

Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:24

angående hets mot folkgrupp (prop. 1981/82:58)

I detta betänkande behandlas proposition 1981/82:58 såvitt den hänvisats till konstitutionsutskottet och följdmotionerna 1981/82:146 av Hilding Johansson m. fl. (s) och 1981/82:148 av Lars Werner m. fl. (vpk), den sistnämnda i viss del, samt den under den allmänna motionstiden 1981 väckta motionen 1980/81:841 av Hilding Johansson m. fl. (s). Övriga delar av propositionen behandlas av justitieutskottet.

Propositionens hemställan

I den del av propositionen som hänvisats till konstitutionsutskottet föreslås att riksdagen antar i propositionen framlagt förslag till ändring av 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen (TF).

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag som syftar till att stärka skyddet för invandrare mot diskriminerande behandling. Sålunda föreslås beträffande brottet hets mot folkgrupp en ändring som är avsedd att klargöra att inte bara särskilda etniska grupper skall skyddas utan även kollektiv av sådana grupper, t. ex. invandrare i Sverige. Vidare ändras brottsbeskrivningen på sätt som enligt propositionen skall vara ägnat att ge ett klarare uttryck för det straffbara området och säkerställa att den allmänna debatten i hithörande frågor, t. ex. rörande invandringen i Sverige och invandrarernas levnadsförhållanden, inte skall hindras. Det framhålls särskilt att ändringen i denna del inte skall leda till att enskilda folkgrupper får ett sämre skydd än de har i dag.

Grundlagsförslaget liksom övriga i propositionen framlagda lagförslag föreslås träda i kraft den 1 januari 1983.

Motionernas hemställan

I motion 1980/81:841 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen så ändrar 7 kap. 4 § 8. tryckfrihetsförordningen att även invandrare i allmänhet kommer att åtnjuta skydd enligt denna bestämmelse.

I motion 1981/82:146 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs

1. att riksdagen med anledning av propositionen antar följande nya lydelse av 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen:

7 kap.

4 §

Med beaktande --- (= propositionen) --- eller påstående.

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp *eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse*;

9. förtal --- (= propositionen) --- är försvarlig.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om yttrandefrihetsutredningens fortsatta arbete.

I den del av motion 1981/82:148 av Lars Werner m. fl. (vpk) som hänvisats till konstitutionsutskottet hemställs att riksdagen beslutar att anta följande förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen 7 kap. 4 §:

7 kap.

4 §

Med beaktande av --- rykte eller påstående;

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp *eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse*;

9. förtal, varigenom någon --- omständigheterna är försvarlig.

Beträffande motiveringarna hänvisas till motionerna.

Frågans tidigare behandling

Den senaste ändringen av de aktuella bestämmelserna om hets mot folkgrupp gjordes 1970 (prop. 1970:87, KU 1970:31 och 1 LU 1970:41). Ändringsförslagen samordnades med ett förslag till riksdagen om att godkänna en av Förenta nationernas generalförsamling den 21 december 1965 antagen konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Den tidigare bestämmelsen i TF hade – liksom det däremot svarande straffstadgandet i brottsbalken – avsett hot, förtal eller smädelse mot folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse. I båda utskotten behandlades motioner, vari yrkades bibehållande av den ursprungliga formuleringen vad gällde brottsrekvisiten hot, förtal eller smädelse. Utskottsmajoriteterna gick på propositionens förslag medan minoriteterna reserverade sig till förmån för motionerna. Första lagutskottet motiverade sitt ställningstagande på följande sätt:

I övrigt har emellertid motionärerna motsatt sig en utvidgning av det straffbara området; det bör vara begränsat till – förutom hot – förtal och smädelse. Enligt utskottets mening bör emellertid även andra handlingar än dem som nu omfattas av straffbudet för hets mot folkgrupp föras in under detta. Det i propositionen upptagna rekvisitet att meddelandet skall ge

uttryck för missaktning för folkgrupp av visst slag tillgodoser bättre konventionens krav än den nuvarande lagstiftningen. Oavsett vilket uttryck som väljs för att bestämma den brottsliga gärningen kan dock självfallet gränsdragningsvårigheter uppstå. Beträffande de av lagrådet anförda synpunkterna av innebörd att den av departementschefen förordade utvidgningen av området för den brottsliga gärningen skulle kunna innebära inskränkning i yttrandefriheten vill utskottet ansluta sig till vad departementschefen uttalat om att hänsynen till opinionsfriheten och kritikrätten inte bör kunna åberopas till skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att denna t. ex. tillhör viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindervärdig. I enlighet med det anförda biträder utskottet departementschefens förslag även i fråga om bestämningen av den brottsliga gärningen. Utskottet vill emellertid framhålla, att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet. Härunder bör sålunda inte innefattas alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur utan för straffbarhet bör krävas att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga.

Under utskottsbehandlingen har aktualiserats frågan vilka konsekvenser den här aktuella lagstiftningen får på det litterära och konstnärliga området. Denna fråga har berörts i motionerna I:1124 och II:1320. Utskottet – som inte har att yttra sig i frågor som gäller tryckfrihetsförordningen – vill med anledning härav peka på att konstnärliga framställningar av vitt skiftande slag får en alltmer framträdande plats då det gäller att ge uttryck åt politiska värderingar. Dessa innebär i sin tur ofta att man angriper och förlöjligar olika grupper som man ogillar. Enligt förslaget i propositionen, till vilket utskottet anslutit sig, är skyddet mot förlöjligande enligt det aktuella lagrummet långtgående. Då förlöjligandet har sin grund uteslutande i folkgruppens ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse kan det inte råda någon tvekan om bedömningen. I sådana fall, där det av utredningen framgår att det främst är åsikterna hos de personer, som ingår i folkgruppen, som förlöjligas, torde det ofta finnas fog för antagande att det inte föreligger uppsåt att missakta gruppen som sådan. Ansvar kan då inte komma i fråga.

Konstitutionsutskottet instämde i första lagutskottets bedömningar samt anförde för egen del följande:

I likhet med departementschefen anser utskottet att motsvarande ändring av brottsbeskrivningen för hets mot folkgrupp bör göras i tryckfrihetsförordningen. Intresset av att kunna ingripa mot sådana förkastliga företeelser som hets mot folkgrupp även i den vidgade omfattning som följer av den föreslagna ändringen av brottsbalksbestämmelsen är – som departementschefen framhåller – så starkt att hänsynen till tryckfriheten bör vika på denna punkt. Vad gäller tillämpningen bör – förutom vad som i första lagutskottets utlåtande anförts, bl. a. om att begreppet missaktning bör tolkas med viss försiktighet och att det för straffbarhet städse krävs uppsåt att missakta folkgruppen som sådan – erinras om att av de allmänna grunderna för tryckfrihetsrätten följer att alltid framställningens egentliga syfte skall uppmärksammas och i tvivelsmål hellre skall frias än fällas (1 kap. 4 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Det finns därför enligt utskottets mening inte anledning att befara att den i propositionen föreslagna utvidgningen av

det enligt tryckfrihetsförordningen straffbara området skall otillbörligt beskära den litterära och konstnärliga friheten.

Minoriteten i första lagutskottet, 3 fp, 2 m och 3 c, ansåg att utskottet i stället bort anföra följande:

Enligt utskottets mening har lagrådet främst genom ovan återgivna uttalanden på ett övertygande sätt visat på de svagheter som vidlåder den av Kungl. Maj:t föreslagna bestämningen av det straffbara området för brottet hets mot folkgrupp. Utskottet vill för sin del understryka att det i lagtexten införda rekvisitet uttrycka missaktning för viss folkgrupp är ytterst allmänt till sitt innehåll och att de uttalanden som görs i propositionen för att närmare precisera innebörden inte är ägnade att klargöra vilka fall som åsyftas; departementschefens uttalanden innebär att meddelanden kan vara nedsättande eller förnedrande för en viss folkgrupp utan att de fördenskull skall anses ge uttryck för missaktning, nämligen om meddelandena inte överskrider gränsen för saklig och vederhäftig diskussion om frågor beträffande folkgruppen. En sådan tolkning av begreppet uttrycka missaktning står inte i överensstämmelse med normalt språkbruk och skulle uppenbarligen medföra ytterst svåra avgränsningsproblem vid den praktiska tillämpningen. Departementschefen medger också att den föreslagna utvidgningen av det straffbara området kan medföra vissa svårigheter vid gränsdragningen mellan tillåten, sakligt befogad kritik och straffbara uttalanden eller meddelanden. Utskottet anser – i överensstämmelse med vad som förordas såväl av kommittén och lagrådet som av motionärerna – att den straffbara gärningen bör bestämmas till att avse liksom för närvarande – förutom hot – förtal och smädelse. Med utskottets lagtext når man den fördelen att lagrummet får ett mer preciserat innehåll och att det därigenom i avsevärt mindre grad än med lagtexten i propositionens förslag överlåtes till rättstillämpningen att bestämma lagens innehåll.

Minoriteten i konstitutionsutskottet anslöt sig till denna reservation (4 fp, 3 m och 3 c).

Utskottet

I propositionen läggs fram förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken avsedda att förstärka skyddet för invandrare mot diskriminerande behandling. Den viktigaste ändringen är att den krets av människor som skall skyddas utvidgas i förhållande till gällande rätt. Bakgrunden härtill är att det i rättstillämpningen hävdats att en folkgrupp av ett bestämt nationellt eller etniskt ursprung måste vara åtminstone indirekt utpekad för att de hittills gällande bestämmelserna i TF och brottsbalken skulle vara tillämpliga och att ett allmänt angrepp mot invandrare i Sverige därför inte är straffbart.

Utskottet instämmer i de överväganden som ligger bakom den föreslagna utvidgningen av den skyddade kretsen av människor. Det kan enligt utskottets mening inte betraktas som ett från yttrandefrihetssynpunkt skyddsvärt intresse att tillåta skymfande angrepp på invandrare i allmänhet.

Som framhölls i propositionen har det praktiska behovet av sanktionsmöjligheter mot sådana angrepp ökat. Utskottet godtar således propositionens förslag i vad avser utvidgning av den skyddade kretsen av människor. Härmed är yrkandet i motion 1980/81:841 tillgodosett.

Enligt gällande rätt beskrivs den brottsliga handlingen som "hot mot eller missaktning för folkgrupp" etc. I propositionen föreslås att ordet missaktning byts ut mot ordet förakt. Detta motiveras i första hand med att ordet förakt språkligt bättre markerar det straffvärda området och därmed motverkar risken för en faktisk begränsning av utrymmet för en allmän debatt.

I motionerna 146 av Hilding Johansson m. fl. (s) och 148 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att ordet missaktning skall stå kvar. I båda motionerna pekas på risken att "förakt" som brottsrekvisit kan medföra ett sämre skydd för de folkgrupper som avses med straffbestämmelsen. Enligt den socialdemokratiska motionen bör frågan studeras ytterligare av yttrandefrihetsutredningen.

Ifrågavarande stadganden i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken fick sin nuvarande lydelse genom lagändringar vid 1970 och 1971 års riksdagar. Dessförinnan hade brottsbeskrivningen gällt "hot, förtal eller smädelse mot folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse".

Frågan om att i stället för "förtal" eller "smädelse" införa "missaktning" som brottsrekvisit var inte okontroversiell i riksdagen. I både konstitutionsutskottet och första lagutskottet (KU 1970:31, 1LU 1970:41) reserverade sig representanter för moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet för att bibehålla – förutom hot – förtal och smädelse som beskrivning av den straffbara gärningen. Den kritik som de i första hand riktade mot ordet missaktning var att det var ytterst allmänt till sitt innehåll och skulle leda till svåra avgränsningsproblem vid den praktiska tillämpningen.

Från de intressen utskottet har att företräda är det naturligt att framhålla att bestämmelser som straffbelägger nedsättande behandling av olika folkgrupper inte får hindra en allmän debatt om sådana grupper. Som framhålls i propositionen är det inte minst viktigt att det finns utrymme för en debatt om invandrarfrågor. Utan tvivel måste man därvid tolerera att det ibland ges uttryck för åsikter som inte överensstämmer med i vårt samhälle allmänt accepterade värderingar. Detta leder naturligtvis till att gränsen mot det straffbara området någon gång kan bli svår att dra. Komplikationer av detta slag kan knappast helt undvikas hur det straffbara området än beskrivs. I de flesta fall torde det dock redan p. g. a. det sammanhang vari yttrandet fällts stå klart hur det skall bedömas från straffrättslig synpunkt.

Det är enligt utskottets mening tänkbart, att propositionens förslag att bryta ut ordet missaktning mot förakt skulle vara ägnat att bättre tillgodose kravet på utrymme för en fri debatt. Det kan således hävdas att ordet förakt som brottsbeskrivning skulle innebära en bättre språklig precisering och att lagtexten därmed skulle vinna i klarhet. Vad som egentligen avses med den

föreslagna ändringen är emellertid inte helt klart. Uttalanden i propositionen liksom den diskussion som förts i bl. a. vissa invandrarkretsar visar på sådana oklarheter att utskottet är tveksamt till att nu genomföra de föreslagna ändringarna. Utskottet förordar därför att frågan blir föremål för ytterligare överväganden inom yttrandefrihetsutredningen. Det fortsatta utredningsarbetet bör enligt utskottets mening ha till utgångspunkt att söka finna en utformning av stadgandet som bättre svarar mot de skilda uttalanden som gjordes i 1970 års lagstiftningsärende. Utskottet vill härvid särskilt fästa uppmärksamheten på första lagutskottets uttalande att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet och att det inte borde innefatta alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur utan att för straffbarhet borde krävas att uttalandet fullt klart överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga. Utskottet framhöll också, att ett förlöjligande som har sin grund uteslutande i folkgruppens ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse tveklöst faller under det straffbara området. I de fall där det främst är åsikterna hos de personer som ingår i gruppen som förlöjligas torde det däremot ofta med fog kunna antas att det inte föreligger uppsåt att missakta gruppen som sådan. Konstitutionsutskottet instämde i första lagutskottets uttalanden samt erinrade om att det för straffbarhet alltid krävs uppsåt att missakta folkgruppen som sådan och att tryckfrihetsförordningen utgick från grundsatsen att i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Vid riksdagsbehandlingen 1970 anfördes också att andra uttryck bättre skulle säkerställa yttrande- och tryckfriheten. Som en tänkbar lösning fördes då fram att bibehålla hot, förtal eller smädelse som brottsrekvisit. Det kan enligt utskottets mening finnas anledning att undersöka detta liksom möjligheterna att på samma sätt som vid förtalsbrott uttryckligen i lagtexten införa straffrihet för yttranden som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga. Yttrandefrihetsutredningen bör självfallet vara oförhindrad att pröva även andra lösningar.

Vad utskottet nu uttalat om det fortsatta lagstiftningsarbetet bör ges regeringen till känna. Yrkande 2 i motion 1981/82:146 får anses tillgodosett härmed.

Utskottet lägger i bilaga 1 fram förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen i enlighet med den av utskottet i det föregående förordade lösningen. Därmed är yrkande 1 i motion 1981/82:146 och yrkandet om ändring i TF i motionen 1981/82:148 tillgodosedda.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med anledning av proposition 1981/82:58 såvitt nu är i fråga och med bifall till motionerna 1980/81:841, 1981/82:146, yrkande 1, och 1981/82:148, såvitt nu är i fråga, som vilande antar den i bilaga 1 som utskottets förslag rubricerade lydelsen av 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen,

2. att riksdagen med bifall till motion 1981/82:146, yrkande 2, ger regeringen till känna vad utskottet uttalat om det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Stockholm den 25 mars 1982

På konstitutionsutskottets vägnar

BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c), Sture Thun (s), Jan Prytz (m) och Eric Hägelmark (fp).

Förslag till**Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen**

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Av utskottet föreslagen lydelse*

7 kap.

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:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fiendtligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

4. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som äro verksamma för försvaret av riket till myteri, trolöshet eller modlöshet eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

5. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

6. uppvigling, varigenom någon söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet;

7. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat

¹ Omtryckt 1979:936.

Nuvarande lydelse

Av utskottet föreslagen lydelse

att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående;

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 folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skäligen grund för den;

10. förtal av avliden, om gärning som avses under 9 är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne;

11. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom: eller

12. barnpornografibrott, varigenom någon skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprides, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

