

Justitieutskottets betänkande

1980/81:7

om lagstiftning rörande rasdiskriminering

Motion

I motion 1979/80:1600 av Gunnel Jonäng (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att diskrimineringsutredningen ges tilläggsdirektiv i enlighet med vad som anförs i motionen så att minoriteter får det skydd som avses i FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

Motionären anför 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. I motionen pekas härvidlag på att det i brottsbalken upptagna brottet hets mot folkgrupp inte ger den enskilde något direkt skydd utan endast skyddar "folkgrupp". Denna brist synes enligt motionärens mening ha försvårat bestämningen av vem som är målsägande vid sådant brott. Frågan om hur innehållet i konventionen på ett tillfredsställande sätt skall överföras till svensk rätt bör enligt motionärens mening utredas.

Gällande rätt

Regeringsformen

Grundläggande regler om förbud mot diskriminering i lagstiftning på grund av ras och liknande omständigheter finns i 2 kap. regeringsformen. Enligt 15 § får sålunda lag eller annan föreskrift inte innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Av föreskrifterna i 20 § framgår att utlänning här i landet är likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot missgynnande på grund av ras m.m.

Diskrimineringsförbudet i regeringsformen vänder sig till de normgivande organen, dvs. i första hand riksdagen och regeringen, och avser föreskrifter inom alla ämnesområden. Till följd av den i 11 kap. 14 § regeringsformen lagfästa s.k. lagprövningsrätten får domstol eller annan rättstillämpande myndighet inte tillämpa en föreskrift som står i strid med exempelvis diskrimineringsförbudet.

Brottsbalken m.m.

Straffrättsliga bestämmelser rörande diskriminering och liknande företeelser finns intagna bland reglerna i 16 kap. brottsbalken (BrB) om brott mot allmän ordning. I 9 § stadgas straff för *olaga diskriminering*. Bestämmelsen

riktar sig mot näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Vad som sägs om näringsidkare äger motsvarande tillämpning på den som är anställd i näringsverksamhet och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa. Straffet för olaga diskriminering är böter eller fängelse i högst sex månader. För sådant brott skall dömas också anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg m.m. genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

En straffrättslig bestämmelse rörande *hets mot folkgrupp* finns i 16 kap. 8 § BrB. Bestämmelsen tar sikte på den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. På tryckfrihetsrättens område finns en motsvarande reglering i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

Utöver de nu återgivna reglerna avseende beteenden av direkt rasdiskriminerande karaktär kan nämnas att det finns andra straffrättsliga bestämmelser som kan användas mot rasdiskriminerande beteenden i vissa fall. Det gäller t. ex. bestämmelserna om brotten förtal, förolämpning, olaga hot och ofredande (se JuU 1979/80:7 s. 9).

Målsägandetalan

En grundläggande bestämmelse om målsägandes talerätt finns i 20 kap. 8 § rättegångsbalken. Enligt den definition som ges i lagrummet är målsägande den mot vilken ett brott är begånget eller som därav har blivit förnärad eller lidit skada. När det gäller brott som hör under allmänt åtal, och dit hör flertalet brott enligt BrB, får målsäganden själv väcka åtal bara om han har angett brottet till åtal och åklagaren har beslutat att åtal inte skall äga rum. Bestämmelser om enskilt anspråk i anledning av brott (i regel skadestånd) finns i 22 kap. rättegångsbalken. Enligt 1 § kan talan mot den misstänkte eller annan om enskilt anspråk i anledning av brott föras i samband med åtal för brottet. Grundas anspråket på brott som hör under allmänt åtal gäller som huvudregel att åklagaren på målsägandens begäran är skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan.

Målsägandetalan kan förekomma såväl vid brottet olaga diskriminering som vid brotten olaga hot och ofredande. Detsamma gäller i fråga om årekränkingsbrotten.

I fråga om rätten till målsägandetalan vid brottet hets mot folkgrupp har

innebörden av gällande rätt belysts i ett avgörande av högsta domstolen (rättsfallet NJA 1978 s. 3). Målet gällde skadeståndstalan av scientologkyrkan i Sverige mot en tidnings utgivare på den grund att en artikel i tidningen innefattade brottet hets mot folkgrupp. Målsägandetalan ansågs inte vara möjlig vid sådant brott och talan avvisades därför.

Förarbeten m. m.

Straffbestämmelsen rörande olaga diskriminering infördes i BrB genom lagstiftning år 1970 (prop. 1970:87, 1LU 41, rskr 261). Den var föranledd av ett svenskt tillträde till en FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Enligt vad som framhölls i propositionen (s. 74) går bestämmelsen i vissa avseenden längre än vad konventionen kräver. Bestämmelsen är avsedd att omfatta näringsverksamhet avseende bl. a. hotell- och pensionatverksamhet, restaurang- och kaféerörelse, detaljhandel, kommunikationsmedel samt yrkesmässig försäljning och upplåtelse av fastigheter och bostäder.

Straffstadgandet rörande hets mot folkgrupp upptogs ursprungligen i strafflagen genom 1948 års straffrättsreform. I förarbetena till bestämmelsen (1LU 1948:39) underströks att kriminaliseringen beredde skydd för ett viktigt samhälleligt ordnings- och anständighetsintresse.

Strafflagsbestämmelsen överfördes till BrB, där den fick sin nuvarande lydelse genom den nyss nämnda lagstiftningen år 1970. Därvid vidgades i olika hänseenden tillämpningsområdet för bestämmelserna i BrB och tryckfrihetsförordningen om hets mot folkgrupp.

Enligt FN-konventionens artikel 6 skall konventionsstaterna tillförsäkra envar under deras jurisdiktion verksamt skydd och verksamma rättsliga medel mot varje rasdiskriminerande handling som kränker hans mänskliga rättigheter och grundläggande frihet i strid mot konventionen. Artikeln gäller också möjligheterna att vid domstol begära ersättning för skada till följd av sådan diskriminering.

Den av FN-konventionen föranledda lagstiftningen år 1970 grundades på förslag av utredningen angående förbud mot rasdiskriminering som haft att undersöka frågan om det för svenskt tillträde till konventionen krävdes lagstiftningsåtgärder. I sitt betänkande (SOU 1968:68) Lagstiftning mot rasdiskriminering redovisade utredningen de förpliktelser som en tillträdande stat åtar sig samt lämnade en redogörelse för i vad mån svensk rätt uppfyller dessa krav.

I belysning av de lagändringar som i övrigt föreslogs ansåg utredningen att bestämmelserna i artikel 6 inte påkallade någon lagstiftning (bet. s. 53 f.). Inte heller departementschefen ansåg att bestämmelserna tarvade någon lagstiftningsåtgärd från svensk sida (prop. s. 60). Denna bedömning lämnades utan erinran under riksdagsbehandlingen.

Här bör tilläggas att den då aktuella lagstiftningsfrågan enligt vad

departementschefen uttalade (prop. s. 56) inte bedömdes enbart från synpunkten av vad ett svenskt tillträde till konventionen kunde kräva. En annan utgångspunkt var det behov av lagstiftning mot rasdiskriminering som kunde föreligga med hänsyn till de förhållanden som då rådde i landet på området och till risken för en mer utbredd rasdiskriminering i framtiden. Det förhållandet att bestämmelsen om olaga diskriminering gavs ett vidare tillämpningsområde än vad konventionen kräver är att se mot bakgrund av vad som nu har sagts.

Tidigare riksdagsbehandling

Justitiekommittén behandlade i november 1979 en motion som gällde målsägandetalan vid brottet hets mot folkgrupp. Motionsyrkandet gick ut på att i BrB skulle införas en ny bestämmelse av innebörd att företrädare för den folkgrupp som hotas eller utsätts för missaktning skulle ges ställning som målsägande vid brottet. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1979/80:7) avstyrkte utskottet bifall till motionsyrkandet.

Utskottet anförde bl. a. att det inte var lätt att tänka sig en ordning som innebar att målsägandetalan skulle få förekomma vid brottet hets mot folkgrupp. I sammanhanget pekade utskottet på att den straffbelagda gärningen, som är ett brott mot allmän ordning, ju är riktad mot en folkgrupp som sådan och inte mot enskilda individer eller organisationer. Utskottet framhöll vidare att en sådan bestämmelse som föreslagits i ärendet skulle medföra betydande komplikationer i den praktiska tillämpningen, t. ex. om en främmande stat eller flera rivaliserande organisationer samtidigt önskar företräda en etnisk grupp eller invandrare av viss nationalitet. Utskottet erinrade också om att det enligt en huvudprincip i svensk rätt vid beivrande av brott ankommer på åklagaren att väcka åtal när brott – t. ex. hets mot folkgrupp – har blivit begånget. Sammanfattningsvis fann utskottet att de bedömningar som gjordes i 1970 års lagstiftningsärende alltså ägde giltighet samt att gällande rätt inte borde ändras på sätt som föreslagits i motionen.

Diskrimineringsutredningen

Enligt regeringens bemyndigande i augusti 1978 har chefen för arbetsmarknadsdepartementet tillkallat en särskild utredare (A 1978:06) med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl.

I direktiven (kommittéberättelsen 1979 del II s. 330) till den särskilda utredaren anges att de aktuella problemens bakgrund, omfattning och karaktär bör söka kartläggas. En kartläggning bör även ske i fråga om tillämpning av bestämmelsen om olaga diskriminering i BrB i syfte att undersöka om nuvarande lagstiftning mot diskriminering är tillräcklig eller

om ytterligare straffrättsliga förbud bör införas. Uppdraget bör enligt direktiven vidare omfatta en allmän undersökning av rättsregler som berör invandrare i Sverige med inriktning på sådana bestämmelser som utan att det finns starka skäl härför innebär en olikartad behandling av utlänningar och svenska medborgare.

Mot bakgrund av kartläggningsarbetet bör utredaren enligt direktiven arbeta ut ett samlat program för att motverka fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter i Sverige och föreslå de åtgärder som kartläggningen kan ge upphov till.

Enligt vad utskottet har inhämtat avser diskrimineringsutredningen att med utgångspunkt i den i detta betänkande förut berörda FN-konventionen även överväga frågan om en översyn av bestämmelsen om hets mot folkgrupp och den därmed sammanhängande frågan om målsägandes talerätt vid sådant brott. Det har vidare erfarits att utredningen avser att lägga fram ett betänkande under år 1981.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion som gäller lagstiftningen rörande rasdiskriminering.

Motionsyrkandet går ut på att diskrimineringsutredningen skall få i uppdrag att utreda frågan hur man till svensk rätt på ett riktigt sätt skall överföra innehållet i artikel 6 i FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Med utgångspunkt i det i brottsbalken upptagna brottet hets mot folkgrupp hävdar motionären att den rätt som enligt den nämnda artikeln skall tillförsäkras envar inte kan sägas ha kommit till klart uttryck i svensk rätt; brottsbeskrivningen synes enligt motionären ha försvårat bestämningen av vem som är målsägande vid detta brott.

Enligt FN-konventionens artikel 6 skall konventionsstaterna tillförsäkra envar under deras jurisdiktion verksamt skydd och verksamma rättsliga medel mot varje rasdiskriminerande handling som kränker hans mänskliga rättigheter och grundläggande frihet i strid mot konventionen. Artikeln gäller också möjligheterna att vid domstol begära ersättning för skada till följd av sådan diskriminering. Sverige har tillträtt konventionen.

Straffrättsliga bestämmelser rörande diskriminering och liknande företeelser finns intagna bland reglerna i 16 kap. brottsbalken om brott mot allmän ordning.

I 9 § stadgas straff för *olaga diskriminering*. Bestämmelsen riktar sig mot näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Vad som sägs om näringsidkare äger motsvarande tillämpning på den som är anställd i allmän tjänst, vari han har

att gå allmänheten till handa. Ansvar för olaga diskriminering kan vidare komma i fråga för anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning, om han diskriminerar någon på grund av ras, hudfärg m. m. genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra. Straffet för olaga diskriminering är böter eller fängelse i högst sex månader.

I 8 § upptas en straffrättslig bestämmelse rörande *hets mot folkgrupp*. Bestämmelsen tar sikte på den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. På tryckfrihetsrättens område finns en motsvarande reglering i 7-kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

Mot förfaranden med inslag av rasdiskriminering kan tillgripas andra stadganden, t. ex. bestämmelserna om olaga hot, ofredande, förtal eller förolämpning.

En grundläggande bestämmelse om *målsägandes talerätt* finns i 20 kap. 8 § rättegångsbalken. Enligt den definition som ges där är målsägande den mot vilken ett brott är begånget eller som därav har blivit förnärad eller lidit skada. När det gäller brott som hör under allmänt åtal får målsäganden själv väcka åtal under vissa i rättegångsbalken angivna förutsättningar. Talan om enskilt anspråk i anledning av brott (i regel skadestånd) kan föras i samband med åtal för brottet. Grundas anspråket på brott som hör under allmänt åtal gäller som huvudregel att åklagaren på målsägandens begäran är skyldig att utföra också målsägandens talan.

Målsägandetalan kan förekomma vid brottet olaga diskriminering. Det samma gäller i fråga om brotten olaga hot, ofredande, förtal och förolämpning.

I fråga om rätten till målsägandetalan vid brottet hets mot folkgrupp har innebörden av gällande rätt belysts i ett avgörande av högsta domstolen (rättsfallet NJA 1978 s. 3). I avgörandet har slagits fast att målsägandetalan inte är möjlig vid sådant brott.

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.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1979/80:1600.

Stockholm den 18 november 1980

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp) och Stina Eliasson (c).

