år 1963 ett beslut om att utarbeta ett förslag till konvention, vilken alltså antogs år 1965. Den trädde i kraft år 1969, sedan stipulerade 27 stater anslutit sig till den. Antalet anslutna stater uppgår idag till 104. Sveriges anslutning skedde år 1971.

Konventionen består förutom av ingressen av tre delar:

- o Del I som innehåller beskrivningar av de former av diskriminering som skall beivras och hur detta beivrande bör ske;
- o Del II som föreskriver hur kontrollen skall ske av att staterna verkligen efterlever sina förpliktelser enligt konventionen;
- o Del III som anger hur anslutning respektive uppsägning skall ske m m.

(Konventionstexten i sin helhet återfinns i bilaga 1.)

Av artiklarna i del I är främst artikel 4 av särskilt intresse i detta sammanhang. Den lyder:

"Konventionsstaterna fördömer all propaganda och alla organisationer, som grundar sig på uppfattningar eller teorier att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form, och förbinder sig att vidtaga omedelbara och konkreta åtgärder syftande till att avskaffa allt främjande eller utövande av sådan diskriminering. I detta syfte skall konventionsstaterna, med vederbörligt beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och av de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5 av denna konvention, bland annat:

- (a) som brottslig handling, straffbar enligt lag, förklara allt spridande av på rasöverlägsenhet eller rashat grundade idéer, uppmaning till rasdiskriminering, varje våldshandling eller uppmaning till sådan handling mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och även lämnandet av stöd i någon form åt rasföljelse, inklusive finansiering därav,
- (b) olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda, som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i dylika organisationer eller dylik verksamhet som en brottslig handling, straffbar enligt lag,
- (c) icke tillåta offentliga myndigheter eller offentliga institutioner, vare sig nationella eller lokala, att främja eller uppmana till rasdiskriminering."

Kontrollmaskineriet i del II av konventionen är av speciellt intresse ur svensk synpunkt. Sverige är nämligen en av de stater som inom FN aktivt företräder uppfattningen att tillämpningen av de internationella konventionerna till skydd för de mänskliga rättigheterna bör kunna följas och beivras av internationella organ. I fråga om rasdiskrimineringskonventionen föreskrivs att en kommitté tillsätts i detta syfte. Den skall enligt artikel 8 bestå av 18 personer utsedda av konventionsstaterna. Kommittén upprättades 1969 i samband med att konventionen trädde i kraft. Den sammanträder numera två gånger per år och rapporterar om sin verksamhet till FN:s generalsekretäre.

I kontrollmaskineriet ingår vidare föreskriften i artikel 9 att konventionsstaterna skall tillställa FN en rapport angående "lagstiftnings-, domstols-, förvaltnings- och andra åtgärder de vidtagit för konventionsbestämmelsernas efterlevnad: a) inom ett år efter konventionens ikraftträdande för vederbörande stat och b) därefter vartannat år och närhelst kommittén begär".

Sverige har hittills avgivit fem rapporter som behandlats av kommittén. Bland de frågor som kommittén tagit upp med Sverige i samband med diskussionen av rapporterna märks bl a behandlingen av den samiska minoriteten och efterlevnaden av ovan nämnda artikel 4b (se vidare härom nedan i kapitel 8).

Enligt artikel 11 är kommittén behörig att behandla klagomål från en konventionsstat mot en annan för bristande efterlevnad av konventionen. Detta är en ovanlig regel i konventions-sammanhang. Sådana klagomål har dock hittills aldrig förekommit.

Kommittén är vidare behörig att behandla enskilda personers eller organisationers klagomål mot att en stat har brutit mot konventionen. Detta föreskrivs i artikel 14, dock med den reservationen att den stat som man vill rikta klagomål mot

måste ha godtagit den enskilda klagorätten. Till dags dato har endast sju stater gjort en sådan förklaring. Sverige är en av dessa. Sverige försöker dessutom i FN aktivt påverka övriga konventionsstater att avge sådan förklaring. För svensk del finns den inskränkningen att kommittén inte skall få pröva sådana klagomål som redan prövats i internationella organ - för såvitt inte rasdiskrimineringskonventionen anses ge bättre skydd i just det avseende det gäller.

Till sist skall bara nämnas att ytterligare en FN-konvention är av intresse i sammanhang med artikel 4a och 4b i rasdiskrimineringskonventionen. Det gäller Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, vars artikel 20:2 stadgar att "allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld, skall vara i lag förbjudet".

4 UTLÄNSK RATT

Det är av särskilt intresse att studera utländsk lagstiftning på ett område som i huvudsak styrs av en internationell överenskommelse. Som framgår av kapitel 3 har över 100 länder ratificerat rasdiskrimineringskonventionen. Alla dessa är inte av samma intresse. Vi har valt att för jämförelsens skull redovisa rättsläget i ett mindre antal länder, nämligen Danmark, Finland och Norge samt Belgien, Frankrike, Kanada, Nederländerna, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike.

De utomnordiska länderna liknar Sverige i två för sammanhanget väsentliga avseenden: de är invandringsländer och de har en liknande rättsordning. Ytterligare två länder är här av intresse, nämligen USA och Schweiz, då dessa har lagstiftning mot diskriminering. De har emellertid inte ratificerat konventionen och utelämnas därför.

Redovisningen av varje land är här mycket kortfattad och inskränker sig till en beskrivning av den lagstiftning som främst är föranledd av artikel 4 i konventionen. Dessutom redovisas i förekommande fall de åtalsregler som gäller i fråga om de relevanta bestämmelserna.

4.1 Danmark

Som en följd av konventionen infördes 1971 följande bestämmelse i den danska strafflagen:

Den som offentligen eller med avsikt att utbreda till en vidare krets gör uttalande eller framställer annat meddel-

ande genom vilket en grupp av personer hotas, smädas eller nedvärderas på grund av sin ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller tro, straffas med böter eller fängelse intill två år.

Överträdelse av bestämmelsen hör under allmänt åtal.

När det gäller artikel 4b hänvisades från dansk sida till redan existerande lagbestämmelser som innebär att organisationer som använder eller försöker uppnå sina mål genom våld eller genom liknande straffbar påverkan på personer av annan åsikt skall upplösas genom dom. Härigenom kan man också ingripa mot organisationer som ägnar sig åt rasdiskriminering.

4.2 Finland

I och med att konventionen ratificerades 1970 infördes i 16 kap i den finska strafflagen en paragraf 6a med följande innehåll:

Den som bland allmänheten sprider uttalande eller annat meddelande, i vilket folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med en viss trosbekännelse hotas, förtalas eller smädas, skall dömas för hetsande till diskriminering av folkgrupp till fängelse i högst två år eller till böter.

Brottet hör under allmänt åtal. Det förutsätter alltså inte åtalsbegäran eller anmälan från målsägande. Enligt den finska rätten har målsäganden dock självständig åtalsrätt. Vid brottet "hetsande till diskriminering av folkgrupp" är varje medlem i denna folkgrupp målsägande. I tryckfrihetsmål åligger det justitieministeriet att besluta om åtal, vilket dock inte begränsar målsägandens möjligheter att väcka talan i tryckfrihetsmål.

När konventionen ratificerades av Finland ansåg man att artikel 4b inte krävde någon ny lagstiftning. I lagen om för-

eningar finns nämligen bestämmelser om möjlighet till upplösning av förening och om avbrytande av förenings verksamhet.

4.3 Norge

I samband med att Norge 1970 ratificerade rasdiskrimineringskonventionen infördes i strafflagen följande bestämmelse:

Med böter eller fängelse intill två år straffas den som genom uttalande eller annat meddelande som framställs offentligen eller på annat sätt sprids bland allmänheten smädar, förhånar eller utsätter för hot, förföljelse eller ringaktning en person eller grupp av personer på grund av deras trosbekännelse, ras, hudfärg eller nationella eller etniska ursprung.

Brottet hör under allmänt åtal. Som framgår av texten rymmer bestämmelsen även kränkande yttranden mot enskild person. En enskild kan inte själv väcka talan med åberopande av detta lagrum. Däremot kan enskild väcka talan om han åberopar strafflagens regler om ärekränkning.

När det gäller artikel 4b stiftades inte någon särskild lag. I norsk lag finns bestämmelser om straff och böter eller fängelse i högst sex månader bl a för den som bildar eller deltar i en förening om föremålet för verksamheten är utövande av eller uppmuntrande till straffbar handling eller om medlemmarna förpliktar sig till obetingad lydnad mot någon. Det ansågs därför att någon lagstiftning med anledning av artikel 4b inte krävdes.

4.4 Belgien

I Belgien finns ännu inte någon lagstiftning mot rasdiskriminering trots att landet redan 1975 ratificerade konventionen. Emellertid föreligger ett förslag till sådan lagstiftning som troligen under år 1981 kommer att antas till lag. Förslaget innebär bl a att det blir straffbart att offentligen uppmana till diskriminering, hat eller våld mot en person, en grupp, en sammanslutning eller dess medlemmar på

grund av deras ras, hudfärg, härstamning eller nationella eller etniska ursprung. Enligt förslaget skall det vidare vara straffbart att delta i sammanslutning som främjar rasdiskriminering.

4.5 Frankrike

År 1972 infördes en lag angående bekämpande av rasism. Paragraferna 1 och 2 föreskriver mellan en månads och ett års fängelse och/eller 2 000 - 300 000 FrF i böter för den som i tal, skrift, konst eller på annat sätt offentligen provocerar till diskriminering, eller på annat sätt provocerar till diskriminering, hot eller våld mot enskild eller grupp på grund av tillhörighet eller icke tillhörighet till ras, nation, religion eller etnisk grupp. I paragraf 3 föreskrivs samma straff för ärekränkning som i övrigt äger rum under omständigheter som i paragraferna 1 och 2. Paragraf 4 föreskriver fängelse i fem dagar till två månader och/eller böter om 150 - 60 000 FrF för nedsättande tillmälen som riktas mot enskild. Enligt paragraf 5 kan varje organisation, verksam sedan minst fem år och i vars reguljära verksamhet kamp mot rasism ingår, föra enskilds eller grupps talan. Om målsäganden är en enskild person måste dock denne ge sitt samtycke därtill. Paragraf 9 gör det möjligt för staten att upplösa varje grupp eller organisation i vars verksamhet regelmässigt ingår handlingar som förbjuds enligt lagen.

Enligt fransk rätt finns tre möjligheter att få till stånd en rättslig prövning. Man kan för det första göra en sk enkel anmälan till allmän åklagare som fritt avgör huruvida målet skall tas upp eller ej. Man kan för det andra kräva domstolsprövning utan förundersökning mot viss avgift. För det tredje kan man göra en anmälan med sk "constitution de partie civile", vilket kräver deponering av mellan 500 och 2 000 FrF. Enligt uppgift föranleder alternativ 1 så gott som aldrig rättslig prövning. Alternativ 2 kan sällan genomföras på grund av bevisproblemen. När det gäller alternativ 3 verkar kostnaden automatiskt hämmande.

4.6 Kanada

Sedan 1970 finns i den kanadensiska strafflagen bestämmelser som straffbelägger hatpropaganda på rasistisk grund. Bestämmelsen förbjuder uppmaning till folkmord och uppmaning till eller främjande av hat mot någon identifierbar grupp av människor som utmärks genom ras, hudfärg, religion eller etniskt ursprung. Någon lagstiftning om förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering finns inte.

4.7 Nederländerna

Innan konventionen ratificerades fanns i den nederländska strafflagen föreskrifter om straff för den som offentligen genom tal eller i skrift eller bild förolämpade en befolkningsgrupp.

När konventionen ratificerades år 1972 infördes straff för den som i tal och skrift uppsåtligen offentligt uppviglar till hat mot eller diskriminering av andra personer eller till våld mot personer eller andras egendom på grund av deras ras, religion eller övertygelse. Dessutom infördes en bestämmelse som innebär att den som av andra skäl än att ge en faktisk information offentliggör ett yttrande som han inser eller har skälig anledning att inse förolämpar grupp av personer på grund av deras ras, religion eller övertygelse kan bestraffas. Detta innebär alltså att i vissa fall uttalanden som är kränkande för en folkgrupp som görs av obetänksamhet kan bestraffas; man har alltså ett slags oaktsamhetsbrott på detta område, dvs uppsåt erfordras ej.

4.8 Storbritannien

Sektion 70 i den brittiska "Race Relations Act" gör det straffbart att publicera eller distribuera skrifter av hotande, smädande eller förolämpande natur eller att använda sådana uttryck på offentlig plats eller vid allmän sammankomst om det kan antas att hat kan uppkomma mot en folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av viss nationalitet eller av visst etniskt eller nationellt ursprung.

Den nuvarande bestämmelsen som tillkom 1976 ersatte och skärpte den bestämmelse som tidigare fanns i sektion 6 av 1965 års "Race Relations Act" som i huvudsak liknade den nuvarande bestämmelsen. Där ingick dock som rekvisit att den tilltalade skulle ha uppsåt att uppvigla till rashat, vilket numera är borttaget.

Den nuvarande bestämmelsen medför maximalt två års fängelse eller böter. Åtal kan ske enbart av kronjuristen eller med hans samtycke. Denna åtalsrestriktion är ansedd vara nödvändig för att undvika att enskilda åtal i olämpliga fall skulle kunna skada relationerna mellan olika etniska grupper och försvaga det allmänna accepterandet av bestämmelsen.

Såvitt gäller artikel 4b rörande förbud mot rasistiska organisationer har statsmakterna i Storbritannien ansett att rätten att bilda politiska organisationer skall inskränkas endast i undantagsfall. Lagförbud förekommer därför endast i fråga om organisationer som ägnar sig åt terrorism och samhällsomstörtande verksamhet.

4.9 Förbundsrepubliken Tyskland

Enligt paragraf 130 i den västtyska strafflagen, som gäller oförändrad sedan tillkomsten 1960, bestraffas den som genom vissa särskilda handlingar mot "delar av befolkningen" kränker andras människovärde på ett sätt som är ägnat att störa den allmänna friden. De i lagen angivna brottsliga handlingarna är dels uppvigling till hat, dels uppmaning till bl a våldshandlingar och dels skymfande eller illvilligt förtal. Med "delar av befolkningen" avses dels de folkgrupper som enligt konventionen skall skyddas, dels varje flertal av människor som skiljer sig från övriga människor genom något slags kännetecken, t ex arbetare, bönder, katoliker, utlänningar och gästarbetare.

1973 tillkom paragrafen 131 i strafflagen, vilken förbjuder bl a spridning av skrifter som innebär uppvigling till rashat.

De nämnda brotten hör under allmänt åtal och enskilt åtal kan här inte förekomma.

I västtysk lagstiftning fanns redan när konventionen ratificerades förbud mot vissa organisationer. Förbudet gäller bla sammanslutningar som genom sin verksamhet kommer i konflikt med gällande strafflag, varigenom organisationer som främjar rashat kan förbjudas. Hittills har två organisationer förbjudits på grund av att de ansetts främja rasdiskriminering. De som är medlemmar i eller understödjer sådana organisationer kan bestraffas.

4.10 Österrike

1974 infördes i Österrikes strafflag en bestämmelse som gör det straffbart att bland allmänheten på ett sätt som är kränkande för människovärdet hetsa mot eller uttrycka missaktning för folkgrupp bestämd till ras, till folk, till folkstam eller till stat. Någon lagstiftning med anledning av artikel 4b kom inte till stånd. Sedan 1945 gäller dock förbud mot nazistiska organisationer.

5 GALLANDE RÄTT

5.1 Brottsbalken

Stadgandet om hets mot folkgrupp i brottsbalken kom till år 1948 och hade till främsta syfte att göra slut på antisemitisk propaganda. Vid 1960 års riksdag behandlades frågor rörande rasdiskriminering och rasförföljelse. Chefen för justitiedepartementet anförde att han för sin del trodde att det mest effektiva medlet - i vart fall på lång sikt - var att motverka rashat och hetspropaganda genom upplysning och uppfostran. Enligt honom hade det emellertid visat sig nödvändigt att också använda lagstiftning. Departementschefen ansåg dessutom att en skärpning av straffskalan borde övervägas (II kammarens protokoll 2:256). En sådan skärpning ägde rum år 1965 i samband med brottsbalkens införande (prop. 1962:10 del C s 202). Paragrafen, 16 kap 8 § i brottsbalken (BrB), hade följande lydelse: "Hotar, förtalar eller smädar någon offentligen folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse dömes för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter."

År 1970 ändrades paragrafen för att Sverige skulle kunna ratificera rasdiskrimineringskonventionen (prop. 1970:87; I LU 1970:41). Stadgandet vidgades på tre viktiga punkter, nämligen i fråga om den brottsliga handlingen, brottsobjekten (d v s vilka som skulle vara föremål för skydd) och offentlighetsrekvisitet (d v s kravet på att gärningen skall begås offentligen).

Brottsbalken 16:8 lyder:

"Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprides bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse, dömes för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter."

Ändringarna från 1970 innebar följande.

1 Den brottsliga handlingen

Orden "förtalar eller smädar" byttes ut mot "uttrycker missaktning för". Departementschefen ansåg att kränkande uttalanden borde vara omfattade av straffbestämmelsen även om de inte kunde bedömas som förtal eller smädelser. Han avsåg meddelanden som var nedsättande eller förnedrande för t ex viss folkgrupp och som fick anses överskrida gränserna för en saklig och vederhäftig diskussion. Enligt departementschefen rådde det inte någon tvekan om att även förlöjligande meddelanden praktiskt taget alltid blev straffbara.

Lagrådet ansåg med hänsyn till yttrandefriheten att straffbarheten borde begränsas till förtal och smädelser.

Första lagutskottet delade departementschefens mening. Utskottet ansåg emellertid - mot bakgrund av motioner i frågan - att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet. Härunder borde enligt utskottet inte innefattas alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur, utan för straffbarhet borde uttalandet överskrida gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga.

Flera ledamöter av båda kamrarna hade invändningar mot utbytet av orden "förtalar eller smädar" mot "uttrycker missaktning för". Det vaga i ordet "missaktning" ansågs kunna medföra att förändringen faktiskt var en inskränkning i yttrande- och tryckfriheten.

2 Brottsobjekten

Paragrafen anger som föremål för skydd folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse. Det tidigare brottsobjektet var definierat som "folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse". Med de nya kategorierna avsåg man följande.

1. Ras. Här avsågs de grupper som brukar upptas i antropologiska rasindelningar. Folkgrupp av viss ras. Uttrycket ansågs omfatta såväl samtliga individer, tillhörande viss rasbestämd befolkningsgrupp, som en bestämd del av sådan befolkningsgrupp.
2. Folkgrupp av visst etniskt ursprung. Med denna kategori avsågs folkgrupper vari medlemmarna har ett relativt enhetligt kulturmönster. Samer torde t ex kunna räknas hit liksom i betydande grad folkgrupper vars medlemmar har gemensam nationalitetstillhörighet.
3. Folkgrupp av visst nationellt ursprung. Nationalitetstillhörigheten är en egenskap som är av särskild vikt ur praktisk synpunkt i en lagstiftning mot rasdiskriminering. Därför nämndes denna grupp särskilt.

En folkgrupp kan ofta inordnas under mer än en av dessa kategorier. Brottsobjekten har beskrivits så att de delvis sammanfaller.

När det gäller brottsobjekten är konventionstexten av intresse. Enligt artikel 4 i konventionen åtar sig konventionsstat att bestraffa "allt spridande av på rasöverlägsenhet eller rashat grundade idéer". Departementschefen fann att den dittillsvarande bestämmelsen, som innebar att den brottsliga handlingen skulle vara riktad mot en viss folkgrupp, medförde att vissa förkastliga meddelanden var straffria, t ex prisande av en viss folkgrupp på sådant sätt att alla andra folkgrupper måste anses smädade. Den brottsliga handlingen var

då inte riktad mot en särskilt utpekad folkgrupp utan mot ett kollektiv av folkgrupper. Departementschefen ansåg emellertid att även sådana indirekta påståenden om underlägsenhet borde vara straffbara.

I fråga om hur detta skulle framgå i lagen anförde departementschefen:

"Kommittén har som skyddsobjekt angett såväl ras som raser och såväl folkgrupp som folkgrupper. Bland folkgrupperna nämns folkgrupp av viss ras. Avsikten med användningen av både singular- och pluralformerna har varit att understryka att det för straffbarhet inte skall krävas utpekande av någon eller några raser eller folkgrupper utan att ansvar skall kunna följa även om objektet för den brottsliga handlingen är mer allmänt. Enligt kommittén skall det alltså vara tillräckligt om t ex viss ras prisas på sådant sätt att alla andra raser måste anses smädade.

Även enligt min mening bör bestämmelsen om hets mot folkgrupp kunna tillämpas i sådana fall som kommittén har angett. Den av kommittén åsyftade omfattningen av straffbestämmelsen kan emellertid enligt min mening nås utan användning av pluralformerna. Uttrycket folkgrupp av viss ras får anses omfatta såväl samtliga individer, tillhörande viss rasbestämd befolkningsgrupp, som en bestämd del av sådan befolkningsgrupp. Med hänsyn härtill torde det inte vara nödvändigt att bland skyddsobjekten ta med både ras och folkgrupp av viss ras." (Prop. 1970:87 s 73 f.)

3 Offentlighetsrekvisitet

Före ändringen 1970 var det straffbara området begränsat genom att den brottsliga handlingen skulle ske offentligen. För straffbarhet räckte alltså inte att uttalandet spreds bland allmänheten vid upprepade privata samtal. Prop. 1970:87 innebär att uttalandet skulle vända sig direkt till allmänheten eller göras muntligen inför menighet eller församling iskrift som spreds eller i annat meddelande till allmänheten.

Departementschefen anförde (prop. 1970:87 s 62):

"Detta offentlighetsrekvisit står i viss motsats till art. 4, som efter ordalagen kan synas omfatta allt spridande av otill-

börliga omdömen av ifrågavarande slag. Det är emellertid utan vidare klart att det inte kan komma i fråga att i svensk rätt beskära yttrandefriheten i så stor utsträckning som konventionen enligt sin lydelse kräver. Jag vill än en gång understryka konventionens föreskrift att principen om yttrandefrihet skall beaktas.

Om man strävar efter att nå största möjliga överensstämmelse med konventionen, torde å andra sidan, som kommittén också har påpekat, ett sådant offentlighetskrav som anges i bestämmelsen om hets mot folkgrupp innebära en alltför kraftig begränsning. Utanför det straffbara området skulle t ex falla sådan systematisk smygpropaganda som kan bedrivas genom enskilda samtal med uppsåt att därigenom nå spridning bland allmänheten av kränkande beskyllningar mot en folkgrupp av viss härkomst.

Enligt kommittén bör offentlighetsrekvisitet för ifrågavarande slag av handlingar anges som spridande bland allmänheten, dvs, på samma sätt som i bestämmelserna i BrB om samhällsfarlig ryktesspridning (16 kap 6 §), beljugande av myndighet (17 kap 6 §) och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (19 kap 8 §).

Några remissinstanser har ställt sig kritiska till en sådan ändring av offentlighetsrekvisitet med hänsyn till bevisvärigheterna. Bland annat har ansetts att bestämmelsens omfattning blir alltför obestämd och att det skulle vara lämpligare att beskriva offentlighetsrekvisitet i överensstämmelse med bestämmelsen om uppvigling i 16 kap 5 § BrB, dvs att det skall vara fråga om ett 'meddelande till allmänheten'.

Jag finner det angeläget att straffbarheten för handlingar som innebär hets mot ras eller annan folkgrupp inte begränsas till sådana fall då ett uttalande direkt vänder sig till allmänheten eller i övrigt till en större krets. Även olika former av propagandakampanjer som i det fördolda kan föras genom upprepade uttalanden, t ex vid privata samtal, bör vara straffbara."

Av dessa skäl utvidgades offentlighetsrekvisitet från "offentligen" till det nu gällande "offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprides bland allmänheten".

När det gäller hot eller uttryck för missaktning mot enskild person på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse tillkom ingen ny lagregel. Det ansågs att redan existerande lagregler såsom BrB 5:3 om förolämpning och BrB 4:5 om olaga hot kunde användas i sådana situationer (se prop. 1970:87 s. 56).

Förolämpningsbrottet ligger inte under allmänt åtal annat än i de fall förolämpning sker mot någon "i eller för hans myndighetsutövning". Uttryck för missaktning mot enskild person på grund av etniskt ursprung m m kan inte åtalas av annan än den som är utsatt för det (målsäganden). Straffrättskommittén ansåg på sin tid (i förslaget till brottsbalk, SOU 1953:14) att förolämpningsbrottet tillsammans med övriga ärekränkingsbrott i brottsbalkens 5 kap skulle läggas under allmänt åtal, med den inskränkningen att åtal inte fick ske annat än om det var påkallat ur allmän synpunkt. Så skedde dock inte.

5.2 Tryckfrihetsförordningen

Inom tryckfrihetslagstiftningen kan beskrivningarna av brott antingen göras helt inom de allmänna straffstadgandena, vilket är vanligast utomlands, eller genom särskilda tryckfrihetsrättsliga stadganden. I Sverige tillämpas den senare metoden.

För att ett förbud om hets mot folkgrupp skall vara effektivt måste därför ett stadgande finnas även i tryckfrihetsförordningen. Sedan 1949, då den nuvarande tryckfrihetsförordningen (TF) började gälla, har också ett sådant stadgande funnits där. Den nuvarande bestämmelsen är intagen i TF 7:4 p 8 och har följande lydelse:

"Med beaktande av det i 1 kap angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar:

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

---"

Tryckfrihetsförordningen är grundlag. Statsmakterna kan inte genom andra författningar än TF begränsa tryckfriheten. Följaktligen kan missbruk av tryckfriheten inte föranleda ansvar annat än med stöd av TF. För att detta skall få verklig be-

tydelse måste tryckfrihetsförordningen innehålla egna beskrivningar av de yttranden som är brottsliga. Annars skulle tryckfriheten kunna begränsas genom ändring i vanlig lag.

Ett yttrande måste vara straffbart både enligt TF och brottsbalken för att kunna bestraffas som tryckfrihetsbrott. Tryckfrihetsförordningens straffbud kan alltså aldrig sträcka sig längre än brottsbalkens.

Vid bedömningen om ett yttrande är straffbart enligt TF skall alltså beaktas det i TF angivna syftet med allmän tryckfrihet, dvs säkerställandet av medborgarnas rätt att i tryckt skrift fritt yttra sina tankar och åsikter samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst. Vid bedömningen skall man vidare "alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla" (TF 1:4).

Tryckfrihetsförordningen har självfallet tillämpning på tryckta skrifter, dvs skrifter som framställs i tryckpress. Tryckfrihetsförordningen tillämpas dock även på skrift som är mångfaldigad genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om det finns utgivningsbevis för skriften eller om skriften är försedd med uppgift om att den är mångfaldigad samt tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat den och om ort och år för mångfaldigandet.

6 RÄTTSTILLÄMPNINGEN

Anmälningar som rör brott mot brottsbalken 16:8 utreds av polis- eller åklagarmyndigheterna. Om åklagare väcker åtal prövas målet vid de allmänna domstolarna, dvs i tingsrätt, i hovrätt och, om prövningstillstånd meddelas, i högsta domstolen.

Vid anmälningar som avser brott mot tryckfrihetsförordningen är justitiekanslern (JK) ensam åklagare. Sedan 1978 avgör JK även ensam frågan om åtal alls skall väckas. Tidigare överlämnades tryckfrihetsärenden av regeringen till JK för åtal. Tryckfrihetsmål upptas vid de tingsrätter inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte och kan därefter överklagas till hovrätten och högsta domstolen. Unikt för tryckfrihetsmålen är att man i första instans har en jury, såvida inte parterna enas om annat, som vid ansvarstalan har att pröva om brott föreligger. Finner juryn att brott inte föreligger skall den tilltalade frikännas. Om juryn finner motsatsen skall rätten pröva frågan.

6.1 Anmälningar för misstanke om brott mot BrB 16:8

Utredningen har fått del av alla anmälningar rörande brott mot BrB 16:8 under perioden 1973 till och med utgången av november 1980. Under den perioden har det förekommit 74 anmälningar.

Under perioden 1970 t o m 1979 har det meddelats två domar avseende detta brott. Domarna grundar sig på en anmälan enligt vilken två personer skulle ha gjort sig skyldiga till brott.

En redogörelse för domen lämnas nedan i avsnittet om domstolarnas verksamhet. Härutöver har utredningen fått kännedom om ytterligare en anmälan som gjordes 1980 som lett till åtal och fällande dom. Även för denna dom lämnas en redogörelse nedan.

Åtalsfrekvensen har alltså varit mycket låg. I det följande redogör vi för ett par fall som enligt vår uppfattning borde ha lett till åtal men där detta inte skett.

Ett fall rör ett flygblad som inte varit att anse som tryckt skrift med följd att BrB 16:8 varit tillämplig. Anmälan grundade sig på ett flygblad med följande innehåll:

"SVERIGE ÅT SVENSKARNA

eller vill Du, att invandrande negrer, mongoler, zigenare och judar skall bli herrar i vårt kära fosterland?

Det var tysta knegande svenskar som gjorde Sverige till vad det är i dag. Låt det även i fortsättningen bli svenskar som bor här.

SVERIGE AT SVENSKARNA

Stoppa invandringen - slå vakt om vår nordiska ras - stoppa den fria aborten, som mördar svenskarna innan de föds - stoppa importen av färgade adoptivbarn!"

Förundersökningen rörande denna anmälan nedlades med motiveringen att innehållet i flygbladet inte kunde anses uttrycka sådan missaktning som avses i BrB 16:8.

Det skall tilläggas att ytterligare en anmälan gjordes med anledning av flygbladet, men förundersökningen nedlades med samma motivering som i det ovannämnda fallet.

Ett annat fall rörde ett tryckt upprop som spreds inom en skola med följande innehåll:

"Nationalsocialister!

Juggarna har tagit över vår fina ...skola. Och dom sumptrollen nöjer sig inte med det. Slut upp i vårt nynazis-

tiska parti. Utrotningen av juggar, turkar och judar är självklar. Fram för den ariska rasen. Fram för partiet och vår gudomlige ledare Adolf Hitler. Rapportera all kännedom om kommunistisk och antinazistisk verksamhet. Stryp judarna medan de ännu är i deras mödrars magar. Upprätta privata gaskammare på offentlig plats. Skaffa partiemblem som armbindel. Förgör allt motstånd skoningslöst. Ställ upp för partiet. Heil Hitler!"

Förundersökningen med anledningen av anmälan nedlades med motiveringen att det kunde förutsättas att gärningsmännen saknade uppsåt att sprida skriften till en obestämd krets utanför skolan, varför straffbarhet inte ansågs föreligga.

Slutligen skall omnämnas att på senare tid i flera fall anmälningar gjorts med anledning av flygblad med grovt nedsettande omdömen om invandrare. Dessa flygblad har inte varit att anse som tryckta skrifter. Då åtal inte väcktes överklagades besluten till riksåklagaren, som med hänvisning till justitiekanslerns bedömning av flygblad med motsvarande innehåll, men som varit att bedöma som tryckta skrifter, lade ned förundersökningen. JK:s motivering i detta ärende liksom texten i flygbladet återfinns nedan.

6.2 Anmälningar för misstanke om brott mot TF 7:4 p 8

I tryckfrihetsmål är justitiekanslern (JK) åklagare. Hets mot folkgrupp såsom brott mot tryckfrihetsförordningen har av JK under perioden 1970-1980 prövats i 26 fall. I inget av dessa har åtal väckts.

Här skall omnämnas några av de fall JK prövat.

Ett ärende avsåg en insändarartikel med rubriken "Stoppa rit-slakt". Författaren vände sig mot judars och muslimers behandling av djur vid slakt och avslutade med orden: "Judar och muslimer usch". JK vidtog ingen åtgärd med följande motivering:

"Det tryckfrihetsbrott som det skulle kunna vara fråga om i detta fall är hets mot folkgrupp. Med hänsyn till artikelns

innehåll och till att den är en insändarartikel publicerad tillsammans med andra bidrag av debattkaraktär från tidningens läsekrets anser jag emellertid att förutsättningarna för att med framgång föra talan mot tidningens ansvarige utgivare för hets mot folkgrupp måste bedömas som mycket osäkra. Jag vidtar därför ingen åtgärd med anledning av anmälan."

Ett annat fall rörde en dagstidningsartikel med rubrik "Polismästaren varnar: Akta er för zigenare". Samma dag hade på ledarsidan i tidningen införts en artikel med rubriken "Polismästaren i Hudiksvall hetsar mot folkgrupp?". JK ansåg att artikeln i fråga innehöll yttrande om zigenare av den arten att det enligt JK låg nära gränsen för det straffbara området. Med hänsyn till att på tidningens ledarsida tagits bestämt avstånd från uttalandet och alla andra former av hets mot folkgrupp fann JK ej skäl att vidta någon åtgärd.

I en tidning hade förekommit en artikel om en icke namngiven men klart identifierbar folkgrupp som inflyttat till orten. Artikeln anmäldes till JK. Författaren uttryckte missnöje över att folkgruppen slagit sig ner på orten och artikeln innehöll bl a följande passus: "Det var folk som inte alls såg ut som folket i Tälje. Nej då, de var mörka, både i hårfärg och i skinnet och till råga på allt eländet kunde de varken förstå eller tala täljiska." JK uttalade att för straffbarhet för hets mot folkgrupp krävs uppsåt att offentligen göra något som är att anse som att hota eller missakta viss folkgrupp. Artikeln innefattade enligt JK inte sådant brott.

I ett antal ärenden på senare tid har JK haft att ta ställning till flygblad med grovt nedsättande omdömen om invandrarna i Sverige. I flygbladen angreps inte någon bestämd folkgrupp av visst nationellt eller etniskt ursprung utan till Sverige inflyttade personer från andra länder.

Ett av dessa flygblad hade bl a följande innehåll:

"SVERIGE DÖR
LÅT SVERIGE LEVA

Invandringen hotar svenskarna. För varje år blir svenskarna allt färre och invandrarna allt fler. Om fyra generationer finns inget svenskarnas Sverige. Invandrarna och deras ättlingar har totalt ockuperat Sverige. Med kanske en turk som dikta- tor och en neger som utrikesminister. Folket är då ett choklad- brunt blandfolk som inte talar svenska utan olika språk huller om buller.

Detta är ingen skräckvision utan en sannolik verklighet om invandringen får fortgå. Redan idag är invandrarkvinnorna lika många som svenskorna på förlossningsavdelningarna. Samtidigt som arbetslösheten är hög bland unga svenskar.

Politikerna tiger fejt eller pratar runt, medan LO verkar oroad. Experter larmar: Om svenskarna inte får fler barn, blir vi 25 % färre för varje generation. Om 4 generationer har svenskarna dött ut. Ställ politikerna till ansvar! Kräv handlingar nu!

Organiserad brottslighet - bordeller, koppleri, sprit- och spelklubbar - styrs övervägande av sydländska invandrare - och de utvisas inte! De stannar kvar, blir allt fler och för- stör Sverige moraliskt. Talet om att invandrarna inte belas- tar socialvården är lögn, säger en arbetsgrupp vid Lunds Uni- versitet. Över en fjärdedel av utomnordiska invandrare ligger socialvården till last, endast 7,5% svenskar, i t ex Malmö.

Invandrarna får gratis nya lägenheter, möbler, färg-TV, disk- maskiner, tvättmaskiner, hyran betald, telefon installerad och samtalen betalda och resor för att få anhöriga hit till Sverige - allt enligt Socialstyrelsens handledning 1977 till socialvårdsarbetare (vilken inte är för allmänheten). Inte undra på att svenskarna måste betala världens högsta skatter!

Detta leder till Sveriges förfall! Stoppa detta nationella självmord! Protestera!"

I sin motivering till dessa beslut uttalade JK att "invandra- re" inte är att anse som folkgrupp i den mening som avses i 16 kap 8 § brottsbalken. Skyddade folkgrupper enligt denna paragraf är enligt JK t ex sådana vars medlemmar har ett re- lativt enhetligt kulturmönster. Begreppet invandrare torde enligt JK innefatta en mångfald olika folkgrupper och utgöra ett alltför obestämt begrepp i detta sammanhang. Av dessa skäl ansåg JK att flygbladen inte innefattade straffbar handling.

6.3 Domstolsavgöranden

Rättslig prövning av ifrågavarande bestämmelser sedan de trädde i kraft 1970 har förekommit endast sparsamt.

I ett rättsfall i Högsta domstolen (HD) som redovisas i Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1978 s 3 har avgjorts huruvida någon målsägande kan förekomma vid brottet hets mot folkgrupp. Fallet rörde Scientologykyrkan, som väckte skadeståndstalan mot en tidnings ansvarige utgivare på den grund att en artikel i tidningen ansågs innefatta brottet hets mot folkgrupp. Frågan var alltså om tryckfrihetsbrott förelåg. HD fann att någon målsägande inte kunde förekomma vid brottet hets mot folkgrupp och avvisade kyrkans talan.

I två fall hittills har brott mot BrB 16:8 tagits upp till prövning.

Det ena fallet gäller två alkoholpåverkade ungdomar som till en utländsk medborgare ropat: "Jävla svartskalle, gå till helvete, till ditt eget land!" Tingsrätten fann att uttalandena måste anses som uttryck för missaktning, att de skett offentligt och att de tilltalade därför var skyldiga. Brotten bedömdes som ringa. Femton dagsböter utdömdes.

Det andra fallet gäller en föreståndare för en campingplats som vid infarten till denna hade satt upp en skylt med texten "Zigenare får ej beträda campingen". Tingsrätten fann styrkt att den tilltalade genom att sätta upp skylten offentligen uttryckt missaktning för folkgrupp. Brottet bedömdes såsom ringa med hänsyn till att ett förhållandevis litet antal personer fått del av skyltens meddelande. Fyrtio dagsböter utdömdes. Såväl åklagaren som den tilltalade överklagade till hovrätten, som ändrade domen. Hovrätten ansåg att brottet ej var att bedöma som ringa. Påföljden bestämdes till villkorlig dom, som av hänsyn till allmän laglydnad förenades med bötesstraff. Domen hade vid tidpunkten för tryckningen av detta betänkande ännu inte vunnit laga kraft.

7 RIKSDAGSBEHANDLINGEN

Sedan lagstiftningen 1970 trätt i kraft har den först på senare år varit föremål för behandling i riksdagen.

Sålunda framställdes i motionen 1978/79:856 ett yrkande att riksdagen skulle besluta att i 16 kap BrB skulle införas en ny paragraf, 18 §, av följande lydelse:

"Målsägande vid brott enligt 8 § är företrädare för den folkgrupp som hotats eller utsatts för missaktning."

Bakgrunden till motionen var det ovan nämnda rättsfallet NJA 1978 s 3, vari fastslagits att målsägandetalan inte kan förekomma vid detta brott.

Justitieutskottet avstyrkte bifall till motionen (JuU 1979/80:7) och anförde bl a att det var svårt att tänka sig en ordning med en målsägande vid ett sådant brott. Enligt utskottet skulle betydande komplikationer kunna uppkomma vid den praktiska tillämpningen av en sådan bestämmelse, t ex om rivaliserande organisationer samtidigt önskar företräda en etnisk grupp. Vidare måste, enligt utskottet, beaktas att det enligt en huvudprincip i svensk rätt är åklagare som väcker åtal vid brott och att varje medborgare har möjlighet att ange brott till åtal och att påkalla prövning hos överordnad åklagare om åtal ej väcks. Samtidigt påtalade utskottet vikten av att sådana kriminaliserade yttringar av hets mot eller missaktning för folkgrupp som motionen tar sikte på inte får tolereras och lämnas opåtalade. Härvidlag låg det enligt utskottet ett stort ansvar på de rättsvårdande organen, sär-

skilt polis- och åklagarmyndigheter. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

I samband med riksdagens behandling av justitieutskottets betänkande anförde utskottets ordförande på dess vägnar bl a följande:

"Det handlar nämligen om en fråga som är väldigt viktig i vår tid och där vi har anledning att se upp mycket noga med hur vi beter oss mot alla de minoritetsgrupper som vi har i vårt land. ... Vi säger att motionen riktar uppmärksamhet på ett samhällsproblem som i takt med ökad invandring till Sverige blivit allt mer påtagligt. Enligt utskottets mening kan sådana kriminaliserade yttringar av hot mot eller missaktning för folkgrupp som motionen tar sikte på självfallet inte få tolereras och lämnas opåtalade. Härvidlag ligger det, säger vi, ett stort ansvar på våra rättsvärdande organ, särskilt polis- och åklagarmyndigheterna.

Naturligtvis vill inte utskottet med detta uttalande skriva någon polis eller åklagare någonting på näsan om deras tjänsteåligganden, men vi vill understryka hur viktigt vi anser att detta ärende är och hur viktigt det är att följa upp de olika frågor som uppstår."

(Riksdagens protokoll 1979/80:44; § 15)

I motionen 1979/80:1600 hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära att diskrimineringsutredningen gavs tilläggsdirektiv så att minoriteterna får det skydd som avses i FN-konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.

I motionen anfördes bl a att den rätt som FN-konventionen (artikel 6) tillförsäkrar envar som har blivit utsatt för diskriminerande handling inte kan sägas ha kommit till klart uttryck i svensk lagstiftning. Härvidlag pekades på att det i brottsbalken upptagna brottet hets mot folkgrupp inte ger den enskilde något direkt skydd, utan endast skyddar "folkgrupp". Denna brist syntes enligt motionen ha försvärat bestämningen av vem som är målsägande vid ett sådant brott. Frågan om hur innehållet i konventionen på ett tillfredsställande sätt skall överföras till svensk rätt borde enligt motionen utredas.

Utskottet avstyrkte bifall till motionen (JuU 1980/81:7) och anförde bl a:

"Frågan om ett svenskt tillträde till den aktuella FN-konventionen prövades av riksdagen år 1970. Därvid beslutades lagstiftning som innebar bl a att i brottsbalken infördes en bestämmelse om ett nytt brott, olaga diskriminering, samtidigt som tillämpningsområdet för bestämmelserna i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen om hets mot folkgrupp vidgades i olika hänseenden. I lagstiftningsärendet gjordes den bedömningen att bestämmelserna i artikel 6 inte påkallade någon särskild lagstiftningsåtgärd från svensk sida.

Vid ställningstagande till motionsspörsmålet vill utskottet till att börja med framhålla att det i första hand är genom den av Sveriges tillträde till FN-konventionen föranledda bestämmelsen om olaga diskriminering som den enskilde ges straffrättsligt skydd mot rasdiskriminerande handlingar.

Vid detta och andra brott med rasdiskriminerande inslag kan som nyss har nämnts målsägandetalan föras. Att - såsom antyds i motionen - så inte kan ske vid brottet hets mot folkgrupp hänger samman med att den straffbelagda gärningen är riktad mot en folkgrupp som sådan och inte mot enskilda individer.

Den bedömning som gjordes i 1970 års lagstiftningsärende, nämligen att bestämmelserna i artikel 6 i FN-konventionen inte påkallade någon särskild lagstiftningsåtgärd från svensk sida, ansågs av utskottet vid prövning år 1979 av en motion om målsägandetalan vid brottet hets mot folkgrupp alltjämt äga giltighet. Utskottet saknar skäl att frångå denna uppfattning. Utskottet anser det därför inte erforderligt med någon utredning i det syfte som förespråkas i motionen.

Utskottets ställningstagande innebär emellertid inte att det inte av andra skäl än dem som anförs i motionen kan finnas anledning att undersöka om gällande lagstiftning rörande rasdiskriminering behöver ändras, t ex med hänsyn till problem som den ökande invandringen kan ha gett upphov till. Frågan härom övervägs f n av diskrimineringsutredningen."

Riksdagen anslöt sig till betänkandet.

Vid riksmötet 1979/80 ställdes en fråga till justitieministern huruvida det var förenligt med svensk rättsuppfattning att hets skulle kunna bedrivas mot invandrare som grupp. Bakgrunden till frågan var ett av de ovannämnda besluten av JK enligt vilket JK uttalade att ett flygblad med nedsättande omdömen och påståenden om invandrare inte utgjorde tryckfrihetsbrott.

Justitieministern framhöll i sitt svar bl a att regeringen tog bestämt avstånd från invandrarfientlig propaganda. Utan att gå in på omständigheterna i det av JK prövade fallet påpekade justitieministern att en eventuell ändring av bestämmelserna rörande hets mot folkgrupp måste övervägas nog eftersom den skulle få konsekvenser för tryckfriheten. Vidare framhöll han att han till undvikande av missuppfattningar om innebörden av de gällande straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp ville påpeka att de för sin tillämpning inte nödvändigtvis förutsätter att någon eller några raser eller folkgrupper direkt pekas ut. Straffansvar kunde enligt justitieministern komma i fråga även om objektet för den brottsliga handlingen är mera allmänt. Han hänvisade därvid till förarbetena där det sägs att det är tillräckligt om t ex en viss ras prisas på sådant sätt att alla andra raser måste anses smädade.

I två likalydande motioner (1980/81:840-841) framlagda av socialdemokratiska ledamöter hemställdes att BrB 16:8 respektive TF 7:4 p 8 ändrades så att även invandrare i allmänhet kommer att åtnjuta skydd enligt dessa bestämmelser.

I motionerna anfördes:

"Justitiekanslern har i olika beslut angående ifrågasatt tryckfrihetsbrott med anledning av skrifter som allmänt riktat sig mot invandrare uttalat att begreppet invandrare såsom omfattande en mångfald olika folkgrupper är ett alltför obestämt begrepp för att kunna åtnjuta skydd enligt de förut nämnda bestämmelserna i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen. Den ståndpunkt som justitiekanslern intagit - och som redan för gällande rätts vidkommande kan dras i tvivelsmål med hänsyn till vissa uttalanden under förarbetena till bestämmelserna (prop. 1970:87 s 73-74) - kan i vart fall inte godtas för framtiden. En fri diskussion om den svenska invandrapolitiken och om invandrarnas förhållanden i Sverige måste självfallet alltid vara möjlig. Men det får inte vara tillåtet att på sådant sätt som anges i nämnda lagrum generellt nedvärdera invandrare i förhållande till landets ursprungliga befolkning. Framställningar av denna art kan framkalla främlingshat. De medför också betydande risker för att enskilda invandrare eller grupper av invandrare utsätts för diskriminering eller missaktning.

Hithörande frågor torde övervägas av diskrimineringsutredningen. Eftersom en lagändring för att få effekt måste omfatta också tryckfrihetsförordningen, vilket förutsätter två riksdagsbeslut med mellanliggande val, är det emellertid angeläget att en ändring genomförs så snart som möjligt. Vi förordar att riksdagen redan nu gör sådana ändringar i angivna lagrum att skyddet enligt bestämmelserna om hets mot folkgrupp kommer att omfatta även invandrare i allmänhet. Detta kan ske exempelvis så att i bestämmelserna efter ordet 'missaktning' läggs till orden 'för dem som är invandrare eller', alternativt så att efter ordet 'trosbekännelse' läggs till orden 'eller för olika sådana folkgrupper sammantagna'. Den närmare utformningen av lagtexten får ankomma på vederbörande utskott."

Justitieukskottet avstyrkte bifall till motionen om ändring i brottsbalken (JuU 1980/81:36) med hänvisning till att diskrimineringsutredningen skulle avge delbetänkande härom. Konstitutionsutskottet kommer enligt uppgift att behandla motionen om ändring i TF under hösten 1981.

8 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8.1 Inledning

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp har med nuvarande utformning varit i tillämpning sedan 1970. Endast mycket begränsade erfarenheter finns av hur den verkar i praktiken. Därför kan man fråga sig om det finns anledning att ändra bestämmelsen. Redan de begränsade erfarenheterna visar emellertid att ett flertal bristfälligheter föreligger med den nuvarande lagstiftningen.

En sådan bristfällighet har uppmärksammats i samband med justitiekanslerns (JK) och riksåklagarens (RA) praxis att inte väcka åtal mot uttalanden som uttrycker missaktning för det kollektiv av folkgrupper som utgörs av invandrarna i Sverige. Kritiker, bl a i riksdagen, har uttryckt tvivel på att denna tolkning av lagen överensstämmer med dess syfte. Av redogörelsen för rättstillämpningen framgår också att brottsanmälningar nästan aldrig leder till åtal, vilket möjligen kan tyda på bristande intresse eller resurser hos polis- och åklagarmyndigheterna för denna fråga. Vidare har vissa riksdagsledamöter ansett det vara en brist att enskild person eller organisation inte kan väcka åtal vid sidan av åklagare. I FN:s rasdiskrimineringskommitté har Sverige blivit kritiserat för att det i svensk lagstiftning inte (i enlighet med artikel 4b) införts ett förbud för organisationer som främjar rasdiskriminering.

8.2 Brottsobjektet

Under efterkrigstiden har Sveriges befolkning i hög grad förändrats genom invandringen. Det finns numera i vårt land ett stort antal etniska minoritetsgrupper. Under senare år har det förekommit en rad olika uttryck för hot och missaktning mot dessa grupper, varvid den kollektiva benämningen "invandrare" använts. Angreppen har framförallt spritts i flygblad, dvs genom tryckt skrift. Flygbladen har generellt nedvärderat invandrarna i förhållande till landets ursprungliga befolkning. Som tidigare nämnts har en del av dess tryckta skrifter prövats av JK i fråga om tryckfrihetsbrott förelegat enligt 7 kap 4 § p 8 tryckfrihetsförordningen.

JK har kommit till slutsatsen att "invandrare" inte är att anse som folkgrupp i den mening som avses i 16 kap 8 § brottsbalken och i motsvarande bestämmelse i tryckfrihetsförordningen. Enligt JK är t ex sådana folkgrupper skyddade vilkas medlemmar är av samma nationalitet eller sådana vilkas medlemmar har ett relativt enhetligt kulturmönster. Begreppet invandrare omfattar enligt JK en mångfald av olika folkgrupper och är därför ett alltför obestämt begrepp i detta sammanhang.

Som framgår av redogörelsen för rättstillämpningen har RA kommit till samma slutsats. Det har då gällt flygblad med motsvarande innehåll, som inte varit att anse som tryckta skrifter.

I den allmänna debatten har JK:s bedömning ifrågasatts. Bland annat har förutvarande sekreteraren i utredningen angående förbud mot rasdiskriminering, framfört kritiska synpunkter i en artikel i Dagens Nyheter (DN 1979-11-20). Han menade att invandrarna som grupp är att anse som folkgrupp enligt bestämmelsen i brottsbalken och i tryckfrihetsförordningen. Mot bakgrund av uttalandena i prop. 1970:87 menade han att det enligt lagen inte behövde vara fråga om utpekande av någon bestämd folkgrupp eller några bestämda folkgrupper, t ex hit invandrade italienare eller jugoslaver. Lagen torde även om-

fatta ett mer allmänt utpekande av en kategori, bara denna består av folkgrupp eller folkgrupper av visst nationellt ursprung. Detta nationella ursprung behövde enligt artikeln inte vara detsamma för de i gruppen eller grupperna ingående individerna. "Invandrare" liksom "utlänningar" torde därför utgöra sådana folkgrupper som kan omfattas av straffregeln om hets mot folkgrupp.

De nämnda angreppen på invandrare i flygblad har bestått i nedsättande omdömen om dem just för att de inte är infödda svenskar. Det är alltså uppenbart att angreppen mot invandrargrupperna är grundade på att dessa inte har samma nationella eller etniska ursprung som svenskarna. Angreppen har ibland även rent rasistiska förtecken.

Någon entydig definition av termen invandrare finns inte.

I det allmänna språkbruket har ordet invandrare - i sin pluralform - under 1970-talet kommit att användas som en samlingsbeteckning för i landet bosatta personer med nära utländskt ursprung. I vissa sammanhang görs en bestämning av gruppen till de personer i landet som har utländskt medborgarskap eller som är statslösa, i andra sammanhang inräknas därutöver de personer som har blivit svenska medborgare genom naturalisation. I en ännu vidare definition räknas även in barn till föräldrar där den ena eller båda är av utländsk härkomst. I statistiska sammanhang förekommer ibland begreppet invandrare som beteckning på personer som (under en viss tidsperiod) kyrkobokförts som inflyttade från utlandet, vilket då även inbegriper svenska medborgare.

Hur man avgränsar begreppet invandrare - och det brukar som regel inte framgå - varierar i hög grad med sammanhangen och det får naturligtvis betydande konsekvenser för hur många och vilka personer man inbegriper. För närvarande bor i landet omkring 425 000 utländska medborgare. De har kommit från ca 150 länder, dvs från nästan samtliga stater på jorden.

Antalet här bosatta naturaliserade svenska medborgare kan beräknas till ungefär 360 000 personer. Antalet barn som fötts i Sverige sedan föräldrarna blivit naturaliserade och antalet barn med minst en invandrad förälder uppgår sammantaget till uppskattningsvis 350 000. Med den snäva avgränsningen av begreppet inbegrips sålunda knappt en halv miljon människor och med den vidare tolkningen mer än dubbelt så många, dvs över en miljon människor.

I vissa sammanhang avgränsas och specificeras noga den grupp av invandrare man avser. Vilka invandrabarn skall ha rätt till hemspråksundervisning, vilka vuxna invandrare skall ha rätt till ledighet och lön för svenskundervisning, vilka invandrare skall ha rösträtt och vara valbara i de kommunala valen, är exempel på frågeställningar där avgränsningen av naturliga skäl ägnats stor uppmärksamhet. I dessa sammanhang är det nödvändigt att exakt definiera för vilka personer i landet samhället utfäster sig att uppfylla vissa åtaganden och - omvänt - vilka personer som kan kräva dessa rättigheter.

En stor del av den dryga miljon människor som vi, med den vidaste tolkningen av begreppet, kallar invandrare har anammat språk, kultur och beteenden som gör att de inte särskilt märkbart skiljer sig från sin svenska omgivning. I all synnerhet gäller detta den växande grupp som är födda här i landet. Men möjligheterna och viljan att behålla och utveckla sin etniska identitet och att vidarebefordra den till barnen (den s k andra generationen) varierar mycket mellan olika invandrargrupper och - självfallet - mellan olika individer inom dessa.

Det av statsmakterna i invandrapolitiken proklamerade valfrihetsmålet är också ett klart uttryck för samhällets uppfattning att invandrare i Sverige själva skall få avgöra i vilken utsträckning de vill behålla och utveckla sin egen etniska identitet eller uppgå i en svensk kulturidentitet. För de allra flesta första- och andragenerationsinvandrare

blir dock resultatet inte ett val mellan två möjliga etniska identiteter, utan en identitetsutveckling byggd på såväl ursprungslandets som det nya hemlandets kultur och normuppsättning. Detta innebär bl a att en och samma person i vissa sammanhang och miljöer kan känna sig mer tillhörig sin ursprungliga etniska grupp och i andra sammanhang känna en mera svensk identitet. Det är ett rimligt antagande att bl a visstelsens längd i Sverige har betydelse för identitetsuppfattningen.

Ur invandringen växer med tiden minoriteter fram som kan sägas representera skilda former av kollektiva etniska identitetsgrupperingar med varierande grad av svenskt inslag. Gemensamt för dessa minoriteter tillsammanantagna är endast att de inom sig rymmer personer med annan nationell, kulturell, och språklig bakgrund än den svenska majoritetsbefolkningens.

Det finns med andra ord ingen exakt avgränsning av begreppet invandrare som skulle kunna användas i vårt sammanhang. Den närmaste beskrivningen av vad vi här menar med begreppet invandrare är helt enkelt ett kollektiv av etniska folkgrupper med nära utländskt ursprung. Invandrare - i singularform - är således en person med visst etniskt eller nationellt ursprung och som själv definierar sig som tillhörig invandrargruppen eller minoritetsgruppen i fråga. Människor som sålunda identifierar sig mer eller mindre starkt med sin minoritetsgrupp känner sig också mer eller mindre påtagligt som "finnar", "greker", "turkar", "serber" etc. Ur majoritetsbefolkningens synpunkt är i många fall just denna nationella eller etniska bestämning mindre uppenbar än den som uttrycks med benämningen "invandrare" (eller i vissa fall "utlänningar"). Detta är i sin tur följderna av ett allmänt accepterat bruk av den kollektiva benämningen.

Vad som kan anses vara ett allmänt accepterat uttryck undergår förändringar över tid. Dagens benämning "invandrare" kan i morgon ha ersatts med någon annan som vinner allmän ut-

bredning och accept. Detta har mindre betydelse. Det viktiga är att den av majoritetsbefolkningen tillskrivna identiteten som "invandrare" för invandrarna själva i de flesta fall upplevs som mycket påtaglig, oberoende av var på jorden man har sitt ursprung. Uttryck för missaktning som bygger på denna identitetsbestämning känns därför lika kränkande som om den utgått från en mera preciserad nationell eller etnisk identitetsbestämning.

Ett angrepp riktat mot invandrare kommer följaktligen alltid att rikta sig mot ett obestämt antal folkgrupper av visst etniskt eller nationellt ursprung. Med detta synsätt är det vidare uppenbart att det alltid med bestämdhet går att peka ut vissa etniska folkgrupper i landet som kan anses angripna när uttalanden av kränkande art om invandrare görs.

Det är också uppenbart att lagstiftaren avsett att uttalanden av detta slag inte skall vara tillåtna. Det framgår av prop. 1970:87 (s 61) där bl a följande framhålls:

"Den nuvarande regeln om hets mot folkgrupp är begränsad på det sättet att den brottsliga handlingen skall vara riktad mot folkgrupp med viss härstamning eller viss trosbekännelse. Denna begränsning av vilka som är skyddade genom bestämmelsen torde innebära att vissa slag av förkastliga uttalanden eller andra meddelanden är straffria, t ex prisande på sådant sätt av folkgrupp av viss ras eller med viss hudfärg att alla folkgrupper av annan ras respektive med annan hudfärg måste anses smädade. I dessa fall är den brottsliga handlingen inte riktad mot en särskilt utpekad folkgrupp, utan mot ett kollektiv av folkgrupper. I likhet med kommittén anser jag att även sådana indirekta påståenden om underlägsenhet hos icke särskilt angivna folkgrupper bör vara kriminaliserade."

I konsekvens med detta uttalande torde lagstiftaren ha ansett det vara otillåtet att fälla ett yttrande av innebörden att svenskar är överlägsna samtliga övriga grupper av annan nationalitet. De här aktualiserade angreppen tar sig i stället uttrycket att folkgrupper med annan nationalitet än den svenska är en svår belastning för det svenska samhället. Det finns inte några vägande skäl för att anse uttalanden av endast den ena typen som straffbara.

Vi har alltså svårt att inse att angrepp som riktar sig mot ett kollektiv av folkgrupper skulle vara mindre allvarliga än dem som riktar sig mot direkt utpekade etniska grupper. Vi anser att sådana angrepp på kollektiv är minst lika allvarliga.

JK och RÅ har tolkat lagtexten utifrån ordalydelsen med följden att en eller flera nationellt eller etniskt bestämda folkgrupper måste vara direkt eller indirekt utpekade i ett uttalande för att handlingen skall vara straffbar.

Rasdiskrimineringskonventionen innebär att en konventionsstat är förpliktad att som förbrytelse, straffbar enligt lag, förklara allt spridande av idéer om överlägsenhet på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Häri måste anses ingå angrepp riktat mot ett kollektiv av folkgrupper på grund av att detta kollektiv inte har visst etniskt eller nationellt ursprung. Detta framgår av artiklarna 1 och 4.

Av artikel 2d framgår dessutom att varje konventionsstat skall förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som må vara påkallad av omständigheterna, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida.

Detta innebär följaktligen att om någon form av hetspropaganda mot folkgrupper förekommer, som enligt konventionen bör straffbeläggas, måste konventionsstaten genomföra lagstiftning så att sådana handlingar blir förbjudna.

Som en konsekvens av att de angrepp som förekommit mot invandrargrupperna inom landet inte ansetts vara straffbar handling av de myndigheter som haft att väcka åtal, föreslår vi att bestämmelsen hets mot folkgrupp ändras så att det klart framgår av lagtexten att sådana handlingar är straffbara.

Det skall alltså av lagtexten såväl i brottsbalken 16:8 som i tryckfrihetsförordningen 7:4 p 8 framgå att hot mot eller uttryck för missaktning av också ett kollektiv av folkgrupper av skäl som har att göra med ras, hudfärg, etniskt eller nationellt ursprung eller religion är straffbar handling.

När det sedan gäller utformningen av lagtexten har vi diskuterat flera olika alternativ.

Utgångspunkten har varit att förslaget inte skall kunna innebära några oklarheter när det gäller frågan huruvida kollektiv av folkgrupper kan vara brottsobjekt. Givetvis skall även de folkgrupper som nu har skydd vara brottsobjekt. Det skall alltså av lagtexten framgå att så snart människor angrips antingen för att de tillhör viss folkgrupp eller också för att de tillhör ett kollektiv av folkgrupper, skall de i båda fallen åtnjuta skydd. Exempel på det sistnämnda fallet är hot eller missaktning mot t ex invandrare och utlänningar.

Frågan skulle kunna lösas genom en formulering som innebar att hot eller missaktning för människor på grund av deras ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse innebar brott. Om t ex invandrare smädas beror det på att gärningsmannen anser att alla i landet som ej har svenskt ursprung i något avseende är mindervärdiga, dvs smädelsen grundar sig på det förhållandet att de i invandrargruppen ingående individerna icke är av samma nationella ursprung som svenskarna. Med denna formulering får givetvis även de folkgrupper som nu skyddas fortsatt skydd. Ordet "människor" torde dock kunna missuppfattas så att med detta förstås enskilda individer. Avsikten är emellertid att bestämmelsen endast skall skydda kollektiv av oidentifierbara individer såsom nu är fallet.

Vi har även diskuterat ett förslag av liknande innebörd men där ordet "människor" ersatts med "grupp av personer". Om man studerar uttrycket "grupp av personer på grund av deras natio-

nella ursprung" kan detta tolkas som att fråga är om en grupp där det kan ingå individer av samma eller olika nationella ursprung. Gruppen invandrare består av individer av olika nationella ursprung. En formulering av detta slag tycks kunna lösa det problem vi står inför. Om man emellertid studerar uttrycket "grupp av personer på grund av deras ras" blir situationen en annan. "Ras" är ju singularis och det innebär att grupp i detta sammanhang består av individer tillhörande en och samma ras. Med hänsyn härtill kan det falla sig naturligt att tolka även uttrycken nationellt och etniskt ursprung som singularformer och då kan bestämmelsen eventuellt tolkas så att den inte blir tillämplig på kollektiv av folkgrupper.

Man skulle måhända lösa detta problem genom att ersätta "ras" med "rastillhörighet". Lagtexten skulle i denna del kunna lyda: "...hotar eller uttrycker missaktning för grupp av personer på grund av deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse...". Härvid kvarstår dock fortfarande risker för olika tolkningar av vad som är att hänföra till brottsobjektet.

Vi anser emellertid att problemet bäst löses genom en formulering som innebär att varje grupp av personer skyddas som utsätts för hot eller missaktning antingen på grund av att den tillhör folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, eller också på grund av att den icke tillhör sådan folkgrupp. Med grupp av personer avses inom samhällsvetenskaperna varje mängd av individer med minst ett identifierbart och relevant attribut gemensamt, t ex bilister, snickare, föräldrar etc. I detta sammanhang avses sådana individer som har något gemensamt i fråga om ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Det gemensamma för gruppen kan vara att den tillhör en viss folkgrupp. Lika gärna kan det handla om att en grupp utgörs av ett kollektiv av folkgrupper eller att den inte tillhör viss folkgrupp, t ex gruppen utlänningar

eller invandrare som inte tillhör gruppen svenskar eller gruppen infödda.

Inom straffrätten gäller särskilda krav på tydlighet vid utformningen av lagtexter. Det bör helst direkt framgå av lagtexten vilka handlingar som är straffbara. Av den anledningen förespråkar vi ett lagtextförslag av det sistnämnda slaget. Med den utformningen kan det inte råda någon tvekan om att även kollektiv av folkgrupper åtnjuter skydd. Vi återkommer i specialmotiveringen till frågan om utformningen av bestämmelsen.

Ett förslag av denna art harmonierar också med den lagstiftning som särskilt på 1970-talet genomförts med syftet att stärka särskilt invandrarnas rättsliga ställning på olika områden.

Vi tänker här särskilt på införandet av kommunal rösträtt och valbarhet för utländska medborgare (prop. 1975/76:23) och ändringarna i regeringsformen där utlänningars grundläggande fri- och rättigheter skrivits in (prop. 1975/76:209). Vidare bör nämnas att Sverige godkänt europarådskonventionen om migrerande arbetstagares rättsställning (prop. 1977/78:162). Konventionen reglerar utländska arbetstagares och deras familjemedlemmars rättigheter med avseende på bl a uppehållstillstånd, familjeåterförening, information, bostads- och arbetsförhållanden, social trygghet, rättsskydd och rättshjälp. Artikel 6 i denna konvention innebär att fördragsslutande stat skall vidta lämpliga åtgärder ifråga om vilseledande propaganda om in- och utvandring.

Samtidigt har statsmakterna eftersträvat att vidga allmänhetens kunskaper om invandrarna i Sverige för att minska tendenser till fördomar. Invandrarutredningen ägnade sig åt denna fråga i betänkandet (SOU 1974:69) "Invandrarna och minoriteterna". Till följd av ett regeringsförslag (prop. 1975:26) som byggde på utredningens betänkande beslöt riks-

dagen 1975 att inrätta en informationsbyrå vid statens invandrarverk med uppgift bl a att öka allmänhetens förståelse för invandrare. Särskilda insatser i denna riktning genomförs sedan budgetåret 1979/80 av invandrarverket inom ramen för det s k "invandrarkunskapsprojektet".

Lagstiftaren och myndigheterna strävar sålunda att komma till rätta med fördomar av olika slag riktade mot invandrare i dagens Sverige. Det framstår då inte som rimligt att tänka sig att angrepp som utsätter invandrarna för hot eller missaktning skulle vara tillåtna.

Avslutningsvis vill vi i detta avsnitt ta upp frågan om gränsdragning för yttrande- och tryckfriheten. Två vitala skyddsintressen kan sägas komma i konflikt med varandra i detta sammanhang. Å ena sidan skyddet för mänskliga rättigheter så som det kommer till uttryck i artikel 4 i rasdiskrimineringskonventionen och å andra sidan skyddet för yttrandefriheten i ett demokratiskt samhälle.

I samband med utformningen i FN av denna artikel förekom en diskussion om det kunde tänkas uppstå konflikt mellan syftet med artikeln och bl a yttrandefriheten. De nordiska länderna föreslog i denna diskussion att man i artikeln skulle ta med en hänvisning till de rättigheter som nämndes i artikel 5, där bl a åsikts- och yttrandefrihet åberopas. Dessutom finns i artikel 4 en hänvisning till deklarationen om de mänskliga rättigheterna vari bl a yttrandefrihet föreskrivs.

Konflikten mellan skyddsintressena var alltså en realitet redan vid tillkomsten av konventionen.

I Sverige har denna intressekonflikt varit aktuell åtminstone sedan man under andra världskriget diskuterade en kriminalisering av hets mot folkgrupp. Det var strafflagskommittén som i sitt betänkande "Lagstiftning om brott mot staten och allmänheten" (SOU 1944:69) först föreslog denna typ av krimina-

lisering. Redan då insåg man svårigheterna i fråga om gränsdragningen mot yttrandefriheten och betonade bl a - med hän-syftning på vissa invandrade grupper i Sverige - att "det måste fasthållas att bestämmelsen icke avser att hindra ett sakligt dryftande av de spörsmål till vilka sådana gruppers härvaro ger upphov". Innanför straffbudet föll allt som inte hade karaktären av saklig kritik. Frågan om gränsdragningen kan egentligen synas vara löst i samband med att kriminaliseringen av hets mot folkgrupp genomfördes genom beslut av riksdagen år 1948. Ändå var gränsdragningen föremål för debatt när 1970 års riksdag hade att besluta om rasdiskrimineringskonventionen. I det sammanhanget var det fråga om den ändring i brottsbeskrivningen som regeringen föreslagit.

(Tidigare hade det handlat om att hota, förtala eller smäda - nu föreslogs att hota eller uttrycka missaktning.)

- För dem som kan ha invändningar mot vårt förslag att i lagtexten uttryckligen utvidga brottsobjektet vill vi framhålla att även 1970 års lagstiftning avsåg att skydda "kollektiv av folkgrupper".

Yttrandefriheten och tryckfriheten är grundlagsskyddade rättigheter. Regeringsformen (RF) 2:1 stadgar att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl a "yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor".

TF bygger på principen om att "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning" skall säkerställas. Därför skall det stå "varje svensk medborgare fritt att ... i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter ..." (TF 1:1). Detta är huvudprinciperna. Härtill kommer att radioansvarighetslagen och lagen om ansvarighet i försöksverksamhet med när-radio ger skydd för etermedierna som i och för sig kan synas mindre fullgott, men eftersom man i dessa fall bygger på TF:s principer är skillnaden egentligen utan praktisk betydelse.

Man kan sammanfattande säga att när det gäller tryckta skrifter så anger TF vad som inte får förekomma. Det förbjudna området utvidgas på massmedieområdet ytterligare av frivilliga regleringar i de etiska regler som arbetsgivare och arbetstagare där kommit överens om. Däremot kan statsmakterna inte påbjuda något visst innehåll i tryckta skrifter, exempelvis i tidningar. Här är det annorlunda med etermedierna: radiolagen och statens avtal med etermedieföretagen innehåller bl a sådana påbud. I detta sammanhang är det väsentligt att notera att medarbetarna i radio/tv faktiskt är ålagda att aktivt motverka fördomar på etnisk grund.

Den aktuella gränsdragningen skulle alltså vara klar; inskränkningarna i yttrandefrihet och tryckfrihet är redan gjorda genom tidigare lagstiftning. Men om vi med vår förändring av brottsobjektet nu ändå anses ha gått för långt skulle detta främst gälla i förhållande till tryckfriheten och TF.

Ändringar i TF:s regler brukar mötas med tvekan. Av formuleringar dras de mest långtgående slutsatser. Belysande härvidlag är den ovan nämnda riksdagsdebatten med anledning av prop. 1970:87 om rasdiskrimineringskonventionen.

Det krävs dock ett bättre skydd för invandrarnas mänskliga rättigheter sådana de avses i konventionen. Garantier för ett sådant skydd ligger i den här föreslagna förändringen av bestämmelserna. Garantin för tryckfriheten ligger ytterst i TF:s uppbyggnad med dess anvisning till domstolarna att hellre fria än fälla, med dess särskilda processordning, dess jury-system och omöjligheten att överklaga en friande dom.

Under den tid som utredningen arbetat med detta lagrun har intresset för beivrandet av brottet hets mot folkgrupp ökat bland allmänheten, inte minst bland invandrarna. Det kan därför finnas förväntningar som går ut på att alla åsiktsyttringar som har sitt upphov hos organisationer eller enskilda som är kända för att hysa invandrarfientliga åsikter skulle kunna be-

ivras framdeles. Naturligtvis är så inte fallet. Den gränsdragning till yttrande- och tryckfrihet som diskuterats ovan medför att en mängd sådana uttryck kommer att falla utanför det straffbara området även i framtiden.

Saklig kritik av invandrarna och av olika etniska grupper etc ska som tidigare nämnts inte vara straffbara. Detsamma gäller givetvis åsiktsyttringar om samhällets invandrings-, invandrar- och minoritetspolitik och de beslut i sådana frågor som träffas av offentliga organ. En helt annan sak - som är viktig att poängtera - är att uttryck för missaktning för invandrare i Sverige eller för enskilda etniska grupper och liknande inte sällan tar formen av åsiktsyttringar av sistnämnda slag. Någon vars uppsåt är att hota eller uttrycka missaktning för invandrare kan framföra detta som en kritik av invandringens omfattning eller sammansättning. Man får i sådana fall se just till detta uppsåt. I enskilda fall kan därför sådana uttryck vara att hänföra till det straffbara området.

8.3 Oaktsamhetsbrott

I svensk straffrätt gäller som huvudregel att en gärning är belagd med straff endast om den begås uppsåtligen. Med det menas att gärningsmannen har avsikt att begå brottet. Detta gäller också vid brottet hets mot folkgrupp. I undantagsfall är också gärningar begångna utan uppsåt men av oaktsamhet straffbelagda. Exempel på oaktsamhetsbrott är allmänfarlig vårdslöshet och vållande av kroppsskada.

Det kan ifrågasättas om man inte borde införa en bestämmelse som gör det straffbart att av vårdslöshet offentligen göra uttalanden som kan inge fruktan hos folkgrupp eller som utätter den för missaktning.

Det finns också exempel på detta i utländsk lagstiftning. I holländsk lag finns en bestämmelse som innebär att om man har skälig anledning antaga att ett uttalande som görs offentligen är skymfande för en grupp av personer på grund av deras

ras, religion eller övertygelse är det straffbart att yttra sig på det sättet.

Om man inför en regel om hets mot folkgrupp som inte kräver uppsåt skulle man vara tvungen att göra undantag för vissa situationer. Detta skulle i sin tur orsaka många och svåra gränsdragningsproblem och kunna bidra till att allmänheten förlorade respekten för bestämmelsen. Förmodligen skulle det också strida mot det allmänna rättsmedvetandet om någon blev straffad därför han av omdömeslöshet fällt ett uttalande innebärande hot eller missaktning för en folkgrupp. Bestämmelsen skulle också sannolikt ses som ett allvarligt ingrepp i tryckfriheten eftersom alla de brott som nu finns angivna i TF:s brottskatalog förutsätter uppsåt. Vi avstår därför från att vidare diskutera detta alternativ.

8.4 Åtalsrätt

Som framgår av avsnittet om riksdagens behandling av frågor som har med hets mot folkgrupp att göra har i motionen 1978/79:856 föreslagits att BrB 16:8 skall tillföras en bestämmelse om att målsägande skall finnas vid detta brott och att målsäganden skall utgöras av organisation som företräder den utsatta gruppen. Härigenom förmodades också enligt motionen skadestånd kunna utgå vid detta brott.

För att denna fråga skall kunna belysas redovisar vi här först vissa processrättsliga och skadeståndsrättsliga regler.

Så gott som alla brott, även hets mot folkgrupp, hör under allmänt åtal. Detta innebär att åklagare har till tjänsteförpliktelse att åtala brottet. Även enskilt åtal förekommer. Då förs talan av målsäganden eller annan åtalsberättigad person. I sällsynta fall har målsäganden sk exklusiv talerätt, dvs endast målsäganden kan väcka talan. Så är fallet t ex vid förtal. Även vid brott som hör under allmänt åtal kan enskilt åtal ibland äga rum. Detta framgår av rättegångsbalken (RB) 20:8. Principen är den att målsäganden kan åtala

brottet parallellt med åklagaren eller göra detta ensam om åklagaren inte gör det.

Enligt RB 20:8 stycke 4 är målsäganden "den mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmat eller lidit skada".

Med uttrycket "den mot vilken brott är begånget" menas rättskränkningar som direkt riktar sig mot en viss person. "Den som lidit skada" är den som kan få en skadeståndsfordran genom brottet. Svårast har ansetts vara att ange vem som "blivit förnärmat". Härmed brukar menas en person som är så direkt berörd av ett brott att han framför andra personer bör få åtalsrätt.

Dessa principer leder till att det vid vissa brott inte förekommer någon målsägande. Detta gäller framför allt vid brott mot allmän ordning, allmän verksamhet och rikets säkerhet. Sålunda har det av Högsta Domstolen fastslagits att någon målsägande ej kan finnas vid brottet hets mot folkgrupp (Nytt Juridiskt Arkiv 1978 s 3). Detta rättsfall gällde skadeståndstalan av Scientologykyrkan i Sverige mot en tidnings ansvarige utgivare på den grunden att en artikel i tidningen ansågs innefatta brottet hets mot folkgrupp. HD ansåg alltså att målsägandetalan inte var möjlig vid sådant brott och Scientologykyrkans talan avvisades därför.

I HD:s dom uttalades bl a följande:

"Målsägande är den mot vilken brott blivit begånget eller som därav blivit förnärmat eller lidit skada. Scientologykyrkan har, under åberopande av 7 kap 4 § 12 tryckfrihetsförordningen och 16 kap 8 § brottsbalken, grundat sin skadeståndstalan mot ... på sådant otillåtet yttrande i tryckt skrift som innefattar hets mot folkgrupp. Utformningen av angivna lagrum ger vid handen, att de gärningar som avses riktar sig mot en folkgrupp som sådan, inte mot enskilda medlemmar av gruppen. Skyddet för enskilda medlemmar följer endast indirekt av att gruppen i sin helhet skyddas. Det ligger i sakens natur att en folkgrupp som sådan inte kan föra talan inför domstol. Den omständigheten att det någon gång kan inträffa

att alla i en folkgrupp tillhör samma organisation medför inte att organisationen kan uppträda som målsägande i rättegång. Såvitt framgår av lagtexten kan således målsägande inte finnas vid brottet hets mot folkgrupp eller det däremot svarande tryckfrihetsbrottet. Förarbetena till straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp ger inte anledning till annan bedömning. Skyddet för viss folkgrupp - och därmed indirekt dess medlemmar - ligger i åklagarens skyldighet att åtala, när brott begåtts."

HD har alltså fastslagit att innebörden av RB 20:8 stycke 4 är att någon målsägande ej kan förekomma vid brottet hets mot folkgrupp. Endast åklagare kan väcka talan.

Teoretiskt sett skulle man kunna tillmötesgå kravet i den ovannämnda motionen om att vissa juridiska personer skall betraktas som målsägande, men detta brott skulle då få ett särskilt målsägandebegrepp som inte överensstämmer med reglerna i RB.

Emellertid finns det i gällande svensk rätt exempel på att annan än målsägande kan väcka talan. I en del olika lagar som innehåller straffbestämmelser (den s k specialstraffrätten) förekommer särskilda stadganden om att annan än målsägande har åtalsrätt i fråga om däri kriminaliserade handlingar. Dessa stadganden har sin förklaring i att RB 20:8 stycke 4 tolkas restriktivt. Exempel på detta finns i aktiebolagslagen, lagen om illojal konkurrens och i jaktlagstiftningen. Enligt RB 20:16 gäller att om det i lag eller författning är stadgat att åtal för brott må väckas av annan enskild än målsägande, skall han i fråga om åtal som väcks av honom anses som målsägande.

Om man vill ge organisationer talerätt vid hets mot folkgrupp kan detta ske utan att de betecknas som målsägande.

En regel kan alltså införas i lagtexten om att organisation skall ha enskild åtalsrätt. RB 20:16 blir då tillämplig med följd att organisation får samma rätt som målsägande att väcka talan.

I detta sammanhang måste sägas att någon rätt till skadestånd inte föreligger endast på den grunden att man är målsägande, vilket den nämnda motionen tycks förutsätta. Möjligheterna till skadestånd framgår av den civilrättsliga lagstiftningen, främst skadeståndslagen. Skadestånd kan utgå i följande fall:

1. vid personskada eller sakskada som vållats uppsåtligt eller av vårdslöshet; 2. vid ren förmögenhetsskada vållad genom brott; 3. vid lidande som person tillfogats genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Av detta framgår att skadestånd aldrig kan utgå vid brottet hets mot folkgrupp. Person- eller sakskada liksom förmögenhetsskada i skadeståndslagens mening kan överhuvudtaget inte tänkas uppkomma. Som framgår ovan kan till fysisk person vid vissa angivna brott skadestånd för lidande utgå, dock ej vid brottet hets mot folkgrupp. Än mindre kan ideellt skadestånd komma ifråga för juridisk person, som organisation kan vara.

Vad som alltså på detta område enligt vår mening kan komma ifråga är att ge organisation enskild åtalsrätt. Frågan är då om detta bör ske.

Enligt vår uppfattning har polis- och åklagarmyndigheter inom ramen för befintliga resurser inte alltid prioriterat bevakningen av detta rättsområde tillräckligt högt. Detta förhållande kunde i och för sig vara ett skäl att låta intresseorganisationer få enskild åtalsrätt. Det kan också vara önskvärt att ge organisationer av detta slag talerätt. Emellertid finns det grund att ifrågasätta om organisationer av detta slag har möjligheter att på ett effektivt sätt bevaka efterlevnaden av detta lagrum. De flesta invandrарorganisationer torde sakna ekonomiska förutsättningar att driva de komplicerade processer som det kan bli fråga om.

Den huvudsakliga invändningen mot en sådan ordning är dock en annan. Av lång tradition har vi i Sverige ett rättsväsende där den normala ordningen är att brott påtalas av allmän åklagare. Utvecklingen har med tiden allt starkare gått i den riktningen och enskilda åtal har blivit alltmer ovanliga. Enligt vår mening är det angeläget att denna princip gäller fullt ut också vid brott främst riktade mot invandrar- och minoritetsgrupper i landet. Det finns därtill en risk för att polis- och åklagarmyndigheter i sådant fall i fortsättningen skulle komma att visa än mindre intresse för brottet hets mot folkgrupp om ansvaret för beivrande av brottsligheten också läggs i andra händer än dessa myndigheters.

I motionen 1979/80:1600 har krävts att enskild person skall få målsägandestatus vid brottet hets mot folkgrupp.

Enligt vår mening kan kravet rent tekniskt tillgodoses på olika sätt.

Genom en ändring i lagtexten skulle man kunna låta även enskild person vara brottsobjekt även i detta lagrum. I den mån viss person utsätts för hot eller missaktning på grund av t ex sin ras, föreligger då brott och den angripne vore då enligt RB 20:4 stycke 4 att anse som målsägande. Emellertid straffbeläggs sådana handlingar redan genom andra regler i brottsbalken. Enligt vår uppfattning finns det inte skäl att ändra bestämmelsen så att den avser även enskilda personer. Detta ställningstagande gjordes också av lagstiftaren i samband med 1970 års lagstiftning. Vi återkommer nedan till frågan om brott mot enskild person.

Motionen skulle också kunna tolkas som ett krav på att enskild medlem av en folkgrupp skall få rätt att väcka talan vid ett brottsligt uttalande mot den folkgrupp han tillhör utan att han därför är personligen angripen. Vi anser emellertid att samma skäl som talar mot att ge organisation en målsägandestatus eller enskild åtalsrätt (som redovisas ovan) pekar på

att enskild åtalsrätt inte heller bör ges åt enskilda personer. Skälen mot detta är här om möjligt ännu starkare. Risken att rättegångar inleds utan tillräcklig grund blir avsevärt större. Särskilt frågan om rättegångskostnader gör att ett sådant system inte kan förväntas bli effektivt.

Förslagen om att låta organisation eller enskild person föra talan vid brottet hets mot folkgrupp bör alltså enligt vår mening inte genomföras.

Frågan är då om det finns andra vägar att vitalisera tillämpningen av bestämmelsen. Det finns mycket som talar för att vid detta brott borde krävas en högre straffsats än för närvarande (fängelse högst två år). En straffskärpning skulle kunna medföra en bättre prioritering hos berörda myndigheter. Vi vill emellertid inte förespråka hårdare straff. Det skulle kunna skapa opinioner som motverkar lagens syfte.

I stället önskar vi påpeka vikten av att berörda myndigheter gör sitt yttersta för att verkligen beivra denna typ av brottslighet. (Jämför det ovan citerade uttalandet av justitieutskottets ordförande i anslutning till riksdagens behandling av motion 1978/79:856.)

I ett kommande betänkande skall vi behandla bestämmelsen om olaga diskriminering som nu regleras i BrB 16:9. Det är möjligt att bestämmelser av motsvarande slag kommer att föreslås för samhällsområden som idag inte berörs, främst arbetslivet. Om så blir fallet kan vi komma att överväga behovet av en myndighet med uppgift att bevaka efterlevnaden av de nya bestämmelserna. En annan uppgift som skulle kunna ges en sådan myndighet är att hålla även andra rättsregler under uppsikt som rör skyddet av minoritetsgrupper, t ex bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

8.5 Brott mot enskild person

Handlingar som innebär att en enskild person utsätts för uttryck för missaktning på grund av sitt nationella eller etniska ursprung etc är mycket vanliga. Detta omvittnas bl a från invandrar- och minoritetsorganisationernas sida. Exempelvis blir enskilda finnar, jugoslaver, greker etc på arbetsplatser och i bostadsområden utsatta för förolämpningar som enbart har deras etniska ursprung som grund.

Naturligtvis kan det i en relationsituation i vissa fall vara svårt att uttröna vem eller vilka som är upphovet till att en sådan förolämpning kommer till stånd. I de flesta fall är det dock uppenbarligen fråga om rena trakasserier mot enskilda personer på grund av deras etniska ursprung. Sådana handlingar är alltså straffbelagda enligt dels förolämpningsbestämmelsen i BrB 5:3 som stadgar om skydd mot kränkande tillmäle, beskyllning eller annat skymfligt beteende, dels bestämmelsen om olaga hot i BrB 4:5 som stadgar om skydd mot bl a hot om brottslig gärning, dels bestämmelsen om ofredande i BrB 4:7. De senare bestämmelserna faller under allmänt åtal. Detta är dock inte fallet med den förstnämnda. I det fallet kan endast den som är utsatt för brottet väcka talan inför domstol.

När det gäller vissa typer av förolämpning, nämligen sådan mot någon i eller för hans myndighetsutövning, ger BrB 5:5 åklagare vissa möjligheter att åtala efter anmälan från den förfördelade. I samma paragraf anges att förtal och grovt förtal också kan påtalas av åklagare i vissa fall; huvudregeln är annars där att den som är utsatt själv skall föra talan.

De handlingar mot enskilda invandrare som det här är fråga om är i de flesta fall att rubricera som förolämpning enligt BrB 5:3. Regeln om att den enskilde i detta fall själv skall stämma en gärningsman inför domstol medför att denna paragraf förlorar den avsedda skyddsverkan för enskilda invandrare.

Det är synnerligen otillfredsställande att en person som blir angripen på grund av sin ras, sin hudfärg, sitt nationella eller etniska ursprung inte utan officiellt stöd kan vinna det skydd han behöver. Detta anser vi måste innebära att en prövning av om åtal är påkallat från allmän synpunkt bör införas när det gäller förolämpning på ovannämnda grunder. (När det gäller förtal och grovt förtal kan detta ju ske i vissa situationer.) Vi föreslår därför en förändring av BrB 5:5 första stycket som innebär att brottet förolämpning kan åtalas av åklagare efter anmälan, om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

8.6 Förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering

Artikel 4b i rasdiskrimineringskonventionen föreskriver förbud mot organisation som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt deltagande i sådana organisationer. Artikeln avser en inskränkning av föreningsfriheten som i Sverige varit i princip oinskränkt. I svensk lagstiftning förekommer endast ett undantag, nämligen förbudet mot olovlig kårverksamhet (BrB 18:4). Här stadgas straff för den som deltar i eller bildar en sammanslutning som kan utgöra eller utvecklas till militär trupp eller polisstyrka som utan vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten. Bestämmelsen tillkom i sin första lydelse på 1930-talet.

Någon lagstiftning om organisationsförbud kom emellertid inte till stånd till följd av artikel 4b. Som skäl för detta anförde departementschefen:

"Med anledning av denna föreskrift kan erinras om att främjande av eller uppvigling till straffbar rasdiskriminering kan beivras med stöd av BrB:s medverkansregler resp. uppviglingsbestämmelsen i 16 kap 5 § BrB. Medlem i sammanslutning varom nu är fråga kan alltså, liksom givetvis även andra personer, i vissa fall redan nu fällas till ansvar för sådana handlingar som enligt den nu aktuella delen av art. 4 skall vara förbjudna. Frågan är om kriminalisering dessutom bör ske dels av annat deltagande i sammanslutning av ifrågasvarande slag, dels av bildande av sådan sammanslutning. Som exempel på den förstnämnda kategorin kan nämnas att medlem vidtar åtgärd som är ägnad att främja rasdiskriminering som är straff-

bär men inte kommer till stånd och att medlem uppmanar till rasdiskriminering som inte är kriminaliserad.

Handlingar av nu angivna slag är självfallet starkt förkastliga från moralisk synpunkt. Av remissinstanserna har LO och socialvårdsstyrelsen i Malmö förordat förbud mot nu ifrågasvarande organisationer under framhållande av att sådant förbud kan ha förebyggande verkan. Jag vill inte bestrida riktigheten i och för sig av denna uppfattning. Den effekt man sålunda vill nå med ett uttryckligt förbud kan emellertid enligt min mening i viss utsträckning vinnas genom de förslag till kriminalisering i övrigt som jag har berört förut eller kommer att lägga fram i det följande. Jag anser därför inte att något starkt behov av kriminalisering av nu angivna handlingar f.n. föreligger i Sverige. Principiella skäl kan också anföras mot att straffbelägga uppvigling till icke kriminaliserad rasdiskriminering." (Prop. 1970:87 s 64.)

Detta förhållande har sedermera föranlett viss kritik i FN:s rasdiskrimineringskommitté. Flertalet medlemmar i kommittén har menat att artikel 4b tar sikte på ett direkt förbud riktat mot organisationer i fråga och att det inte räcker med det indirekta skydd Sverige har.

Från svensk sida har mot kritiken anförts (fjärde FN-rapporten 1979) att varje nation enligt svenskt synsätt har rätt att själv bestämma de tekniska och lagliga metoder som fordras för att införa konventionens bestämmelser samt framhållit att kravet tillgodoses i svensk rätt med hjälp av BrB 16:8, som i praktiken gör det till straffbar handling att verka för en sådan organisation. Sedan konventionen ratificerades i Sverige har emellertid i regeringsformen lämnats utrymme att genomföra en lagstiftning rörande denna del av konventionen.

I RF 2 kap 14 § andra stycket sägs nämligen att föreningsfriheten får begränsas om det gäller sammanslutning vars verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Bestämmelsen tillkom på förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning för att ge en handlingsberedskap för den händelse man i framtiden ville införa en lagstiftning mot rasistiska föreningar (SOU 1975:75 s 206).

I sitt remissyttrande uttalade JK om förslaget bl a (prop. 1975/76:209 s 235):

"Förslaget torde vara föranlett av Sveriges anslutning till FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Enligt JK:s mening kan det ifrågasättas om det behövs någon lagstiftning utöver den som gäller hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Denna lagstiftning tvingar eventuella föreningar med rasistiskt program till passivitet. Konventionens krav på lagstiftning som ogiltigförklarar eller förbjuder organisationer av här avsett slag kan därför i praktiken anses i allt väsentligt uppfyllt."

I motiven till bestämmelsen i RF uttalade departementschefen (prop. 1975/76:209 s 113):

"JK har ifrågasatt om det är nödvändigt att göra ett särskilt undantag för rasistiska föreningar.

...

För egen del är jag närmast benägen att instämma med JK vad gäller frågan om förhållandet mellan gällande svensk rätt och rasdiskrimineringskonventionens krav. Som jag anförde i samband med att konventionen godkändes av riksdagen (prop. 1970: 87 s 64) uppnår man genom den lagstiftning som har nämnts av JK i viss mån samma effekt som med ett uttryckligt förbud mot rasistiska organisationer och mot deltagande i sådana organisationer. Det förhåller sig emellertid å andra sidan så att konventionstexten uppenbarligen närmast tar sikte på en typ av lagstiftning som skulle innebära en begränsning av den i RF fastslagna föreningsfriheten av ungefär samma slag som den begränsning som ligger i straffstadgandet om olovlig kärverksamhet. Man bör enligt min mening undvika att utforma grundlagen så att det kan hävdas att denna lägger hinder i vägen för ett fullständigt uppfyllande av Sveriges konventionsåtaganden, och jag vill därför förorda att RF som utredningen har föreslagit uttryckligen gör undantag också för lagstiftning mot rasistiska föreningar."

Om man fullt ut vill tillgodose artikel 4b skulle man i brottsbalken kunna införa en bestämmelse liknande BrB 18:4, som gör det straffbart att verka i organisation som ägnar sig åt förföljelse av invandrar- och minoritetsgrupper. Med en sådan bestämmelse skulle samhället tydligt markera sitt ogillande av verksamhet av detta slag. Värdet av bestämmelsen skulle sannolikt framför allt ligga i detta. Enligt vår uppfattning ger reglerna om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen tillräckligt skydd mot

sådana organisationer eftersom deras medlemmar straffas om de för ut organisationernas budskap. Enligt vår bedömning förekommer för närvarande i Sverige knappast några mer betydande organisationer med förföljelse av invandrar- och minoritetsgrupper på programmet. Skulle sådana organisationer i framtiden göra sig mer gällande kan statsmakterna utan grundlagshinder införa ett organisationsförbud i enlighet med konventionens fjärde artikel. Något behov av ett sådant förbud föreligger alltså enligt vår uppfattning inte för närvarande.

8.7 Information

Det kan inte uteslutas att den (ovan redovisade) mycket begränsade tillämpningen av lagrummet om hets mot folkgrupp har att göra med bristande kunskaper om bestämmelsens existens och innehåll och om hur ett beivrande av brott mot den kan ske. En sådan kunskapsbrist kan vara en betydelsefull del av förklaringen till att anmälningsbenägenheten under 1970-talet varit så låg trots att talrika uttryck för hot mot eller missaktning för folkgrupper på etnisk grund förekommit.

Den svenska allmänheten bör på olika sätt, t ex genom annonsering i dagspressen, göras medveten om lagens existens och motiven härför. Även inom skolan bör information om lagen spridas.

Det är av särskild vikt att lagregler som är avsedda att skydda minoriteter blir föremål för informationsinsatser i en omfattning och med en utformning som annars inte uppfattas som påkallade. Sådana grupper kan nämligen inte alltid nås med information på svenska. Vi anser därför att förändringar i bestämmelserna om hets mot folkgrupp måste åtföljas av betydande ansträngningar att nå ut till alla berörda med relevant information. Alla tillgängliga informationskanaler bör utnyttjas, såsom annonsering i invandrarpressen, artiklar i ett sk "stornummer" av Invandartidningens olika språkeditioner, information i etermediernas minoritetsspråksändningar, en broschyr på de 15 vanligaste invandrarspråken etc. Den in-

formation som ges bör innefatta såväl fakta om lagen som fakta om hur man går till väga när man anmäler brott mot den.

Speciell information bör utarbetas för personal vid polis- och åklagarmyndigheterna.

9 SPECIALMOTIVERING

9.1 Bestämmelserna om hets mot folkgrupp

De nu gällande bestämmelserna i BrB 16:8 och TF 7:4 p 8 om hets mot folkgrupp skyddar folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse. I prop. 1970:87 (s 73) sägs att ansvar skall kunna följa även om det angripna objektet är mera allmänt. Det skall t ex vara tillräckligt om viss ras prisas på sådant sätt att alla andra raser måste anses smädade.

Exempel på mera allmänna begrepp för folkgrupper är "invandrare" och "utlänningar".

Justitiekanslern och åklagarmyndigheterna som har att väcka talan vid brottslighet av detta slag menar att skyddade folkgrupper är endast sådana vars medlemmar är av samma nationalitet eller sådana vars medlemmar har ett relativt enhetligt kulturmönster, medan däremot begreppet invandrare, som omfattar en mångfald olika folkgrupper, är alltför obestämt.

Denna tolkning från de myndigheters sida som har att väcka åtal leder till att hotelser eller uttryck för missaktning mot t ex invandrare inte beivras.

Vi anser därför att den nuvarande lagtexten bör ändras.

Vid utformningen av lagtexter på straffrättens område gäller särskilt stora krav på tydlighet. Som princip gäller här att det direkt av lagtexten bör gå att utläsa vilka handlingar som

är straffbara. Med beaktande av detta har vi strävat efter en lagtext som så klart som möjligt anger att såväl enskilda folkgrupper som kollektiv av sådana åtnjuter skydd.

Brottsobjekt i den nuvarande lagtexten är "folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse". Vi föreslår att uttrycket "folkgrupp" ersätts med "grupp av personer". Med "grupp av personer" menas alla slags mängder av individer där medlemmarna har minst ett identifierbart och relevant attribut gemensamt. Relevanskriteriet i detta sammanhang är ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Exempel på sådana grupper är de folkgrupper som i nu gällande lag uttryckligen är skyddade, men även kollektiv av folkgrupper. Att brottsobjekten är dessa slags kollektiv av människor framgår genom tillägget att för straffbarhet fordras att gruppen i fråga hotas eller utsätts för missaktning på grund av att den tillhör eller inte tillhör viss folkgrupp. Varje sådan grupp av personer som angrips antingen på grund av att den tillhör eller inte tillhör viss folkgrupp åtnjuter alltså skydd.

Hot eller uttryck för missaktning mot folkgrupper och kollektiv därav torde så gott som alltid grunda sig på sådana omständigheter. Om t ex folkgrupp av viss ras smädas grundas detta på idéer om mentala skillnader mellan raser och på att någon ras skulle vara överlägsen andra. När ett kollektiv av folkgrupper, såsom invandrare, utsätts för missaktning sker detta i jämförelse med landets ursprungsbefolkning. Gruppen invandrare klandras i sådant fall för att den inte tillhör viss eller vissa folkgrupper.

I likhet med vad som nu är fallet åtnjuter inte enskilda identifierbara individer skydd enligt förslaget. För det fall enskilda blir utsatta för hot eller missaktning på grund av sin ras, hudfärg, etniska eller nationella ursprung eller trosbekännelse gäller i stället andra regler i brottsbalken. Någon målsägande kan inte förekomma vid detta brott.

Övriga rekvisit i bestämmelsen, såsom den brottsliga handlingen och offentlighetsrekvisitet i BrB 16:8, är oförändrade och alltså överensstämmande med gällande rätt.

9.2 Åtalsreglerna vid förolämpning

Enligt invandrarorganisationerna förekommer det i ganska stor utsträckning att enskilda individer utsätts för hot eller missaktning på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Det finns redan regler i brottsbalken som ger skydd i dessa situationer, nämligen BrB 5:3 om förtal och BrB 4:5 om olaga hot.

Emellertid skiljer sig åtalsreglerna åt. Brottet olaga hot hör under allmänt åtal, medan brottet förolämpning hör under allmänt åtal endast när brottet riktas mot någon i eller för hans myndighetsutövning.

Vi anser att detta bör ändras så att även förolämpning kan bli föremål för allmänt åtal när brottet riktar sig mot någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. Såsom förutsättningar bör då gälla att målsägande angivit brottet till åtal och att åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Många gånger kan det hända att en förolämpad person inte vill dra frågan inför domstol och då bör åtal inte ske. Med rekvisitet att åtalet skall vara påkallat ur allmän synpunkt menas att åtal skall väckas av åklagare endast i de mer svårartade fallen, t ex då någon vid upprepade tillfällen utsätts för förolämpning på sin arbetsplats eller i sitt bostadsområde.

(Översättning)

Internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering*Konventionsstaterna,*

vilka beaktar, att Förenta Nationernas stadga grundas på principerna om alla människors värdighet och jämlikhet och att alla medlemsstater har förbundit sig att tillsammans och enskilt, i samarbete med Förenta Nationerna, verka för att uppnå ett av Förenta Nationernas syften, nämligen att främja och uppmuntra att mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för varje människa utan åtskillnad i avseende på ras, kön, språk eller religion allmänt respekteras och iakttas,

vilka beaktar, att den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna förkunnar att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter och att var och en är berättigad till alla de fri- och rättigheter som uttalas däri, utan åtskillnad av något slag, särskilt inte i fråga om ras, hudfärg eller nationellt ursprung,

vilka anser, att alla människor är lika inför lagen och är berättigade till samma lagliga skydd mot varje diskriminering och mot varje framkallande av sådan diskriminering,

vilka beaktar, att Förenta Nationerna har fördömt kolonialism och allt utövande av rasåtskillnad och diskriminering förbunden därmed i vilken form och varhelst det förekommer och att förklaringen angående beviljande av självständighet åt koloniala länder och folk av den 14 december 1960 (Generalforsamlingens resolution 1514 (XV)) ytterligare bekräftar och högtidligt förkunnar nödvändigheten av att snabbt och förbehållslöst avskaffa kolonialismen,

vilka beaktar, att Förenta Nationernas deklaration om avskaffande av alla former av rasdiskriminering av den 20 november 1963 (Generalforsamlingens resolution 1904 (XVIII)) högtidligt bekräftar nödvändigheten av att snabbt avskaffa rasdiskriminering i hela världen i alla dess former och yttringar och att säkerställa förståelse och respekt för människovärdet,

vilka är övertygade om att varje lära om överlägsenhet på grund av olikheter mellan raser är vetenskapligt falsk, moraliskt fördömlig, socialt orättvis och farlig och att rasdiskriminering aldrig kan rättfärdigas vare sig i teori eller praktik,

vilka åter bekräftar, att diskriminering mellan människor på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung är ett hinder för vänskapliga och fredliga förbindelser mellan nationer och kan störa fred och säkerhet mellan folken liksom samförstånd mellan människor som lever sida vid sida också inom en och samma stat,

vilka är övertygade om att förekomsten av rasbarriärer strider mot varje mänskligt samhälles ideal,

vilka är oroade över de yttringar av rasdiskriminering som bevisligen fortfarande förekommer i vissa delar av världen och över den politik, grundad på rasöverlägsenhet eller på hat — såsom apartheid-, segregations- eller separationspolitik — som förs av vissa regeringar,

vilka är fast beslutna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att snabbt avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och yttringar och att förhindra och bekämpa rasläror och alla yttringar av sådana läror för att främja förståelse mellan raserna och för att bygga ett internationellt samhälle fritt från alla former av åtskillnad eller diskriminering.

ring på grund av ras,

vilka beaktar konventionen om rasdiskriminering i fråga om anställnings- och yrkesutövning, antagen av Internationella arbetsorganisationen år 1958, och konventionen mot diskriminering inom undervisningen, antagen av Förenta Nationernas organisation för uppfostran, vetenskap och kultur år 1960,

vilka önskar förverkliga de principer som uttryckts i Förenta Nationernas förklaring om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och att trygga att praktiska åtgärder för att förverkliga detta mål vidtas så snart som möjligt,

har överenskommit om följande:

DEL 1

Artikel 1

1. I denna konvention avser uttrycket »rasdiskriminering» varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

2. Konventionen är icke tillämplig på sådana skillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som av konventionsstat göres mellan medborgare och icke-medborgare.

3. Intet i denna konvention får tolkas så att det på något sätt inverkar

på konventionsstaternas rättsregler rörande nationalitet, medborgarskap eller naturalisering, under förutsättning att dessa regler icke diskriminerar någon särskild nationalitet.

4. Särskilda åtgärder vidtagna utslutande för att åstadkomma tillfredsställande framsteg för sådana rasgrupper, etniska grupper eller enskilda personer, som är i behov av skydd för att kunna på lika villkor åtnjuta eller utöva mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, skall icke anses utgöra rasdiskriminering, under förutsättning att sådana åtgärder icke leder till att skilda rättigheter vidmakthålles för olika rasgrupper och att de icke bibehålles sedan syftet därmed uppnåts.

Artikel 2

1. Konventionsstaterna fördömer rasdiskriminering och förbinder sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik syftande till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelse mellan alla raser, i vilket syfte:

(a) envar konventionsstat förbinder sig att icke inlåta sig på handlingar eller bruk som innebär rasdiskriminering mot personer, grupper av personer eller institutioner och att tillse att alla offentliga myndigheter och institutioner, såväl nationella som lokala, handlar i enlighet med denna förpliktelse,

(b) envar konventionsstat förbinder sig att icke verka för, försvara eller stödja rasdiskriminering från personers eller organisationers sida,

(c) envar konventionsstat skall vidtaga effektiva åtgärder för att granska regeringsmaktens samt övrig nationell eller lokal myndighets-

utövning och för att ändra, upphäva eller ogiltigförklara alla lagar och bestämmelser som ger upphov till rasdiskriminering eller har till verkan att redan förekommande rasdiskriminering vidmakthålles,

(d) envar konventionsstat skall förbjuda och med alla lämpliga medel, däribland den lagstiftning som omständigheterna påkallar, göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida,

(e) envar konventionsstat förbinder sig att, där så är lämpligt, uppmuntra organisationer och rörelser, som representerar flera raser och syftar till integrering, att främja användandet av andra medel att avskaffa skiljemurar mellan raser och att motarbeta allt sådant som kan få till följd ökad splittring mellan raser.

2. Konventionsstaterna skall, när omständigheterna föranleder därtill, vidtaga särskilda och konkreta åtgärder på sociala, ekonomiska, kulturella och andra områden för att åstadkomma tillfredsställande utveckling och skydd för vissa rasgrupper eller därtill hörande enskilda personer i syfte att tillförsäkra dem fullt och likaberättigat åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Dessa åtgärder får i intet fall leda till att olikvärdiga eller skilda rättigheter upprätthållas för olika rasgrupper sedan syftet med åtgärderna uppnåtts.

Artikel 3

Konventionsstaterna fördömer särskilt rassegregation och apartheid och förbinder sig att hindra, förbjuda och utrota alla företeelser av detta slag inom områden under deras jurisdiktion.

Artikel 4

Konventionsstaterna fördömer all propaganda och alla organisationer,

som grundar sig på uppfattningar eller teorier att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung är överlägsen någon annan eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering i någon form, och förbinder sig att vidtaga omedelbara och konkreta åtgärder syftande till att avskaffa allt främjande eller utövande av sådan diskriminering. I detta syfte skall konventionsstaterna, med vederbörligt beaktande av de principer som omfattas av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och av de rättigheter som uttryckligen anges i artikel 5 av denna konvention, bland annat:

(a) som brottslig handling, straffbar enligt lag, förklara allt spridande av på rasöverlägsenhet eller rashat grundade idéer, uppmaning till rasdiskriminering, varje våldshandling eller uppmaning till sådan handling mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och även lämnandet av stöd i någon form åt rasförföljelse, inklusive finansiering därav,

(b) olagligförklara och förbjuda organisationer och organiserad och annan propaganda, som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i dylika organisationer eller dylik verksamhet som en brottslig handling, straffbar enligt lag,

(c) icke tillåta offentliga myndigheter eller offentliga institutioner, vare sig nationella eller lokala, att främja eller uppmana till rasdiskriminering.

Artikel 5

Till uppfyllande av de grundläggande förpliktelserna i artikel 2 i denna konvention förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar,

utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt i vad avser åtnjutandet av följande rättigheter:

(a) rätten till lika behandling inför domstolar och andra rättsskipande organ,

(b) rätten till personlig säkerhet och till skydd från staten mot att bli utsatt för våld eller kroppsskada av någon myndighetsperson eller av någon individ, grupp eller institution,

(c) politiska rättigheter, i synnerhet rätten att delta i val — att rösta och vara valbar — på grundval av allmän och lika rösträtt, att taga del i landets styrelse och allmänna angelägenheter på alla plan och att på lika villkor ha tillträde till offentlig tjänst,

(d) andra medborgerliga rättigheter, i synnerhet:

(i) rätten att fritt röra sig och bosätta sig inom statens gränser,

(ii) rätten att lämna vilket som helst land, också det egna, och att återvända till det egna landet,

(iii) rätten till nationalitet,

(iv) rätten till äktenskap och val av make,

(v) rätten att äga egendom ensam eller tillsammans med annan,

(vi) rätten att ärva,

(vii) rätten till tanke-, samvets- och religionsfrihet,

(viii) rätten till åsikts- och yttrandefrihet,

(ix) rätten till församlings- och föreningsfrihet i fredligt syfte,

(e) ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, i synnerhet:

(i) rätten till arbete, till fritt val av anställning, till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor, till skydd mot arbetslöshet, till lika lön för lika arbete, till rättvis och gynnsam lön för arbete,

(ii) rätten att bilda och ansluta sig till fackförening,

(iii) rätten till bostad,

(iv) rätten till allmän hälsovård, sjukvård, social trygghet och allmänna tjänster,

(v) rätten till undervisning och utbildning,

(vi) rätten att delta på lika villkor i kulturell verksamhet,

(f) rätten att få tillträde till varje för allmänheten avsedd plats eller serviceinrättning, såsom kommunikationsmedel, hotell, restauranger, kaféer, teatrar och parker.

Artikel 6

Konventionsstaterna skall tillförsäkra envar under deras jurisdiktion verksamt skydd och verksamma rättsliga medel, genom vederbörande nationella domstolar och andra statliga institutioner, mot varje rasdiskriminerande handling som kränker hans mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i strid mot denna konvention, ävensom rätten att vid sådana domstolar begära rättvis och tillfredsställande gottgörelse eller ersättning för skada liden till följd av sådan diskriminering.

Artikel 7

Konventionsstaterna förbinder sig att vidtaga omedelbara och effektiva åtgärder, särskilt på undervisningens, uppfostrans, kulturens och upplysningens områden, i syfte att bekämpa fördomar som leder till rasdiskriminering, och att främja förståelse, fördragsamhet och vänskap mellan stater och mellan rasgrupper eller etniska grupper, ävensom att sprida kunskap om ändamål och grundsatser i FN:s stadga, den all-

männa förklaringen om de mänskliga rättigheterna, FN:s förklaring om avskaffande av alla former av rasdiskriminering samt denna konvention.

DEL II

Artikel 8

1. En kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering (i det följande benämnd kommittén) skall upprättas och bestå av aderton moraliskt högtstående och erkänt opartiska sakkunniga personer. De sakkunniga skall fullgöra sitt uppdrag i egenkap av enskilda personer. De skall väljas av konventionsstaterna bland dessas medborgare med iakttagande av en skälig geografisk fördelning och av att olika slag av civilisation samt de viktigaste rättssystemen blir företrädade.

2. Kommitténs ledamöter skall väljas genom hemlig omröstning från en förteckning över personer, vilka föreslagits av konventionsstaterna. Varje konventionsstat får föreslå en person bland sina egna medborgare.

3. Det första valet skall äga rum sex månader efter dagen för konventionens ikraftträdande. Senast tre månader före varje valdag skall FN:s generalsekreterare skriftligen uppmana konventionsstaterna att inom två månader inkomma med sina förslag. Generalsekreteraren skall upprätta och till konventionsstaterna överlämna en förteckning i alfabetisk ordning över alla de sålunda föreslagna personerna med angivande av vilka stater som föreslagit dem.

4. Val av kommitténs ledamöter skall förrättas vid ett av generalsekreteraren sammankallat möte mellan

konventionsstaterna i FN:s huvudkvarter. Vid sådant sammanträde, där två tredjedelar av konventionsstaterna måste vara företrädade för att beslut skall kunna fattas, skall de kandidater inväljas i kommittén som uppnår det största antalet röster och absolut majoritet av de närvarande och röstande konventionsstaternas röster.

5. (a) Kommitténs ledamöter väljes för en tid av fyra år. För nio av de ledamöter som väljes vid det första valet skall dock tiden löpa ut efter två år. Omedelbart efter det första valet skall namnen på dessa nio ledamöter utses genom lottdragning av kommitténs ordförande.

(b) I händelse av tillfällig vakans utser den konventionsstat, vars sakkunnige upphört att vara ledamot av kommittén, en annan sakkunnig bland sina medborgare med förbehåll för kommitténs godkännande.

6. Konventionsstaterna skall svara för kommittéledamöternas utgifter när de utför kommittéuppdrag.

Artikel 9

1. Konventionsstaterna förbinder sig att för kommitténs granskning tillstå generalsekreteraren en rapport om de lagstiftnings-, domstols-, förvaltnings- och andra åtgärder de vidtagit för konventionsbestämmelsernas efterlevnad: a) inom ett år efter konventionens ikraftträdande för vederbörande stat och b) därefter vartannat år och närhelst kommittén begär. Kommittén äger påfordra ytterligare upplysningar av konventionsstaterna.

2. Kommittén skall genom generalsekreteraren årligen rapportera till FN:s generalförsamling om sin verksamhet och kan framställa förslag och allmänna rekommendatio-

ner på grundval av sin granskning av de från konventionsstaterna mottagna rapporterna och upplysningarna. Sådana förslag och allmänna rekommendationer skall föreläggas generalförsamlingen tillsammans med konventionsstaternas eventuella kommentarer.

Artikel 10

1. Kommittén antager själv sin arbetsordning.

2. Kommittén väljer sitt presidium för en tid av två år.

3. FN:s generalsekreterare skall sörja för sekretariat åt kommittén.

4. Kommitténs sammanträden hålls som regel i FN:s huvudkvarter.

Artikel 11

1. Om en konventionsstat finner att en annan konventionsstat icke efterlever konventionens bestämmelser, kan den förra staten anmäla förhållandet för kommittén. Kommittén skall då överlämna meddelandet därom till den andra staten. Inom tre månader skall den mottagande staten skriftligen lämna kommittén en förklaring eller ett uttalande med upplysningar i saken och uppgift om den åtgärd som eventuellt vidtagits av den staten.

2. Om ärendet icke regleras på ett för båda parter tillfredsställande sätt genom bilaterala förhandlingar eller annat för dem tillgängligt förfarande inom sex månader efter det den mottagande staten mottog det ursprungliga meddelandet, har vardera staten rätt att åter hänskjuta ärendet till kommittén genom anmälan till såväl kommittén som den andra staten.

3. Kommittén skall till behandling upptaga ärende som hänskjutits till den enligt punkt 2 i denna artikel först sedan den uttrönt att alla inhemska rättsmedel tagits i anspråk och uttömts i fallet enligt folkrättens allmänt vedertagna grundsatser. Detta skall dock ej gälla om rättsmedlens utnyttjande är oskäligt tidskrävande.

4. I varje till kommittén hänskjutet ärende äger kommittén ålägga de berörda konventionsstaterna att ställa ytterligare upplysningar av betydelse till förfogande.

5. När ärende, som avses i denna artikel, behandlas av kommittén, skall berörda stater ha rätt att sända en representant för att utan rösträtt deltaga i kommitténs arbete under ärendets behandling.

Artikel 12

1. (a) Sedan kommittén mottagit och sammanställt alla de upplysningar den anser nödvändiga, skall ordföranden utse en förlikningskommission ad hoc (i det följande benämnd kommissionen) bestående av fem personer, som kan men icke behöver vara ledamöter i kommittén. Kommissionens ledamöter skall utses med de tvistande parternas samtycke, och dess tjänster skall ställas till de berörda staternas förfogande i syfte att åstadkomma en reglering av frågan i godo grundad på respekt för konventionen.

(b) Har de tvistande staterna icke inom tre månader enats om kommissionens sammansättning, helt eller delvis, skall de kommissionsmedlemmar, varom enighet icke nåtts mellan de tvistande staterna, väljas av kommittén bland dess medlemmar med tvåtredjedels majoritet vid hemlig omröstning.

2. Kommissionens ledamöter skall fullgöra sitt uppdrag i egenskap av enskilda personer. De får ej vara medborgare i tvistande stat eller i stat som icke biträtt konventionen.

3. Kommissionen skall själv välja sin ordförande och antaga sin arbetsordning.

4. Kommissionens sammanträden skall som regel hållas i FN:s huvudkvarter eller på annan lämplig plats enligt kommissionens bestämmande.

5. Det sekretariat som ställes till förfogande enligt artikel 10 punkt 3 skall, när en tvist mellan konventionsstater leder till utseendet av en kommission, biträda även denna.

6. De tvistande parterna skall samsamt mellan lika fördela kostnaderna för ledamöterna i kommissionen enligt beräkningar som ombesörjes av FN:s generalsekreterare.

7. Generalsekreteraren är bemyndigad att, om så erfordras, betala kostnaderna för kommissionens ledamöter, innan de tvistande staterna ersatt kostnaderna enligt punkt 6 i denna artikel.

8. De upplysningar som kommittén mottagit och sammanställt skall ställas till kommissionens förfogande, och kommissionen kan anmoda de berörda staterna att inkomma med ytterligare upplysningar av betydelse.

Artikel 13

1. När kommissionen avslutat prövningen av ärende, skall den upprätta och till kommitténs ordförande överlämna en rapport omfattande dess utredning om de med tvisten sammanhängande faktiska förhållandena och innehållande de rekommendationer den finner ägnade att

åvägabringa en uppgörelse i godo av tvisten.

2. Kommitténs ordförande skall överlämna kommissionens rapport till envar av de tvistande staterna. Dessa skall inom tre månader underrätta kommitténs ordförande hurvida de godkänner rekommendationerna i kommissionens rapport.

3. När den i punkt 2 i denna artikel angivna tiden utlöpt, skall kommitténs ordförande överlämna kommissionens rapport och de berörda konventionsstaternas deklarationer till övriga konventionsstater.

Artikel 14

1. En konventionsstat kan när som helst förklara, att den erkänner kommitténs behörighet att mottaga och pröva framställningar från sådana enskilda personer eller grupper av enskilda inom statens jurisdiktionsområde, som påstår sig ha genom den staten blivit utsatta för kränkning av någon av de i denna konvention angivna rättigheterna. Framställning skall icke mottagas av kommittén, om den gäller en konventionsstat som ej avgivit sådan förklaring.

2. Varje konventionsstat som avger en förklaring enligt punkt 1 i denna artikel kan upprätta eller utse ett organ inom sitt nationella rättsväsen, som är behörigt att mottaga och pröva framställningar från sådana enskilda personer eller grupper av enskilda inom statens jurisdiktionsområde, som påstår sig ha blivit utsatta för kränkning av någon av de i denna konvention angivna rättigheterna och som uttömt andra tillgängliga inhemska rättsmedel.

3. Förklaring som göres enligt punkt 1 i denna artikel, och uppgift om namnet på organ, som upprättats eller utsetts enligt punkt 2 i denna artikel, skall deponeras av vederbörande konventionsstat hos FN:s generalsekreterare, som tillställer övriga konventionsstater kopior därav. Förklaring kan återkallas när som helst genom meddelande till generalsekreteraren, men sådan återkallelse har ingen verkan vad gäller hos kommittén anhängiggjorda framställningar.

4. Ett register över framställningar skall föras av organ som upprättats eller utsetts enligt punkt 2 i denna artikel, och bestyrkta avskrifter av registret skall årligen på lämplig väg tillställas generalsekreteraren, varvid förutsättes att innehållet icke göres offentligt.

5. Om klaganden icke får sitt fall tillfredsställande reglerat genom organ som upprättats eller utsetts enligt punkt 2 i denna artikel, har han rätt att hänskjuta ärendet till kommittén inom sex månader.

6. (a) Kommittén skall konfidentiellt delge varje framställning som den tagit emot med den konventionsstat som påstås ha brutit mot bestämmelse i konventionen men skall icke röja identiteten hos vederbörande person eller grupp av personer utan dennes eller dessas uttryckliga samtycke. Kommittén får icke taga emot anonyma framställningar.

(b) Den mottagande staten skall inom tre månader skriftligen lämna kommittén en förklaring eller ett uttalande med upplysningar i saken och uppgift om den åtgärd som eventuellt vidtagits av den staten.

7. (a) Kommittén skall pröva framställningar i ljust av alla de upplysningar som ställts till dess för-

fogande av vederbörande konventionsstat och av klaganden. Kommittén får ej pröva framställning från klagande såvida den icke uttrönt att klaganden utdömt alla tillgängliga inhemskas rättsmedel. Detta skall dock icke gälla om rättsmedlens utnyttjande är oskäligt tidskrävande.

(b) Kommittén skall överlämna sina eventuella förslag och rekommendationer till den berörda konventionsstaten och till klaganden.

8. Kommittén skall i sin årliga rapport intaga en summarisk redogörelse för mottagna framställningar och, där så lämpligen bör ske, för de berörda konventionsstaternas förklaringar och uttalanden ävensom för sina egna förslag och rekommendationer.

9. Kommittén är behörig utöva de funktioner som angivits i denna artikel endast om minst tio konventionsstater är bundna av förklaringar enligt punkt 1 i denna artikel.

Artikel 15

1. I avvaktan på förverkligandet av målet för den i generalforsamlingens resolution 1514 (XV) den 14 december 1960 intagna förklaringen angående beviljande av självständighet åt koloniala länder och folk skall bestämmelserna i denna konvention på intet sätt begränsa den petitionsrätt som tillerkänts dessa folk genom andra internationella instrument eller av FN och dess fackorgan.

2. (a) Den enligt artikel 8 punkt 1 i denna konvention upprättade kommittén skall erhålla avskrifter av samt till vederbörande organ avge yttranden över och rekommendationer med anledning av framställningar från de FN-organ som behandlar frågor, vilka direkt berör denna kon-

ventions principer och ändamål, vid sina överväganden av hos dem anhängiga petitioner, avseende frågor som omfattas av denna konvention, från innevånare i förvaltarshipsområden och andra områden, på vilka generalförsamlingens resolution 1514 (XV) äger tillämpning.

(b) Kommittén skall från vederbörande FN-organ erhålla kopior av rapporter angående lagstiftnings-, domstols-, förvaltnings- eller andra åtgärder som direkt sammanhänger med denna konventions principer och syften och som vidtagits av de förvaltande staterna inom de i (a) ovan nämnda områdena, och skall avge yttranden och rekommendationer till dessa organ.

3. Kommittén skall i sin rapport till generalförsamlingen intaga en summarisk redogörelse för de framställningar och rapporter den har mottagit från FN:s organ liksom de yttranden och rekommendationer kommittén avgivit med avseende på dessa framställningar och rapporter.

4. Kommittén skall från FN:s generalsekreterare begära alla uppgifter sammanhängande med denna konventions syften som han har tillgängliga och som avser de i punkt 2 (a) nämnda områdena.

Artikel 16

Denna konventions bestämmelser om biläggande av tvister och klagomål är tillämpliga utan att medföra inskränkning i tillämpligheten av sådana andra förfaranden för biläggandet av tvister och klagomål på diskrimineringsområdet om vilka stadgats i konstituerande instrument som avser eller konventioner som antagits av FN eller dess fackorgan, och utan att hindra konventionsstaterna från att anlita andra förfaran-

den för lösandet av tvister i överensstämmelse med allmänna eller särskilda internationella överenskommelser som är i kraft mellan dem.

DEL III

Artikel 17

1. Denna konvention står öppen för undertecknande av varje stat som är medlem i FN eller i något av dess fackorgan, av varje stat som anslutit sig till internationella domstolens stadga och av varje annan stat som av FN:s generalförsamling inbjudits att biträda konventionen.

2. Denna konvention skall ratificeras. Ratifikationsinstrument skall deponeras hos FN:s generalsekreterare.

Artikel 18

1. Denna konvention står öppen för anslutning av varje stat som omförmäles i artikel 17 punkt 1.

2. Anslutning äger rum genom deponering av anslutningsinstrument hos FN:s generalsekreterare.

Artikel 19

1. Denna konvention träder i kraft på trettionde dagen efter den dag då det tjugosjunde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet deponerats hos FN:s generalsekreterare.

2. För varje stat, som ratificerar denna konvention eller ansluter sig

till den sedan det tjugosjunde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet deponerats, skall konventionen träda i kraft på trettionde dagen efter det att dess eget ratifikations- eller anslutningsinstrument deponerats.

Artikel 20

1. FN:s generalsekreterare skall mottaga reservation, som stat gör i samband med ratifikation eller anslutning, och delge sådan reservation med alla stater som är eller kan bli konventionsstater. Envar stat som har invändning mot reservationen skall inom nittio dagar från mottagandet av sådant meddelande underätta generalsekreteraren att den icke godtager reservationen.

2. Reservation som är oförenlig med denna konventions ändamål och syfte skall icke tillåtas och icke heller reservation som skulle hindra något av de genom denna konvention upprättade organen att verka. Reservation skall anses oförenlig eller hindrande om minst två tredjedelar av konventionsstaterna har invändning mot den.

3. Reservation kan när som helst återtagas genom underrättelse här- om till generalsekreteraren. Sådan underrättelse träder i kraft den dag den mottages.

Artikel 21

Konventionsstat äger uppsäga konventionen genom skriftlig underrättelse till FN:s generalsekreterare. Uppsägning träder i kraft ett år efter den dag då underrättelsen mottagits av generalsekreteraren.

Artikel 22

Varje tvist mellan två eller flera konventionsstater rörande konven-

tionens tolkning eller tillämpning, vilken icke bilägges genom förhandlingar eller genom de förfaranden om vilka uttryckligen stadgas i konventionen, skall på begäran av någon av de tvistande staterna hänskjutas till internationella domstolen för avgörande, såvida icke de tvistande enas om annat sätt för tvistens biläggande.

Artikel 23

1. Framställning om ändring av denna konvention kan när som helst göras av varje konventionsstat genom skriftlig underrättelse ställd till FN:s generalsekreterare.

2. FN:s generalförsamling skall fatta beslut om de eventuella åtgärder som sådan framställning föranleder.

Artikel 24

FN:s generalsekreterare skall hålla alla de stater, som avses i artikel 17 punkt 1 i denna konvention, underrättade om:

(a) undertecknande, ratifikation eller anslutning enligt artiklarna 17 och 18,

(b) dagen för konventionens ikraftträdande enligt artikel 19,

(c) meddelande eller förklaring mottagen enligt artiklarna 14, 20 och 23,

(d) uppsägning enligt artikel 21.

Artikel 25

1. Denna konvention, vars engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter äger lika vitsord, skall deponeras i FN:s arkiv.

2. Bestyrkta avskrifter av denna konvention skall av FN:s generalsekreterare tillställas alla stater som tillhör någon av de kategorier som nämnes i konventionens artikel 17 punkt 1.

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju.
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]

Socialdepartementet

Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26]
2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]

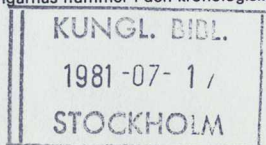
Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11]
Effekter av investeringar utomlands. [33]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06312-3
ISSN 0375-250X