

Regeringens proposition

1981/82: 58

om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m. m.);

beslutad den 5 november 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll denna dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

CARL AXEL PETRI

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag som syftar till att stärka skyddet för invandrare mot diskriminerande behandling.

Beträffande brottet hets mot folkgrupp, som återfinns både i brottsbalken och i tryckfrihetsförordningens s. k. brottskatalog, föreslås en ändring i syfte att klarlägga att inte bara särskilda etniska grupper skall skyddas utan även kollektiv av sådana grupper, t. ex. invandrare i Sverige. Samtidigt preciseras brottsbeskrivningen för att man skall få ett klarare uttryck för det straffbara området och säkerställa att den allmänna debatten i hithörande frågor, t. ex. rörande invandringen i Sverige och invandrarnas levnadsförhållanden, inte skall hindras. Avsikten är att ändringen i denna del inte skall leda till att enskilda folkgrupper får ett sämre skydd än de har i dag.

I enlighet härmed föreslås en omformulering av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Enligt förslaget blir det straffbart att offentligen eller annars i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hota eller uttrycka förakt för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

I propositionen föreslås också att brottet förolämpning, som i princip bara målsäganden kan åtala för, skall ligga under allmänt åtal i vissa fall när förolämpningen riktas mot någon med anspelning på hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse.

Förslagen, som bl. a. innefattar en ändring i tryckfrihetsförordningen, avses träda i kraft den 1 januari 1983.

1 Förslag till

Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

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

Nuvarande lydelse

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 framtingas 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 föientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtingas 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

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 förakt för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller 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 skälig 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.

2 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Häriigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § och 16 kap. 8 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.
5 §¹

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.

Brott som avses i 1–3 §§ får ej åtalas av annan än målsägande. Förtal och grovt förtal får dock åtalas av åklagare, om målsägande angiver brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Under samma förutsättningar får allmänt åtal väckas för förolämpning mot någon i eller för

¹ Senaste lydelse 1975: 667.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

hans myndighetsutövning eller förolämpning mot någon med anspelning på hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse.

Har förtal riktats mot avlidnen, må åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom förgripelse å främmande makts statsöverhuvud som vistas här i riket eller å främmande makts representant här i riket kränkt den främmande makten, må brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som stadgas i första stycket. Åtal får dock ej ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

16 kap.
8 §²

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, dömes* för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som *sprids* bland allmänheten hotar eller uttrycker *förakt* för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med *anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms* för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

² Senaste lydelse 1970: 224.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-29

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Lagrådsremiss om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m. m.)

1 Inledning

Enligt regeringens bemyndigande i augusti 1978 tillkallade dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet en särskild utredare med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl. Utredaren, som har antagit namnet diskrimineringsutredningen, har i delbetänkandet (SOU 1981:38) Om hets mot folkgrupp behandlat vissa frågor som rör det straffrättsliga skyddet för invandrare mot diskriminerande behandling. Betänkandet innehåller förslag till ändringar i bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och brottsbalken (BrB) om hets mot folkgrupp och till en ändring i brottsbalkens regel om åtal för förolämpning. Till protokollet i detta ärende bör fogas som *bilaga 1* de av utredningen framlagda lagförslagen.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

2.1 Hets mot folkgrupp

2.1.1 Gällande ordning i korthet

Enligt 16 kap. 8 § BrB skall 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 dömas för hets mot

folkgrupp. För straffbarhet krävs att gärningen har begåtts med uppsåt (jfr 1 kap. 2 § första stycket BrB). Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. Brottet faller under allmänt åtal, dvs. allmän åklagare har skyldighet att åtala de gärningar som kommer till hans kännedom. Däremot har fastslagits av högsta domstolen (NJA 1978 s. 3) att någon målsägande inte kan finnas vid brottet hets mot folkgrupp; straffbestämelsen skyddar en folkgrupp, vilken inte som sådan kan föra talan inför domstol.

Brottet hets mot folkgrupp finns också medtaget i tryckfrihetsförordningens uppräknning av tryckfrihetsbrott (7 kap. 4 § 8). En framställning i tryckt skrift som innefattar hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse är alltså straffbar enligt tryckfrihetsförordningens regelsystem. Detta system innebär bl. a. att i princip endast en person är ansvarig, att justitiekanslern (JK) är ensam åklagare och att särskilda regler gäller för rättegången (bl. a. prövas ansvarsfrågan i regel av en jury). För framställningar i radio och TV finns regler i radioansvarighetslagen (1966:756), lagen (1978:480) om ansvarighet i försöksverksamhet med närradio och lagen (1981:509) om ansvarighet för radiotaltidningar. Dessa regler bygger i allt väsentligt på regleringen i tryckfrihetsförordningen. Bl. a. hänvisas i lagarna beträffande frågan vilka yttranden som är straffbara till förordningens uppräknning av tryckfrihetsbrott.

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp tillkom år 1948 och fick sin nuvarande lydelse år 1971 (prop. 1970:87, 1LU 1970:41, rskr 1970:261, KU 1970:31, KU 1971:5, rskr 1971:10) i samband med att Sverige tillträdde den konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, som Förenta Nationernas generalförsamling antog år 1965. Sveriges anslutning till denna konvention (rasdiskrimineringskonventionen; texten finns även intagen i SOU 1981:38, bilaga 1) föregicks av att en särskild kommitté undersökte vilka krav på svensk lagstiftning mot rasdiskriminering som konventionen ställde. På grundval av kommitténs betänkande (SOU 1968:68) Lagstiftning mot rasdiskriminering beslutades dels ändringar i bestämmelserna om hets mot folkgrupp, dels införandet i brottsbalken av en ny straffbestämmelse om olaga diskriminering (numera 16 kap. 9 §). Båda bestämmelserna finns alltså intagna i brottsbalkens kapitel om brott mot allmän ordning.

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp utgör en begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Denna frihet får begränsas med hänsyn till vissa i 2 kap. 13 § regeringsformen (RF) uppräknade ändamål, däribland allmän ordning och säkerhet, samt i övrigt när särskilt viktiga skäl föranleder det. I förarbetena till regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter har bestämmelsen om hets mot folkgrupp ansetts hänförlig till den allmänna ordningen (se SOU 1975:75 s. 203, jfr även KU 1974:21 s. 23).

2.1.2 Reformförslag i riksdagen m. m.

Brottet hets mot folkgrupp har de senaste åren vid några tillfällen behandlats i riksdagen. Intresset har knutits till två frågor, dels huruvida målsägandetalan bör kunna förekomma vid detta brott, dels i vad mån invandrare som grupp erhåller tillräckligt skydd av bestämmelsen om brottet.

Med anledning av motioner har justitieutskottet i två betänkanden (JuU 1979/80: 7 och 1980/81: 7), som har godkänts av riksdagen, uttalat sig mot tanken att införa en möjlighet att föra målsägandetalan vid brottet hets mot folkgrupp.

I det först nämnda riksdagsärendet yrkade motionären att företrädare för den folkgrupp som har hotats eller utsatts för missaktning skulle ges ställning som målsägande. Enligt utskottet (JuU 1979/80: 7 s. 9) skulle betydande komplikationer uppkomma i den praktiska tillämpningen av en sådan bestämmelse, t. ex. om en främmande stat eller flera rivaliserande organisationer samtidigt önskar företräda en etnisk grupp eller invandrare av en viss nationalitet. Vidare måste enligt utskottet beaktas att det enligt huvudprincip i svensk rätt är åklagare som väcker åtal vid brott samt att varje medborgare har möjlighet att ange brott till åtal och att påkalla prövning hos överordnad åklagare om åtal ej väcks. Samtidigt underströk utskottet vikten av att sådana kriminaliserade yttringar av hot 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, särskilt polis- och åklagarmyndigheterna.

I det senare ärendet hemställde motionären att diskrimineringsutredningen skulle få som tilläggsuppdrag att utreda hur innehållet i artikel 6 i rasdiskrimineringskonventionen, enligt vilken *envar* skall tillförsäkras verksamt skydd mot rasdiskriminerande handlingar, på ett tillfredsställande sätt skulle överföras till svensk rätt. Utskottet framhöll (JuU 1980/81: 7 s. 6) att det i första hand är genom den av Sveriges tillträde till rasdiskrimineringskonventionen föranledda bestämmelsen om olaga diskriminering som den enskilde ges straffrättsligt skydd mot rasdiskriminerande handlingar. Vid detta och andra brott med rasdiskriminerande inslag, t. ex. olaga hot, ofredande, förtal och förolämpning, kan målsägandetalan föras. Att så inte kan ske vid brottet hets mot folkgrupp hänger samman med att den straffbelagda gärningen är riktad mot en folkgrupp och inte mot enskilda individer. Vidare framhöll utskottet att det saknades skäl att frångå den bedömning som gjordes när Sverige tillträdde rasdiskrimineringskonventionen att bestämmelserna i artikel 6 inte påkallade någon särskild lagstiftningsåtgärd från svensk sida. Utskottet underströk att den omständigheten att utskottet avstyrkte bifall till motionen inte innebar att det inte av andra skäl än dem som anfördes i motionen kunde 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 i vad mån bestämmelsen om hets mot folkgrupp erbjuder invandrarna tillräckligt skydd har i riksdagen varit föremål för en diskussion som föranleddes av en fråga till min företrädare (prot. 1979/80: 29 s. 117–119). Under det senaste riksmötet har riksdagen vidare, med godkännande av ett betänkande från justitieutskottet (JuU 1980/81: 36), avstyrkt bifall till en motion med hemställan att invandrare i allmänhet uttryckligen skulle omfattas av brottsbalkens regel om hets mot folkgrupp. Utskottet hänvisade till att diskrimineringsutredningen avsåg att avge ett delbetänkande rörande denna fråga.

2.1.3 Utredningen

Utredningen konstaterar att åtal för brott mot bestämmelserna om hets mot folkgrupp sällan förekommer. Under perioden 1973 till och med utgången av november 1980 förekom enligt utredningen 74 anmälningar med påstående om brott mot 16 kap. 8 § BrB. Endast några stycken ledde till åtal. När det gäller det motsvarande tryckfrihetsbrottet, där alltså JK är exklusiv åklagare, har enligt utredningen inte någon av de tillhoppa 26 anmälningar som gjorts under perioden 1970–1980 föranlett något åtal.

Enligt vad utredningen särskilt har uppmärksammat har man i rättstillämpningen intagit den ståndpunkten att en eller flera nationellt eller etniskt bestämda folkgrupper måste vara direkt eller indirekt utpekade i ett uttalande för att handlingen skall vara straffbar. Begreppet invandrare har däremot ansetts omfatta en mångfald olika folkgrupper och därför vara ett alltför obestämt begrepp i detta sammanhang.

Olika angrepp på invandrare i flygblad (ett exempel har intagits i betänkandet s. 45) har enligt utredningen bestått i nedsättande omdömen om dem just för att de inte är infödda svenskar. Det är därför, anser utredningen, uppenbart att angreppen mot invandrargrupperna är grundade på att dessa inte har samma nationella eller etniska ursprung som svenskarna. Därtill kommer att angreppen ibland har även rent rasistiska förtecken.

Enligt utredningens åsikt har lagstiftaren avsett att angrepp av detta slag inte skall vara tillåtna. Utredningen erinrar om följande uttalande av departementschefen (prop. 1970: 87 s. 61):

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 resp. 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.

Utredningen menar att lagstiftaren i konsekvens med detta uttalande torde 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 enligt utredningen inte några vägande skäl för att anse uttalanden av endast den ena typen som straffbara.

Vidare erinrar utredningen om att 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 (artiklarna 1 och 4). Häri måste enligt utredningen anses ingå angrepp riktat mot ett kollektiv av folkgrupper på grund av att detta kollektiv inte har visst etniskt eller nationellt ursprung.

Sammanfattningsvis menar utredningen att angrepp på kollektiv av folkgrupper är minst lika allvarliga som de som riktar sig mot direkt utpekade etniska grupper. Eftersom de angrepp som har förekommit mot invandrarerna i Sverige inte har ansetts vara straffbara av åtalsmyndigheterna, föreslår utredningen att bestämmelserna om hets mot folkgrupp ändras så att det klart framgår av lagtexten att sådana handlingar är straffbara.

Efter en diskussion om olika tänkbara lagtexter har utredningen stannat för att föreslå 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 inte tillhör en sådan folkgrupp.

När det gäller frågan om en sådan ändrings inverkan på yttrande- och tryckfriheten menar utredningen att dessa friheter om förslaget genomförs knappast lider någon inskränkning utöver den som nu innefattas i lagrummet. En tillämpning av de principer som har lagts fast i de tidigare lagstiftningsärendena innebär enligt utredningen att en saklig kritik av invandrarerna inte skall vara straffbar. Detsamma gäller åsiktsyttringar om samhällets invandrings-, invandrar- och minoritetspolitik och de beslut i sådana frågor som träffas av offentliga organ. En annan sak – som enligt utredningen 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. Sådana uttryck kan vara att hänföra till det straffbara området.

Utredningen nämner därefter att det kan ifrågasättas om inte bestämmelserna om hets mot folkgrupp, som för straffansvar förutsätter att gärningsmannen har handlat med uppsåt, borde kompletteras med en bestämmelse som gör det straffbart att av vårdslöshet offentligen göra uttalanden som kan inge fruktan hos en folkgrupp eller som utsätter den för missaktning. Exempel på en sådan bestämmelse finns i utländsk rätt. Utredningen

*1 Riksdagen 1981/82. 1 saml. Nr 58

avstår dock från att lägga fram förslag av denna innebörd. Som skäl anges bl. a. att en sådan bestämmelse antagligen skulle strida mot det allmänna rättsmedvetandet.

Beträffande brottet hets mot folkgrupp diskuterar utredningen avslutningsvis om åtalsreglerna bör kompletteras med en rätt för enskild att föra talan.

Utredningen, som konstaterar att högsta domstolen har slagit fast att någon målsägande inte kan förekomma vid brottet hets mot folkgrupp, påpekar att det efter mönster av vissa specialstraffrättsliga regler är lagtekniskt möjligt att tillägga t. ex. en organisation enskild talerätt vid hets mot folkgrupp. En sådan organisation skulle enligt 20 kap. 16 § rättegångsbalken i fråga om åtal vara att anse som målsägande.

Enligt utredningens uppfattning har polis- och åklagarmyndigheter 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. Men utredningen menar att organisationer av detta slag inte har möjlighet att på ett effektivt sätt bevaka efterlevnaden av detta lagrum. Framför allt anser dock utredningen att det är angeläget att den i Sverige normala ordningen – att brott påtalas av allmän åklagare – fårgälla fullt ut också vid brott främst riktade mot invandrar- och minoritetsgrupper i landet; i motsatt fall finns en risk att polis- och åklagarmyndigheter skulle komma att visa än mindre intresse för brottet hets mot folkgrupp.

Förslaget att låta organisationer föra talan vid brottet hets mot folkgrupp bör enligt utredningen av de angivna skälen inte genomföras. Dessa skäl talar enligt utredningen ännu starkare mot att ge en enskild medlem av en angripen folkgrupp åtalsrätt. Slutligen avvisar utredningen tanken att omformulera lagtexten så att även en enskild kan vara brottsobjekt – och därmed automatiskt få ställning som målsägande. Utredningen hänvisar här till att denna typ av handlingar redan straffbeläggs genom andra regler i brottsbalken.

2.1.4 Remissutfallet i stort

Utredningens förslag att utforma lagtexten så att det klart framgår att kollektiv av folkgrupper såsom invandrare och utlänningar omfattas av skyddet tillstyrks av en nästan enhällig remissopinion. Några instanser, t. ex. JK, anser dock att något behov av en utvidgning av paragrafens tillämpningsområde inte finns och avstyrker förslaget.

Några andra instanser, t. ex. yttrandefrihetsutredningen och Pressens samarbetsnämnd, menar att beskrivningen av den brottsliga handlingen måste övervägas på nytt för att yttrandefrihetens krav skall kunna tillgodoses bättre än f. n. och enligt förslaget. Göta hovrätt ifrågasätter om inte lagstiftning i ämnet kan anstå tills diskrimineringsutredningens uppdrag i övrigt har slutförts.

Utredningens ståndpunkt att något oaktsamhetsbrott motsvarande det uppsåtliga brottet hets mot folkgrupp inte bör införas har allmänt godtagits av remissinstanserna.

Även utredningens rekommendation att enskild åtalsrätt inte bör införas vid brottet hets mot folkgrupp har fått ett brett stöd under remissbehandlingen. Från några håll, t. ex. av Sveriges advokatsamfund, framförs dock uppfattningen att organisationer som representerar invandrare bör ges rätt att väcka enskilt åtal.

Till vissa särskilda uttalanden som har gjorts vid remissbehandlingen återkommer jag.

2.1.5 Vilken krets av människor bör skyddas?

Som jag tidigare har nämnt tillkom den nuvarande lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i samband med att Sverige tillträdde FN:s rasdiskrimineringskonvention. I detta lagstiftningsärende vidgades bl. a. kretsen av de befolkningsgrupper som åtnjuter skydd enligt paragrafen, dvs. dennas s. k. brottsobjekt eller skyddsobjekt. Från att tidigare ha omfattat "folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse" ändrades bestämmelsen till att gälla till förmån för "folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse". Under förarbetena uttalade den dåvarande chefen för justitiedepartementet (prop. 1970: 87 s. 73; jfr även s. 61 som har återgivits i avsnitt 2.1.3) att det för straffbarhet inte skall krävas att någon eller några raser eller folkgrupper utpekade utan att ansvar skall kunna följa även om objektet för den brottsliga handlingen är mer allmänt. Bestämmelsen borde enligt departementschefen kunna tillämpas om t. ex. en viss ras prisas på sådant sätt att alla andra raser måste anses smädade. Mot detta uttalande gjordes ingen invändning av lagrådet eller under riksdagsbehandlingen.

Huruvida befolkningsgruppen "invandrare", dvs. de folkgrupper i Sverige som har det gemensamt att de har ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen, skall anses som ett skyddsobjekt i bestämmelsen om hets mot folkgrupp behandlades inte uttryckligen under förarbetena. Som utredningen har påpekat har därefter rått olika uppfattningar om hur bestämmelsen är att förstå i detta hänseende. Det har i rättstillämpningen hävdats att en folkgrupp av ett bestämt nationellt eller etniskt ursprung måste vara åtminstone indirekt utpekad för att bestämmelsen skall vara tillämplig och att ett allmänt angrepp mot invandrare i Sverige därför inte omfattas av straffbarheten. Andra bedömare, såsom utredningen själv och, under remissbehandlingen, t. ex. JO, har utifrån det nyss återgivna motivuttalandet om att objektet för den brottsliga handlingen kan vara mera allmänt ansett att hot mot eller uttryck för missaktning för invandrare i allmänhet kan falla under bestämmelsen.

Självfallet är det främst genom saklig upplysning och information som man bör motverka olika former av diskriminering eller kränkande behand-

ling av invandrare; straffbestämmelser fyller här endast en begränsad funktion. Den oklarhet som föreligger i fråga om den nu aktuella bestämmelsens tillämpningsområde är emellertid otillfredsställande och bör lämpligen undanröjas.

Skall i enlighet härmed en ändring ske i brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp måste den få slå igenom även i tryckfrihetsförordningen, som är grundlag. Med hänsyn till de särskilda regler som gäller för ändring i grundlag kommer en ändrad lagstiftning knappast att kunna genomföras förrän med verkan fr. o. m. år 1986 om inte frågan tas upp nu. Bl. a. med hänsyn härtill anser jag mig inte kunna förorda att, som ifrågasatts från ett par håll under remissbehandlingen, ärendet skall vila i avvaktan på fortsatt utredningsarbete.

Med hänsyn till den allmänna inriktningen av den reform som vidtogs i samband med Sveriges tillträde till rasdiskrimineringskonventionen håller jag det för min del inte för uteslutet att, om det aktuella problemet då hade berörts, lagstiftaren uttryckligen skulle ha förklarat att det kollektiv av folkgrupper som utgörs av invandrarna i Sverige med deras olika etniska och nationella ursprung skulle kunna vara objekt för den brottsliga handlingen. En sådan innebörd av straffbestämmelsen svarar också bäst mot innehållet i artikel 4 a i rasdiskrimineringskonventionen, enligt vilken Sverige har förpliktat sig att straffbelägga allt spridande av idéer om överlägsenhet på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Utvecklingen under den gångna tioårsperioden, då Sveriges karaktär av invandrarland har förstärkts och då olika uttryck för invandrarfientlighet tyvärr av allt att döma har blivit vanligare, har understrukit det praktiska behovet av att straffbestämmelsen ömfattar också invandrare tagna som grupp. Enligt min mening bör därför, som utredningen med instämmande av flertalet remissinstanser har föreslagit, bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändras så att det klart framgår att den skyddar också invandrare som grupp. En sådan justering av lagrummet måste ske under beaktande av de allmänna krav som i 2 kap. 13 § RF ställs upp som villkor för att begränsning skall kunna vidtas i bl. a. yttrandefriheten.

När det gäller utformningen av lagtexten såvitt rör skyddsobjektet för den brottsliga handlingen har utredningen diskuterat skilda alternativ och stannat för att beskriva objektet som "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". Detta lagtextförslag har under remissbehandlingen från flera håll kritiserats både av sakliga och av språkliga skäl. Några instanser har förordat att gruppen "invandrare" anges direkt i lagtexten.

Den ändring som skall vidtas nu bör enligt min mening klargöra att alla hotfulla eller föraktfulla angrepp av nu aktuellt slag mot en persongrupp omfattas av straffbarheten, så snart angreppet tar sin utgångspunkt i de

angripna personernas rastillhörighet, hudfärger, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelser. Detta bör gälla även för fall då den utpekade gruppen består av personer av olika raser, hudfärger, nationaliteter eller religioner. Invandrare bör därmed tillhöra de grupper som skyddas av straffbestämmelsen men även exempelvis "färgade", "utlänningar", "icke kristna" och liknande. I linje med vad som har förordats av flera remissinstanser anser jag med denna utgångspunkt att bestämmelsen lämpligen bör justeras på det sättet att vad som straffbeläggs blir att på visst sätt angripa "en grupp av människor med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse". Att uttryckligen nämna "invandrare" i paragrafen synes då överflödigt och möjligen även något missledande.

2.1.6 Hur bör den brottsliga handlingen beskrivas?

Under remissbehandlingen har flera instanser uttryckt oro för att bestämmelserna om hets mot folkgrupp, särskilt efter en ändring i den riktning som utredningen har föreslagit, alltför mycket inskränker yttrandefriheten. Kritiken tar främst sin utgångspunkt i det förhållandet att kriminaliseringen gäller inte bara hot utan även uttryck för missaktning. Från flera håll erinras om att lagrådet i 1970 års lagstiftningsärende förordade att den brottsliga handlingen – liksom tidigare – borde anges som "hot, förtal eller smädelse". Sveriges Radio AB och Pressens samarbetsnämnd rekommenderar att straffbestämmelsen omformuleras med utgångspunkt i dessa rekvisit samt kompletteras med ett s. k. försvarlighetsrekvisit, dvs. en regel som utesluter ansvar i de fall då det var försvarligt av gärningsmannen att yttra sig som han gjorde (jfr bl. a. förtalsbestämmelsen, 5 kap. 1 § andra stycket BrB). Enligt yttrandefrihetsutredningen kan de företeelser som man vill motverka uppenbarligen hänföras till uppkomsten av stämningar som kan utlösa våldshandlingar eller andra övergrepp. Som straffbarhetsförutsättning bör därför enligt utredningen anges att den brottsliga handlingen skall ha bidragit till "uppkomsten av en hatisk stämning som kan leda till övergrepp".

Hänsynen till yttrande- och tryckfrihetens krav ägnades naturligtvis uppmärksamhet även i 1970 års lagstiftningsärende, då den nuvarande beskrivningen av den brottsliga handlingen tillkom. Lagrådet ansåg (prop. 1970: 87 s. 126) att bestämningen "uttrycka missaktning" ledde till att gränsen mellan sakligt befogad kritik, som enligt remissen till lagrådet skulle vara tillåten, samt straffbar missaktning ibland blev flytande och svår att upprätthålla. Enligt lagrådet borde, som jag nyss nämnde, straffbarheten begränsas till "hot, förtal och smädelse". Med anledning härav framhöll departementschefen (s. 129) att han var medveten om att den föreslagna utvidgningen av det straffbara området kunde medföra vissa svårigheter vid gränsdragningen mellan tillåten, sakligt befogad kritik och straffbara uttalanden. Men enligt honom torde det över huvud taget inte

vara möjligt att undvika sådana gränsdragningsvårigheter hur det straffbara området än beskrevs och alltså inte heller om man behöll rekvisiten "förtal och smädelse". Departementschefen uttalade vidare att hänsynen till opinionsfriheten och kritikrätten inte borde kunna åberopas till skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att denna t. ex. tillhör en viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindervärdig. Han såg därför inte tillräckliga skäl att frångå det remitterade förslaget.

Under riksdagsbehandlingen biträdde utskottet (majoriteten: 1LU 1970: 41 s. 50) departementsförslaget. Utskottet framhöll emellertid att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet. Härunder bör enligt utskottet 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.

Själv finner jag det uppenbart att en allmän debatt, innehållande både sakuppgifter och värdeomdömen, måste kunna föras även om olika aspekter på folkgrupper som skiljer sig åt med hänsyn till ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Inte minst viktigt är att ett utrymme för sådan debatt säkras när det gäller invandrarfrågor. Invandringen och invandrarnas förhållanden och levnadsmönster kommer, som Sveriges Radio har framhållit, i själva verket i framtiden att höra till de stora samhällsfrågorna. Att frihet därvid måste ges för åsikter om invandringspolitiken som även väsentligt avviker från de grundsatser som f. n. är allmänt accepterade i vårt land kan det i och för sig inte råda någon tvekan om.

Erfarenheterna från den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelsen bekräftar knappast farhågorna för att den nuvarande lagtexten inte skulle göra det möjligt att i önskvärd utsträckning ta den hänsyn till yttrandefriheten som de nyss återgivna förarbetena förutsätter. Vid en bokstavstolkning av paragrafen kan det emellertid möjligen hävdas att den inte ger någon ovillkorlig rätt att i neutral form framföra ens sanna eller seriöst underbyggda uppgifter, om dessa är sådana att de är ofördelaktiga för en viss folkgrupp. Om man, efter den justering i lagrummet som jag nyss har förordat, behåller dess nuvarande lydelse i övrigt, skulle det t. ex. kunna vara tveksamt om det alltid vore möjligt att fritt diskutera sociala problem inom invandrargrupper som sociologiska undersökningar, tidningsreportage, kriminalstatistik eller andra fakta kan ge upplysning om. En sådan oklarhet i fråga om rättsläget kan enligt min mening inte godtas. Som yttrandefrihetsutredningen betonar vore det, med hänsyn inte minst till förhållandet mellan olika folkgrupper i vårt land, olyckligt om resultatet blev att opinionsbildningen i de aktuella frågorna delvis ägde rum i det fördolda, utom räckhåll för den offentliga debatten.

Om man i samband med den nu aktuella justeringen av bestämmelsen

vill precisera dess innebörd såvitt avser arten av de uttalanden som skall omfattas av kriminaliseringen, kan det synas ligga nära till hands att återgå till rekvisitet "förtal". Emellertid skulle tvekan då kunna uppkomma om bestämmelsens rätta innebörd. Enligt vanligt språkbruk torde förtal omfatta endast osanna eller ogrundade uppgifter, men i 5 kap. 1 § BrB används begreppet som benämning för ett brott som kan bestå även i att lämna sanna uppgifter (jfr prop. 1962: 10 del B s. 146). Ett annat skäl mot den nu diskuterade lösningen är att en återgång till den tidigare beskrivningen skulle kunna uppfattas som om avsikten var att rasera det utvidgade skydd som man genom 1971 års lagstiftning avsåg att bereda mot olika kränkande uttalanden med rasistisk eller liknande anknytning.

Ett annat sätt att i lagtexten markera att ett utrymme måste finnas för den seriösa debatten även i dessa frågor skulle vara att – efter mönster av bestämmelserna om förtal och barnpornografibrott – från det straffbara området uttryckligen undanta gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga. Ett sådant försvarlighetsrekvisit passar dock enligt min mening mindre väl ihop med en grundläggande brottsbeskrivning som innehåller så värdeladdade ord som t. ex. "hota".

Ytterligare en utväg att avgränsa kriminaliseringen har föreslagits av yttrandefrihetsutredningen. Förslaget går som nämnts ut på att det som en straffbarhetsförutsättning skall krävas att gärningen i det särskilda fallet "bidrager till uppkomsten av en hatisk stämning som kan leda till övergrepp". Jag kan ha förståelse för de överväganden från utredningens sida som ligger till grund för förslaget. Det måste emellertid vara mycket svårt att i ett enskilt fall leda i bevis att en gärning har bidragit till att en "stämning" av det slag som yttrandefrihetsutredningen åsyftar har uppkommit; rekvisitet synes till sin karaktär vara något diffust. Risken med yttrandefrihetsutredningens förslag blir då att bestämmelsen om hets mot folkgrupp skulle komma att förlora praktisk betydelse. Detta gäller så mycket mera som det enligt vad historien visar inte sällan är så att fientliga hållningar gentemot minoritetsgrupper uppkommer som en följd av en lång tids propaganda, vars slutresultat knappast kan förutses av den som på ett tidigt stadium har att ta ställning till ett konkret fall.

Mot yttrandefrihetsutredningens förslag synes också kunna anföras att en utformning av bestämmelsen enligt det förslaget inte skulle få en inriktning som tillgodoser vad som får betecknas som huvudsyftet med FN:s rasdiskrimineringskonvention, nämligen att – med beaktande bl. a. av rätten till åsikts- och yttrandefrihet – motverka idéer om rasöverlägsenhet. Föreställningar om rasöverlägsenhet är ju ingalunda alltid eller kanske ens oftast kopplade till något rashat i egentlig mening; vanligast internationellt sett är snarare att de utgår från en uppfattning om mindervärde hos den ena eller den andra rasen och tar sig uttryck på det sättet att en viss rastillhörighet anses diskvalificera från utövandet av medborgerliga och politiska rättigheter.

Med beaktande av det anförda anser jag mig inte kunna godta det nu diskuterade förslaget från yttrandefrihetsutredningen. Över huvud taget tror jag det är svårt att på det här området nå fram till en ändamålsenlig avgränsning av kriminaliseringen genom att knyta straffbarheten till en viss effekt.

Yttrandefrihetsutredningen för emellertid fram ett annat förslag som det enligt min mening finns större anledning att ta fasta på. Utredningen förordar att man byter ut de i bestämmelsen förekommande orden "uttrycker missaktning" mot "uttrycker förakt". Förslaget motiveras med att "missaktning" framstår som alltför vidsträckt. Jag anser att en sådan justering skulle medföra vissa fördelar och förordar en lösning i enlighet härmed. Missaktning är, som lagrådet anförde år 1970, en något vag bestämning, medan "förakt" otvivelaktigt språkligt bättre markerar det straffvärda området. Det är som jag nyss var inne på möjligt att man i begreppet missaktning kan tolka in uttalanden som endast syftar till att presentera vissa sakförhållanden av en för någon folkgrupp ofördelaktig karaktär. Använder man i stället förakt som brottsrekvisit, ser jag ingen fara för någon faktisk begränsning av utrymmet för en allmän debatt rörande exempelvis invandringspolitiken, förutsatt givetvis att denna inte förs i för invandrare direkt kränkande former. Detta gäller så mycket mera om man även beaktar de särskilda regler som gäller i fråga om bedömningen av tryckta skrifter och i synnerhet den s. k. instruktionen i 1 kap. 4 § första stycket TF (jfr även 7 § radioansvarighetslagen). Uttalanden som är rasistiskt präglade eller annars chikanerande för en folkgrupp torde därmed med den angivna lösningen regelmässigt falla inom det straffbara området. Även vissa former av förlöjligande framställningar hör hit.

Genom att i enlighet med vad jag nu har föreslagit byta ut orden "uttrycker missaktning" mot "uttrycker förakt" åstadkommer man alltså en språklig precisering som enligt gängse uppfattning om de aktuella ordens valörer klarare markerar det straffbara området. Denna språkliga precisering får naturligtvis inte tolkas så att enskilda folkgrupper får ett sämre skydd än de har i dag och utgör således inte grund för en mera restriktiv praxis hos rättsväsendets myndigheter vad gäller kraven på straffbarhet i nu angivna hänseende.

Självfallet bör hot mot en persongrupp av nu aktuellt slag även i fortsättningen omfattas av straffbarheten.

Sammanfattningsvis föreslår jag att 16 kap. 8 § BrB ändras så att det blir straffbart som hets mot folkgrupp att offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hota eller uttrycka förakt för en grupp av människor med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. En motsvarande ändring bör göras i 7 kap. 4 § TF för att den nya lydelsen skall kunna tillämpas också i fråga om framställningar i tryckta skrifter och i radio och TV.

2.1.7 Vissa övriga frågor

Utredningen har i anslutning till sin behandling av brottet hets mot folkgrupp ifrågasatt om man inte borde införa en bestämmelse som gör det straffbart att av vårdslöshet offentligen göra uttalanden som kan inge fruktan hos en folkgrupp eller som utsätter den för missaktning. Utredningen har dock funnit att ett sådant oaktsamhetsbrott inte bör införas. Denna ståndpunkt har allmänt godtagits av remissinstanserna och även jag ansluter mig till den, särskilt som naturligtvis oaktsamhetsbrott inte utan mycket starka skäl bör tas in i tryckfrihetsförordningens brottskatalog.

Vid sin genomgång av de olika frågor som rör brottet hets mot folkgrupp har utredningen avslutningsvis tagit upp spörsmålet, om enskild åtalsrätt – genom organisation eller enskild person – bör införas vid detta brott. Utredningen själv har stannat för att rekommendera att enskild åtalsrätt inte införs. En så gott som enhällig remissopinion har instämt i utredningens uppfattning. Även jag anser med hänsyn till den aktuella bestämmelsens speciella konstruktion att ansvaret för att beivra brottet hets mot folkgrupp lämpligen även i fortsättningen bör ligga uteslutande på rättsväsendets myndigheter. Samma ståndpunkt har som nämnts intagits av justitietskottet i de av riksdagen godkända betänkandena JuU 1979/80: 7 och 1980/81: 7, vilka har redovisats i avsnitt 2.1.2.

Diskrimineringsutredningen har i olika sammanhang kraftigt understrukt behovet av information i syfte att stävja tendenser till fördomar och diskriminering. Jag vill här erinra om att bl. a. statens invandrarverk har getts särskilda resurser för att genom informationsverksamhet främja förståelsen mellan invandrare och majoritetsbefolkningen. Diskrimineringsutredningens arbete med att sammanställa en plan för samhällets insatser på detta område fortsätter. Behov av särskild information om bestämmelsen om hets mot folkgrupp föreligger också. Om riksdagen godkänner det föreliggande förslaget, får det ankomma på statens invandrarverk och övriga berörda organ att inom ramen för tillgängliga resurser svara för den information om den ändrade bestämmelsen som behövs utöver sådan som i vanlig ordning ges vid ny eller ändrad lagstiftning.

2.2 Förolämpning

Enligt 5 kap. 3 § BrB är det straffbart som förolämpning att smäda annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom. Gärningen skall inte bedömas som förolämpning om den är straffbar som förtal eller grovt förtal. Straffet är böter eller, vid grovt brott, böter eller fängelse i högst sex månader.

I 5 kap. 5 § BrB finns bestämmelser om åtal för förolämpning och övriga ärekränkingsbrott. Ärekränkingsbrotten får i princip åtalas bara av målsäganden. Förtal och grovt förtal får dock åtalas av allmän åklagare, om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes

påkallat ur allmän synpunkt. Under samma förutsättningar får allmänt åtal väckas för förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning. Särskilda åtalsregler finns vidare för förtal som har riktats mot avliden och för ärekränkingsbrott mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket.

Utredningen påpekar att det är mycket vanligt att enskilda personer t. ex. på arbetsplatser och i bostadsområden blir trakasserade enbart på grund av sitt etniska ursprung. Detta omvittnar enligt utredningen bl. a. invandrar- och minoritetsorganisationerna. Sådana trakasserier kan falla under straffbestämmelserna om olaga hot (4 kap. 5 § BrB) eller ofredande (4 kap. 7 §), men oftast torde det röra sig om förolämpning. Detta brott – i motsats till de två först nämnda – faller dock inte under allmänt åtal. Enligt utredningen är det synnerligen otillfredsställande att en person som blir angripen på grund av sin ras, sin hudfärg, sitt nationella eller etniska ursprung eller sin trosbekännelse inte utan officiellt stöd kan vinna det skydd han behöver. Utredningen föreslår därför att allmänt åtal i de nys angivna fallen skall kunna väckas om åklagaren, efter angivelse, finner att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Med rekvisitet att åtal skall vara påkallat ur allmän synpunkt avser utredningen 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.

Utredningens förslag tillstyrks av flertalet *remissinstanser*, bl. a. RÅ, rikspolisstyrelsen, statens invandrarverk, ärkebiskopen, Sveriges författarförbund och samtliga invandrarorganisationer. En grupp instanser anser att utformningen av den föreslagna åtalsregeln bör samordnas med den som gäller vid förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning. Bl. a. JK, överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt, länsåklagaren i Västmanlands län, JO och Sveriges domareförbund anser sålunda att det för åtal enligt den nya regeln bör krävas, förutom angivelse, att åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Rikspolisstyrelsen föreslår att samordning skall ske på så sätt att rekvisitet "särskilda skäl" utmönstras ur lagtexten. Göta hovrätt och domareförbundet anser att frågan bör tas upp först efter ett mera samlat övervägande av vilka kategorier som kan vara i behov av särskilt skydd, medan överåklagaren i Malmö åklagardistrikt avstyrker ändringsförslaget.

För egen del vill jag först erinra om att åtalsreglerna vid ärekränkingsbrotten ingående övervägdes i samband med brottsbalkens tillkomst med anledning av att straffrättskommittén hade föreslagit att dessa brott under vissa förutsättningar skulle läggas under allmänt åtal (prop. 1962: 10 del C s. 184). Motivet för kommitténs förslag var i huvudsak att en person som utsätts för svårartad ärekränkning inför den allmänna opinionen kan behöva det stöd som det innebär att en allmän åklagare åtar sig han sak. Sedan förslaget hade mötts av kritik vid remissbehandlingen, förordades i propo-

sitionen att förtals- och förolämpningsbrotten alltså i princip skulle vara målsägandebrott. Förslaget i propositionen, som följdes av riksdagen, grundades bl.a. på att det med kommitténs förslag fanns risk för att åklagarna skulle komma att betungas med ett mycket stort antal anmälningar för ärekränkning.

Rent allmänt gäller naturligtvis att skäl kan anföras både för och emot den restriktiva hållning mot att föra ärekränkingsbrott under allmänt åtal som intogs vid brottsbalkens tillkomst. Det förtjänar dock framhållas att det redan genom brottsbalken har införts en möjlighet till allmänt åtal för förtal eller grovt förtal, när mycket starka skäl talar för det. I samband med att speciella straffbestämmelser i brottsbalken har slopats har vid två tillfällen möjligheterna att väcka åtal enligt de allmänna åtalsreglerna för ärekränkning utökats i 5 § BrB. I det första fallet (prop. 1970: 125, 1LU 47, rskr 267) har det gällt sådan ärekränkning av främmande makts statsöverhuvud och representant här i riket som innebär kränkning av den främmande makten. I det andra (prop. 1975: 78, JuU 22, rskr 212) har det varit fråga om förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning. Frågan om en mer generell utvidgning av möjligheten att väcka allmänt åtal har diskuterats bl. a. av yttrandefrihetsutredningen i debattbetänkandet (SOU 1979: 49) Grundlagsskyddad yttrandefrihet.

Diskrimineringsutredningens förslag att under vissa förutsättningar lägga förolämpning mot någon på grund av hans ras eller liknande under allmänt åtal har vunnit anslutning från flertalet håll vid remissbehandlingen. Även jag anser att de skäl som ligger till grund för förslaget är av betydande styrka. Visserligen kan det, som har framhållits under remissbehandlingen, göras gällande att även andra grupper kan behöva det stöd från samhällets sida som det innebär att förolämpning läggs inom allmänt åtal. Som exempel har nämnts förolämpning mot någon på grund av hans fysiska eller psykiska handikapp. Underlag för en samlad bedömning av vilka grupper som kan tänkas behöva ett sådant utvidgat skydd finns dock inte i detta lagstiftningsärende. Vad som har framkommit i ärendet leder emellertid otvivelaktigt till den slutsatsen att det från både principiella och praktiska utgångspunkter är särskilt viktigt att samhället stöder den som blir angripen på rasistisk eller liknande grund. Jag fäster mig då inte minst vid vad bl.a. RÅ har påpekat om att förolämpningsbestämmelserna i praktiken förlorar sin skyddsverkan för invandrares och utlänningars del, eftersom dessa på grund av bristande förtrogenhet med svenska förhållanden ofta saknar förmåga att själva väcka talan. Med hänsyn till det anförda och när det som här gäller inte att utvidga straffbarheten utan endast utrymmet för allmänt åtal anser jag inte att det skulle vara försvarligt att, som ifrågasatts från ett par håll, avvakta resultatet av fortsatta utredningar på området. Jag förordar därför att en möjlighet nu införs att väcka allmänt åtal i de fall som utredningen har åsyftat.

Åtalsregeln bör enligt min mening – i överensstämmelse med vad som

gäller vid förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning – utformas så att för åtal skall krävas dels att målsäganden anger brottet till åtal, dels att åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Som har påpekats från flera håll under remissbehandlingen, t. ex. av JO, torde en så avfattad regel garantera den återhållsamma tillämpning av åtalsregeln som utredningen åsyftar. Jag ansluter mig alltså till utredningens uttalande att åtal bör väckas endast i mera svårartade fall, t. ex. då någon vid upprepade tillfällen utsätts för förolämpning på sin arbetsplats eller i sitt bostadsområde.

2.3 Förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering

I artikel 4 b i rasdiskrimineringskonventionen föreskrivs att organisationer, som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt deltagande i sådana organisationer skall olagligförklaras av konventionsstaterna.

Utredningen erinrar om att frågan huruvida förbud mot organisationer av angivet slag borde införas i svensk lag diskuterades när Sverige tillträdde rasdiskrimineringskonventionen. Frågan besvarades då nekande. Som skäl för att inte införa något förbud anförde departementschefen följande (prop. 1970: 87s. 64):

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 ifrågavarande slag, dels av bildande av sådan sammanslutning. Som exempel på den förstnämnda kategorien kan nämnas att medlem vidtar åtgärd som är ägnad att främja rasdiskriminering som är straffbar 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 ifrågavarande organisationer under framhållande av att sådant förbud kan ha förbyggande 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.

Utredningen påpekar vidare att FN:s rasdiskrimineringskommitté senare har kritiserat Sverige för dess ställningstagande i detta hänseende. Flertalet medlemmar i kommittén har menat att artikel 4 b 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. Vidare har framhållits att konventionens krav i svensk rätt tillgodoses genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp, som i praktiken gör det straffbart att verka för en sådan organisation. Slutligen har påpekats att Sverige, när under 1970-talet den ganska utförliga fri- och rättighetsregleringen infördes i regeringsformen, uttryckligen höll en möjlighet öppen att införa ett förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering, om detta senare skulle visa sig behövas. I 2 kap. 14 § andra stycket RF har nämligen särskilt angetts att föreningsfriheten får begränsas bl. a. såvitt gäller sammanslutningar, vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Utredningen ansluter sig själv till uppfattningen att bestämmelserna om hets mot folkgrupp ger tillräckligt skydd mot organisationer som ägnar sig åt förföljelse av invandrar- och minoritetsgrupper, eftersom medlemmarna i organisationerna straffas om de för ut organisationernas budskap. Enligt utredningens bedömning förekommer f. n. i Sverige heller knappast några mera betydande organisationer av detta slag. Något behov av ett förbud mot sådana organisationer föreligger därför enligt utredningens mening inte f. n.

Utredningens ståndpunkt har med få undantag godtagits under remissbehandlingen. De instanser som rekommenderar att ett förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering införs nu betonar att förbudet kan ha förebyggande verkan.

Själv ansluter jag mig så till vida till kommitténs uppfattning att jag anser att något behov av ett förbud av nu aktuellt slag inte f. n. föreligger för svensk del och att den linje i fråga om den svenska ståndpunktens överensstämmelse med rasdiskrimineringskonventionen som Sverige har hävdat är väl försvarbar från folkrättsliga utgångspunkter. Kvar står emellertid att detta synsätt från tid till annan har mötts av kritik inom FN:s rasdiskrimineringskommitté. Man har sannolikt anledning att räkna med att det här gäller en kritik som kommer att upprepas i samband med rasdiskrimineringskommitténs återkommande granskning av de svenska rapporterna till kommittén. Detta skulle i sig kunna anses tala för att uttryckliga bestämmelser i ämnet bör meddelas oavsett det praktiska behovet.

Emellertid står klart att tillräckligt underlag för ett ställningstagande till hur eventuella bestämmelser i detta ämne skulle kunna tänkas bli utformade inte finns i detta lagstiftningsärende. Med hänsyn härtill och till den uppfattning som har redovisats av utredningen och remissinstanserna har jag inte ansett mig här böra ta upp frågan om ett organisationsförbud. Det kan dock inte uteslutas att denna fråga får behandlas på nytt i annat

sammanhang. Härvid får beaktas inte minst om utvecklingen i Sverige vad gäller denna typ av organisationer ger anledning till detta.

Det skulle naturligtvis kunna hävdas att formuleringen i 2 kap. 14 § andra stycket RF bör anpassas till den här föreslagna lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Men jag anser för min del inte tillräckliga skäl föreligga för att föreslå en sådan justering av grundlagsbestämmelsen.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i brottsbalken.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Specialmotivering

4.1 Bestämmelserna om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § BrB och 7 kap. 4 § TF)

Enligt förslaget skall beskrivningen av brottet hets mot folkgrupp både i 16 kap. 8 § BrB och i 7 kap. 4 § 8 TF ändras så att bestämmelsen träffar den som i offentligt uttalande eller annars i meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker förakt för en grupp av människor med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. Förslaget innebär två ändringar i förhållande till gällande rätt. Dels ändras beskrivningen av den brottsliga handlingen, dels vidgas beskrivningen av bestämmelsernas skyddsobjekt.

Den brottsliga handlingen har hittills bestått i att hota eller uttrycka missaktning för folkgrupp av viss ras e. d. Rekviritet "hot" står kvar i den nya lydelsen, medan däremot "missaktning" har bytts ut mot "förakt". Som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.6) avses med ändringen i denna del att av hänsyn till yttrandefriheten uppnå en precisering av det straffbara området.

Med denna precisering torde det till en början vara fullt klart att den som i vederhäftiga och sakliga former för en debatt som rör en eller flera etniska folkgrupper inte skall drabbas av ansvar, även om de sakuppgifter som förs fram kan – för att citera Sveriges Radios remissvar – "uppfattas som besvärande eller irriterande av enskilda invandrare, invandrargrupper och andra". Motsvarande gäller regelmässigt även för värderingar som framförs i sådana former. Ingalunda ovanligt är emellertid att exempelvis kritik mot den svenska invandringsspolitiken framförs i vulgär form och med osakliga argument. Inte heller en sådan framställning avses dock falla

under det straffbara området annat än när den uttrycker hot mot eller förakt för invandrare eller andra grupper, vilket i och för sig inte alltid behöver vara fallet.

Att smäda en etnisk grupp, dvs. att på ett förolämpande eller kränkande sätt tillskriva den vanhedrande eller annars chikanerande egenskaper, faller däremot regelmässigt inom det straffbara området. Uppgifter som i och för sig kan betecknas som sanna kan också ibland framställas på sådant sätt att de ger klart uttryck för förakt. Även vissa former av förlöjligande framställningar kan ge uttryck för förakt och således föranleda ansvar. Ofta förekommer emellertid i pressen och andra media mera oförargliga framställningar av anekdottyp. Sådana framställningar avses inte vara straffbara. Jag vill vidare hänvisa till vad som i 1970 års lagstiftningsärendet framhölls om uttalanden som innefattar kritik mot en viss stat för handlingar för vilka dess regering är ansvarig. I den mån sådana uttalanden skulle kunna uppfattas som uttryck för förakt även mot medborgarna i den staten får straffbarhet som regel anses utesluten redan på den grunden att kravet på uppsåt hos gärningsmannen att uttrycka förakt för folkgruppen som sådan inte är uppfyllt (jfr prop. 1970: 87 s. 126–127 och 129–130).

Beskrivningen av bestämmelsernas skyddsobjekt har i förslaget ändrats från att avse hot e. d. mot "folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse" till att gälla angrepp på "en grupp av människor med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse". Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.5) är avsikten härmed att klargöra att alla rasistiska och liknande angrepp på en grupp personer omfattas av straffbarheten och detta även om gruppen skulle bestå av människor av olika raser, hudfärger, nationella eller etniska ursprung eller religioner, exempelvis invandrare i allmänhet. Trots att ordet "folkgrupp" inte längre nämns i själva brottsbeskrivningen torde det av bestämmelsens avfattning tillräckligt klart framgå att bestämmelsen liksom f. n. endast avses skydda kollektivt bestämda grupper och alltså inte enskilda identifierbara individer. Bestämmelsen om hets mot folkgrupp skyddar alltså varken f. n. eller enligt förslaget exempelvis en familj som utsätts för förföljelse i ett bostadsområde på grund av nationell eller etnisk tillhörighet. För förföljelser av det slaget finns andra straffbestämmelser, t. ex. om olaga hot, ofredande och förolämpning (se under 4.2).

Uttrycket "med hänvisning till" rastillhörighet e. d. skall inte uppfattas så att exempelvis den ras eller de raser som det är fråga om i det särskilda fallet uttryckligen behöver omnämnas för att framställningen skall vara straffbar. Även en indirekt hänvisning till öknamn eller annan kränkande benämning på rasen i fråga eller invandrare i allmänhet kan självfallet falla under det straffbara området.

JK har under remissbehandlingen kritiserat utredningens förslag bl. a. för att den förordade utvidgningen av skyddsobjektet leder till att inom det straffbara området kan komma att falla även angrepp på majoritetsgrupper, i vårt land de infödda svenskarna. Denna kritik drabbar emellertid i så fall även gällande rätt. Någon nackdel ligger enligt min mening inte i detta. Det får f. ö. bedömas som tveksamt om något undantag i aktuellt hänseende skulle ha varit förenligt med rasdiskrimineringskonventionen.

4.2 Åtalsregeln vid förolämpning (5 kap. 5 § BrB)

Enligt 5 kap. 5 § första stycket BrB i gällande lydelse får åtal för brotten förtal, grovt förtal och förolämpning i princip väckas bara av målsäganden. För förtal och grovt förtal får dock allmänt åtal väckas, om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Under samma förutsättningar får också allmänt åtal väckas för förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning. I paragrafens andra och tredje stycken finns ytterligare åtalsregler beträffande ärekränkningensbrotten.

Den nu föreslagna ändringen innebär att allmänt åtal skall kunna väckas också för förolämpning mot någon med hänvisning till hans rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Av kravet på att åtal av särskilda skäl skall vara påkallat ur allmän synpunkt framgår att allmänt åtal skall väckas endast i mera svårartade fall av sådana förolämpningar som anspelar på ras eller liknande kännetecken, t. ex. då någon vid upprepade tillfällen utsätts för sådan förolämpning på sin arbetsplats eller i sitt bostadsområde.

Den nya regeln har placerats i en tredje mening i paragrafens första stycke, dit av redaktionella skäl också åtalsregeln beträffande förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning har förts.

4.3 Ikraftträdandet

Jag har tidigare föreslagit att en ändring görs bl. a. i tryckfrihetsförordningen. För ändring i tryckfrihetsförordningen, som är grundlag, krävs enligt 8 kap. 15 § RF två likalydande beslut av riksdagen med val till riksdagen däremellan. Vidare krävs – om undantag inte medges i viss ordning – att minst tio månader förflyter mellan den tidpunkt, då ärendet första gången anmäls i riksdagens kammare, och valet.

Under förutsättning att det föreliggande förslaget bordläggs i sådan tid att tio månader därefter hinner förflyta fram till dagen för nästa ordinarie val till riksdagen, som infaller den 19 september 1982, bör den föreslagna lagstiftningen lämpligen träda i kraft den 1 januari 1983.

Av 7 § lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken följer att ändringen i 5 kap. 5 § BrB inte får tillämpning på brott som har begåtts före ikraftträdandet. Detsamma gäller enligt 5 § nämnda lag i fråga om ändringen i 16 kap. 8 § BrB till den del ändringen innefattar en utvidgad kriminalisering.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i brottsbalken.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Bilaga I
Diskrimineringsutredningens lagförslag

1 Förslag till**Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen**

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen 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**Föreslagen lydelse*

16 kap 8 §

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.

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 hets mot folkgrupp 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

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 förtal 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 skäligen grund för den, skall ej dömas till ansvar.

2 §. Är brott som i 1 § sägs att anse som grovt, skall för grovt förtal 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 förolämpning till böter.

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

5 §. Brottsom avses i 1–3 §§ må ej åtalas an annan än målsägande. Förtal och grovt förtal, så ock för-olämpning 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.

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 förtal 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 skäligen grund för den, skall ej dömas till ansvar.

2 §. Är brott som i 1 § sägs att anse som grovt, skall för grovt förtal 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 förolämpning till böter.

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

5 §. Brottsom avses i 1–3 §§ må ej åtalas av annan än målsägande. Förtal och grovt förtal, så ock för-olämpning 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 för-olämpning 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.*

Denna lag träder i kraft den

Sammanställning av remissyttrandena över diskrimineringsutredningens delbetänkande (SOU 1981:38) Om hets mot folkgrupp

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, rikspolisstyrelsen, statens invandrarverk, ärkebiskopen, yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977: 10), expertgruppen för invandringsforskning (A 1975:05), invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04), riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges Radio AB, Pressens samarbetsnämnd, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges frikyrkoråd, Katolska biskopsämbetet, Judiska församlingarnas i Sverige centralråd, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund; delegationen för vissa trossamfund, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Jugoslaviska riksförbundet, Kroatiska riksförbundet, Grekiska riksförbundet, Italienska riksförbundet, Spanska riksförbundet, Turkiska riksförbundet, Lettiska centralrådet i Sverige, Lettiska hjälpkommittén, Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor och Svenska Samernas riksförbund. Härutöver har skrivelser inkommit från Sveriges författarförbund, Riksföreningen för familjepedagogiskt arbete och Scientologykyrkan i Sverige.

RÅ har överlämnat yttranden från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt från cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Göteborgs och Bohus län samt Västmanlands län.

Sveriges frikyrkoråd och delegationen för vissa trossamfund har avgett ett gemensamt yttrande. I detta yttrande har De fria kristna samfundens råd förklarat sig instämma. Grekiska, Italienska, Jugoslaviska, Spanska och Turkiska riksförbunden samt Riksförbundet finska föreningar i Sverige har avgett gemensamt yttrande.

2 Remissyttrandena

2.1 Allmänt

Göta hovrätt påpekar att diskrimineringsutredningens uppdrag förutom de i det föreliggande betänkandet avhandlade frågorna gäller även lagstiftningen om olaga diskriminering samt en allmän översyn av rättsregler som gäller invandrare i Sverige. Hovrätten ifrågasätter huruvida de nu föreslagna lagändringarna är av så brådsakande natur att med deras genomförande inte bör anstå till dess den mera fullständiga översynen av hithörande

lagstiftningsfrågor är slutförd. En samlad lagstiftning på området framstår enligt hovrätten som fördelaktigare för såväl bestämmandet av innehållet i de nya lagreglerna som utformandet av dessa.

Sveriges domareförbund framhåller att utredningens förslag innebär att nya uppgifter läggs på de rättsvårdande myndigheterna. Dessa myndigheter har enligt förbundet överlag nu en hård arbetsbelastning. Om inte ökade resurser ställs till deras förfogande, kan man därför enligt förbundets uppfattning inte räkna med några omedelbara resultat av den föreslagna lagändringen utan att andra arbetsuppgifter får eftersättas.

Expertgruppen för invandringforskning framhåller vikten av att rättstillämpningen noga följs sedan nya lagregler har införts. Vid sidan av de informationsinsatser som förordas borde i detta fall även studier göras av anmälningar, åtal och domslut.

2.2 Hets mot folkgrupp

2.2.1 Rättstillämpningen

Utredningens uttalanden om den hittillsvarande rättstillämpningen har kommenterats från flera håll.

Judiska församlingarnas i Sverige centralråd noterar att utredningen bekräftar de erfarenheter som centralrådet haft att åklagare är mycket restriktiva i sin bedömning om hets mot folkgrupp föreligger. *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer* säger sig ha tråkiga erfarenheter av hur kallsinniga polis och åklagare ofta ställer sig när en invandrare eller utlänning vill anmäla grova utslag av rasism och främlingshat.

Enligt *RÅ* är anledningen till att åtal skett endast i så få fall den ringa anmälningsbenägenheten och det förhållandet att lagtexten inte givit utrymme för åtal. *Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* menar att det är en brist att utredningen inte annat än helt summariskt redovisar resultatet av sin genomgång av rättstillämpningen. Särskilt intressant hade varit att få en samlad överblick över "brottsadressater" och över tillämpade avskrivningsgrunder. *Överåklagaren* noterar att beslutet att inte väcka åtal i de flesta av fallen som har redovisats närmare i betänkandet har föranletts av konstaterad brist i annat rekvisit än det som avser skyddsobjekten. Även *Sveriges domareförbund* anser att utredningen inte har visat fog för sin kritik mot polis- och åklagarmyndigheterna innebärande att dessa skulle visa bristande intresse för hithörande frågor. Liknande synpunkter anförs av *JO*.

Vad särskilt gäller utredningens kritik mot den praxis som innebär att åtal inte väcks för angrepp mot invandrare som kollektiv ifrågasätter *JO* – med hänvisning till förarbetena – om inte sådana gärningar redan enligt gällande rätt är kriminaliserade.

Motsatt ståndpunkt intar *JK*, *RÅ*, *Göta hovrätt* och *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt*. *Överåklagaren* anför:

De åberopade uttalandena i förarbetena kan inte rimligen ges den innebörd som utredningen vill ge dem. Men inte ens om utredningens tolkning av förarbetena vore korrekt, kunde rättstillämpningen betecknas felaktig. Det förhåller sig nämligen så att lagtexten på förevarande punkt är klar, och vid bristande överensstämmelse mellan klar lagtext och lagens förarbeten har lagen företräde. De rättstillämpande myndigheternas uppfattning att för straffbarhet enligt gällande rätt krävs att en eller flera nationellt eller etniskt bestämda folkgrupper direkt eller indirekt utpekade är därför tveklöst riktig.

2.2.2 *Brottsbeskrivningen*

Nästan alla remissinstanser tillstyrker utredningens förslag att lagtexten ändras så att det klargörs att invandrare blir skyddsobjekt. Några anser dock att beskrivningen av den brottsliga handlingen samtidigt måste ses över av hänsyn till yttrandefriheten. *Pressens samarbetsnämnd* menar att denna översyn måste göras av en ny utredning. Endast *JK, överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* och *Sveriges författarförbund* avstyrker förslaget helt.

Många av de remissinstanser som är positiva till förslaget kommenterar inte förslaget närmare.

Enligt *ärkebiskopen* kan en speciallagstiftning, varom det här är fråga, lätt konservera uppfattningen att det föreligger verkliga skillnader mellan en majoritetsbefolkning och olika invandrargrupper. Dock delar han utredningens uppfattning att uttrycken för ett lands demokratiska värderingar bör återspeglas även i dess lagstiftning.

Invandrarpolitiska kommittén ansluter sig till utredningens uppfattning att det är svårt att inse att angrepp, t. ex. i flygblad, som riktar sig mot kollektiv av folkgrupper, t. ex. invandrarna i Sverige, skulle vara mindre allvarliga än angrepp som riktar sig mot direkt eller indirekt utpekade etniska grupper. Som diskrimineringsutredningen uttalar innebär vår anslutning till rasdiskrimineringskonventionen enligt kommittén att vi är förpliktade att kriminalisera nämnda företeelse.

Enligt *Sveriges Radio AB* är det sannolikt att ett fördomsfullt och motbjudande främlings- och rashat allt oftare kan komma att utlösas i form av angrepp på sådana kollektiv av folkgrupper som "invandrare" utgör. Den skada som kan åstadkommas genom sådana angrepp kan bli lika allvarlig som om angreppet riktats mot en eller flera definierade folkgrupper. Med hänsyn härtill finns, enligt *Sveriges Radio*, skäl till att omarbета lagtexten så att riksdagens intentioner med beslutet år 1970 kommer att återspeglas i rättstillämpningen.

Sveriges advokatsamfund framhåller att det föreligger ett klart behov av den lagstiftning som föreslås i betänkandet.

Sveriges domareförbund delar utredningens uppfattning att angrepp mot hela kollektivet av invandrare eller utlänningar bör beivras på samma sätt som angrepp på en viss folkgrupp. Så som rättstillämpningen har kommit att gestalta sig tillstyrker förbundet därför en lagändring.

Katolska biskopsämbetet anser att flera händelser under senare tid visat på nödvändigheten av ett förstärkt lagskydd för bl. a. personer av utländsk härkomst och av vidgade möjligheter att lagföra yttringar av utlänningsföret och rasism.

Enligt *Judiska församlingarnas i Sverige centralråd* är det självklart att de fall som redovisas i betänkandet skall skyddas av lagstiftningen.

Kroatiska riksförbundet välkomnar de föreslagna klargörandena i tryckfrihetsförordningens och brottsbalkens text.

Till de instanser som anser att även beskrivningen av den kriminaliserade handlingen nu måste ses över hör *yttrandefrihetsutredningen*, *Sveriges Radio AB* och *Pressens samarbetsnämnd*. *JO* och *Sveriges domareförbund* anför liknande synpunkter.

Yttrandefrihetsutredningen uttalar:

I förarbetena inför 1970 års ändring liksom i det aktuella betänkandet förklaras det, utan närmare precisering, att saklig kritik alltid skall vara tillåten. Det måste betyda att man önskar bevara ett utrymme för en debatt som innehåller både påståenden i sak och värdeomdömen. Lagtexten, den gällande och den föreslagna, garanterar vid en strikt tolkning inte något sådant utrymme.

Det är oacceptabelt. För yttrandefriheten utgör det en begränsning vars konsekvenser inte kan överblickas. För förhållandet mellan skilda folkgrupper innebär det en klar risk – försöker man förbjuda bort åsikter åstadkommer man en fragmentarisk opinionsbildning utom räckhåll för den offentliga debatten. Det är att ordna för explosioner.

Enligt vår mening gäller det att finna beskrivningar av gärningen som bättre svarar mot beteckningen *hets* mot folkgrupp. En naturlig utväg är att försöka ange den tänkta effekt som bör vara grunden för kriminaliseringen. Vad man vill motverka är uppenbarligen uppkomsten av stämningar som kan utlösa våldshandlingar eller andra övergrepp.

Den kriminaliserade handlingen bör då kunna beskrivas som "hotar eller uttrycker förakt för — — — och härigenom bidrager till uppkomsten av en hatisk stämning som kan leda till övergrepp". Som framgår föredrar vi också ordet "förakt" framför det alltför vidsträckta "missaktning".

Sveriges Radio delar inte utredningens uppfattning att förslaget inte innebär en ny konflikt med yttrande- och tryckfrihetens intressen. Invandringen och invandrarnas förhållanden och levnadsmönster kommer enligt *Sveriges Radio* även i framtiden att höra till de stora samhällsfrågorna. Frågorna kommer att beröra ett växande antal människor i deras arbets- och privatliv. Det är för *Sveriges Radio* en självklarhet att utrymmet för olika former av debatt och kritik på detta område inte får begränsas ytterligare. En förändring måste därför utformas så att den endast träffar sådana yttranden och meddelanden som har uppenbart skadliga eller eljest oförsvarliga syften. Det nu föreliggande textförslaget uppfyller inte dessa anspråk enligt *Sveriges Radio*, som framhåller att detta är en kritik som kan anföras även mot den nu gällande lagen. Det är enligt *Sveriges Radio*

uppenbart att den nu gällande lagen ger utrymme för en väsentligt vidare tillämpning än den som avsågs vid dess tillkomst. Det är främst det oklara rekvisitet "missaktning" som ger anledning till detta påstående. Inom rekvisitet "uttrycker missaktning" kan rymmas en betydande del av dagens kritik, debatt och sakuppgifter om invandrare och deras villkor redan av det skälet t. ex. att dessa meddelanden och yttranden uppfattas som besvärande eller irriterande av enskilda invandrare, invandrargrupper och andra. Begreppet "missaktning" kan sålunda träffa åtskilliga yttranden och meddelanden som är naturliga inslag i en fri opinionsbildning i en fungerande demokrati. Rekvisitet träffar för övrigt även rent komiska och oförargliga yttranden. Mot bakgrund av vad som sålunda sagts menar Sveriges Radio att lagtexten i stället för rekvisitet "missaktning" bör bygga på rekvisiten "hot, förtal och smädelse" kopplat till ett försvarlighetsrekvisit motsvarande det i BrB 5: 1 andra stycket. Innebörden av dessa begrepp är enligt Sveriges Radio väsentligt klarare genom att de förekommer i andra lagrum (BrB 4: 5, 5: 1 och 5: 3; olaga hot, ärekränkning och förolämpning). En brottsbeskrivning som bl. a. bygger på förtalsrekvisiten i BrB 5: 1 ger enligt Sveriges Radio betydande garantier för att inte sanna och försvarliga informationer kvävs i opinionsbildning och debatt.

Pressens samarbetsnämnd redogör i sitt yttrande för förarbetena till 1970 års ändring i bestämmelsen om hets mot folkgrupp och drar slutsatsen att beskrivningen av den brottsliga handlingen varken före eller efter ändringen har varit klar till sin innebörd. Före ändringen ingick förtal i handlingsbeskrivningen. Om detta förtal skulle tolkas på samma sätt som i regeln om ärekränkning i 5 kap. 1 § BrB är enligt nämnden oklart. Tydligen skulle inte de intressekollisioner som beskrivs i ärekränkingsparagrafens andra stycke få inskränka brottsområdet för det förtal som ingår i brottet hets mot folkgrupp. I ärekränkingsparagrafen finns också begreppet missaktning, påpekar nämnden. Men enligt ett uttalande av departementschefen 1970 skall detta uttryck i den ändrade paragrafen om hets mot folkgrupp inte tolkas på samma sätt som i ärekränkingsparagrafen utan avse även andra kränkande omdömen än sådana som kan bedömas som förtal och smädelse. De nu angivna exemplen visar enligt nämnden att begreppen förtal och missaktning medför en längre gående inskränkning av tryckfriheten vad gäller brottet hets mot folkgrupp än beträffande ärekränkingsbrottet. Nämnden anser därför att frågan hur paragrafen om hets mot folkgrupp skall utformas bör utredas på nytt och den här gången med bistånd av tryckfrihetsrättslig expertis. Nämnden vill förorda att en sådan utredning får till uppgift att bl. a. undersöka lämpligheten av att i paragrafens handlingsbeskrivning åter införa orden "hot, förtal eller smädelse". Samtidigt bör utredas om tolkningen av förtal kan bringas i överensstämmelse med förtal i 5 kap. 1 § BrB. Vidare bör enligt nämnden analyseras om det är möjligt att till paragrafen om hets mot folkgrupp knyta de regler om intressekollisioner som finns i förtalsparagrafens andra

stycke. Ett sådant tillägg skulle enligt nämnden minska riskerna för att tryck- och yttrandefriheten kan komma att inskränkas på ett för nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen oacceptabelt sätt.

JK, som enligt vad förut sagts avstyrker förslaget, ställer frågan om det i vårt land har förekommit fall där nuvarande lagbestämmelser förhindrat ett beivrande där sådant verkligen framstått som påkallat. Därvid kan det enligt JK utan vidare konstateras, att åtskilligt av den invandrarfientliga publicitet som förekommit varit både smaklös och felaktig. Härifrån till att bedöma yttrandena som hot eller uttryck för missaktning kan dock steget vara långt. Förhållandet kan enligt JK stundom snarare vara det att yttrandena vilar på känslan av den svenska befolkningens underlägsenhet i konkurrens med personer av främmande härstamning. Betänkandets förslag synes, fortsätter JK, i främsta rummet vara förestavade av en i och för sig förståelig strävan att överföra all debatt i invandringsfrågan till ett sakligt plan. Medlet för att nå detta mål anser JK dock inte vara att söka inom straffrättslagstiftningens ram. I själva begreppet yttrandefrihet torde ligga ett medgivande att framföra osakliga och ogrundade påståenden. Behovet av skydd för hela grupper mot generella och orättmätiga påståenden har enligt JK på goda grunder i allmänhet inte bedömts ha den angelägenheten att det tar över yttrandefrihetsgrundsatsen. I synnerhet torde detta gälla när grupperna har ett vidsträckt omfång. Vad särskilt gäller invandrare eller utlänningar som kategori torde gränsdragningen mellan angrepp som syftar på de i gruppen ingående personerna och sådana som avser invandringen som samhällsföreteelse vålla svårigheter.

Sveriges författarförbund anför bl. a.:

Bakgrunden till bestämmelsens tillkomst och utformning är givetvis de skändligheter genom rasdiskriminering som i nazityskland drabbade judar, zigenare och andra som då betecknades som "icke-ariar". Bestämmelsen får därför ses som ett bålverk mot diskriminering av just denna typ och som ett skydd mot att en liknande situation ånyo uppstår. Det är därför inte bara acceptabelt att den är ganska långtgående, det är också viktigt att den koncentreras och inte genom att ges en alltför allmän innebörd tunnas ut och försvagas i sin skyddsfunktion.

Med hänvisning till de flygblad som diskuteras i betänkandet fortsätter författarförbundet:

SFF delar utredningsmannens uppfattning att flygbladens innehåll är motbudande och att det är diskriminerande i detta ords ursprungliga semantiska mening. Det är däremot svårt att se att innehållet innehåller "omdömen" av det slag han anger, såvida man inte anser att blott användandet av ord som judar, negrer, mongoler och zigenare i sig är nedsättande omdömen. Att en sådan användning skulle kunna innefatta hot kan dock ej anses. Inte heller bör själva användandet av orden generellt anses uttrycka missaktning i den kriminaliserade mening som anges i lagrummen.

— — —

Det förefaller som om utredaren menar att det närmast är en formell brist hos lagen som medför att f. n. invandrare/utlänningar inte generellt kan betraktas som skyddsobjekt. Han synes därvid utgå från att rasism och utlänningsfientlighet har exakt samma historiska ursprung och utveckling och därmed samma negativa verkan för ett folks mentala hälsa. Det är självfallet att företeelserna delvis har gemensamma rötter: i båda fallen finns det ett ursprung i revirtänkande och okunnighet. Men medan frågan om våra relationer till utlänningar – inom eller utom landet – och invandrare alltid kan ha en politisk accent (vilket beträffande utlänningarna är uppenbart genom att vi har särskild lagstiftning om dem) kan man aldrig återfinna en acceptabel politisk motivering för rasism, religionshat och liknande.

Beträffande den lagtekniska utformningen av skyddsobjektet är flera instanser kritiska mot utredningens förslag. Några, t. ex. *RÅ, överåklagarna i Stockholms och Malmö åklagardistrikt, länsåklagaren i Göteborgs och Bohus län och Sveriges domareförbund* anser förslaget otympligt och i behov av överarbetning. Från några håll görs vidare gällande att uttrycket "grupp av personer" är oklart. *Göta hovrätt* förordar att skyddsobjektet beskrivs som (ett angrepp på) "grupp av personer i anledning av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trobekännelse". *JO* anför liknande synpunkter.

JK framhåller att skyddsobjektet bestäms med hjälp av motivet för gärningen. Lämpligheten härav kan enligt *JK* ifrågasättas och metoden synes enligt honom kunna leda till svårigheter vid tillämpningen. Vidare torde, genom den vidsträckt formuleringen, inom det straffbara området kunna komma att falla uttryck av missaktning för majoritetsgrupper, i vårt land de infödda svenskarna. *JK* ifrågasätter också om inte den av utredningen föreslagna formuleringen innebär en inskränkning av det nuvarande skyddsområdet så att endast grupp av personer tillhörande eller inte tillhörande en viss folkgrupp skyddas men inte själva folkgruppen.

Sveriges Radio AB anser att texten bör innehålla ordet "invandrare" och att den inte bör skydda en rad mer obestämda kollektiv. *Sveriges Radio* erinrar om att i den vulgära agitationen begrepp som "svartskallar" och liknande används och påpekar att även sådana beskrivningar av kollektivet invandrare bör omfattas. Även *ytrandefrihetsutredningen* anser att "invandrare" bör anges direkt i lagtexten.

Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer frågar sig om med en "grupp av personer" kan avses t. ex. en familj som utsätts för förföljelse i ett bostadsområde på grund av nationell eller etnisk tillhörighet. Om inte, bör bestämmelsen enligt riksförbundet täcka även den situationen.

Kroatiska riksförbundet anser att beskrivningen av de grupper som lagrummet avser att skydda borde, efter "etniskt ursprung", innehålla även kategorierna "geografisk härstamning, medborgarskap". Avsikten med en sådan utvidgning skulle vara att komma från den dubbla tolkningen av uttrycket "nationellt ursprung" i bemärkelsen nationalitet och stats-tillhörighet.

Ärkebiskopen och *Judiska församlingarnas i Sverige centralråd* ansluter sig till utredningens uttalande att en straffskärpning inte bör vidtas.

Scientologykyrkan i Sverige anser att brottsbalksbestämmelsen hets mot folkgrupp bör flyttas från 16 kap. till 5 kap., som handlar om ärekränkingsbrott.

2.2.3 Oaktshetsbrott

Ingen remissinstans har invänt mot utredningens ståndpunkt att det inte finns skäl att införa en straffbestämmelse mot den som av oaktshet hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller folkgrupper av viss ras etc. Bl. a. *Göta hovrätt*, *invandrapolitiska kommittén*, *Sveriges domareförbund* och *Judiska församlingarnas i Sverige centralråd* ansluter sig uttryckligen till utredningens ställningstagande.

2.2.4 Åtalsrätt

En så gott som enhällig remissopinion ansluter sig till eller lämnar utan erinran utredningens bedömning att möjlighet till enskilt åtal inte bör införas. *Sveriges advokatsamfund*, *Judiska församlingarnas i Sverige centralråd*, *Kroatiska riksförbundet*, *Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor* och *Scientologykyrkan i Sverige* anför dock motsatt uppfattning. *Svenska samernas riksförbund* anser att frågan bör prövas ytterligare.

De instanser som instämt i utredningens uppfattning har i allmänhet enbart hänvisat till de skäl som utredningen har anfört. *Invandrapolitiska kommittén* har särskilt understrukt att det, när enskild åtalsrätt inte finns, i stället ankommer på de berörda myndigheterna att ägna stor uppmärksamhet åt att denna typ av brottslighet beivras.

Advokatsamfundet anser att bestämmelserna om hets mot folkgrupp bör kompletteras med enskild åtalsrätt för organisation som representerar invandrare. Visserligen torde det enligt samfundet finnas visst fog för kommitténs förmodan att många invandrargrupper saknar ekonomiska resurser att driva komplicerade processer. Dock finns enligt samfundets mening skäl att införa enskild åtalsrätt även om utvecklingen gått i den riktningen att enskilda åtal blir alltmer ovanliga. Samfundet säger sig grunda denna uppfattning bl. a. på polis- och åklagarmyndigheternas hittills visade ringa intresse att beivra brottet hets mot folkgrupp. En enskild åtalsrätt för organisationerna torde, framhåller samfundet, tvärtemot kommitténs antagande ha till följd att ovan nämnda myndigheter utsätts för en starkare press än hittills och blir mer benägna att beivra brottet.

Även *Kroatiska riksförbundet* anser att enskild åtalsrätt i fråga om hets mot folkgrupp borde genomföras. Åklagarmyndigheterna saknar enligt riksförbundet alltså oftast den rätta expertisen att bedöma graden av den utsatta gruppens upplevelse av hets och av dess behov att bli offentligt rentvådd. En klar fara föreligger också enligt riksförbundet för en samman-

koppling mellan utrikespolitiska överväganden och åklagarmyndighetens bedömning av de "allmänna synpunkter" som skall till för att åtal skall anses vara påkallat.

Att brottet hets mot folkgrupp inte håller en andrahandsmöjlighet med enskilt åtal öppen och därmed ger ökad slagkraft och tyngd åt lagstiftningen anser *Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor* olyckligt. Det finns inom många av de organisationer det här är fråga om en stark och livskraftig vilja att komma åt det som ligger bakom hets mot folkgrupp. Avsaknaden av ekonomiska resurser kan enligt riksförbundet ersättas med frivilliga insatser från jurister och andra samt insamlingar bland enskilda medlemmar i angelägna fall där åklagaren är av annan mening än den eller de, som anmält brottet.

2.3 Förolämpning

De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag att förolämpning av någon på grund av dennes ras, hudfärg eller liknande kännetecken under vissa förutsättningar skall läggas under allmänt åtal. *RÅ, länsåklagaren i Göteborgs och Bohus län, rikspolisstyrelsen, statens invandrarverk, ärkebiskopen, expertgruppen för invandringsforskning, invandrarpolitiska kommittén, Katolska biskopsämbetet, Judiska församlingarnas i Sverige centralråd, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Jugoslaviska, Grekiska, Italienska, Spanska och Turkiska riksförbundet, Lettiska centralrådet, Lettiska hjälpkommittén, Sveriges författarförbund och Scientologykyrkan i Sverige* hör till denna grupp. *JK, överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt, länsåklagaren i Västmanlands län, JO och Sveriges domareförbund* anser att det för åtal bör krävas dels att målsäganden anger brottet till åtal, dels att åtal "av särskilda skäl" är påkallat ur allmän synpunkt. Utredningens förslag avstyrks av *Göta hovrätt och överåklagaren i Malmö åklagardistrikt, och överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt* ställer sig tveksam till detta.

Enligt *RÅ* förlorar bestämmelserna avseende förolämpning i 5 kap. 3 § BrB sin skyddsverkan i många fall då förolämpningen riktar sig mot invandrare och utlänningar med hänsyn till bestämmelserna i 5 kap. 5 § BrB, eftersom dessa kategorier genom sin bristande förtrogenhet med svenska förhållanden många gånger i praktiken betas möjligheten till upprättelse. Vill man förstärka invandrades och utlänningars skydd mot förolämpningar av ifrågasvarande slag synes det lämpligaste enligt *RÅ* vara en åtalsregel som skapar förutsättningar för åtal mot förolämpningar av mer allvarligt slag. Därvid synes anledning föreligga inte blott att beakta förolämpningar som sker vid upprepade tillfällen utan även att se till gärningens art i övrigt och syftena med densamma.

Länsåklagaren i Göteborgs och Bohus län ifrågasätter varför åtal för förtal och grovt förtal, som ju också måste kunna förekomma i ämnet,

endast skall ske då detta efter angivelse "av särskilda skäl" finnes påkallat ur allmän synpunkt. Någon rimlig anledning till skillnad i åtalsbegränsning för de olika ärekränkingsbrotten finns inte enligt länsåklagaren. Eftersom man nu eftersträvar en hårdare linje för diskrimineringsangrepp bör därför åtalsbegränsningen "av särskilda skäl", som ju verkar ytterst restriktivt mot åtal, enligt honom tas bort vad gäller åtal för förtal och grovt förtal i nu berört hänseende.

Rikspolisstyrelsen framhåller som en nackdel med förslaget att det medför att tre olika åtalsalternativ meddelas i paragrafen. Styrelsen påpekar att om rekvisitet "särskilda skäl" utmönstras ur lagtexten skulle paragrafen även fortsättningsvis innehålla bara två åtalsalternativ. Intresset av att de aktuella minoritetsgrupperna får möjlighet till biträde av åklagare med att väcka talan inför domstol väger emellertid så tungt att rikspolisstyrelsen under alla förhållanden är beredd att godta förslaget.

Till den grupp remissinstanser som menar att åtalsregeln bör innehålla krav bl. a. på att åtal "av särskilda skäl" är påkallat ur allmän synpunkt hör *JK*. *JK* konstaterar att utredningen inte har anfört något skäl för att möjligheterna att ingripa med allmänt åtal har gjorts vidare än vid förtal, grovt förtal och förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning. *JK* tillägger att det inte heller torde föreligga något sådant skäl.

Enligt *länsåklagaren i Västmanlands län* bör den åtalsregel som gäller förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning kunna gälla även förolämpning riktad mot individ, tillhörande aktuella minoritetsgrupper, eftersom även i dessa fall endast de mera svårtartade fallen bör bli föremål för allmänt åtal. De fall utredningen omnämner i specialmotiveringen anser länsåklagaren vara sådana att åtal av "särskilda skäl" är påkallat ur allmän synpunkt.

Sveriges domareförbund framhåller att intresset av att motverka fördomar och negativa attityder mot etniska minoriteter kan göra det angeläget att trakasserier mot enskilda personer, som tillhör dessa minoriteter, beivras. Förbundet vill dock påpeka att åtal även kan medföra skärpta motsättningar mellan olika grupper i samhället. Vidare finner förbundet tveksamt om det är riktigt att ställa den som förolämpas på grund av sin ras, hudfärg etc. i en särställning i förhållande till andra som är i behov av skydd t. ex. på grund av handikapp eller avvikande beteende. En översyn av 5 kap. 5 § BrB är möjligen befogad, men det bör i så fall enligt förbundet bli fråga om ett samlat övervägande. I vart fall anser förbundet att det för åtal bör fordras, förutom angivelse, att åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt.

Även *Göta hovrätt* anser att ytterligare undantag från regeln att förolämpning skall vara ett målsägandebrott bör införas först efter övervägande i ett större sammanhang av frågan om vissa kategorier bör tillförsäkras särskilt skydd.

Enligt *överåklagaren i Malmö åklagardistrikt* torde det vara jämförelse-

vis vanligt att personer förolämpas på grund av kroppsliga eller mentala särdrag och brister. Förolämpningar av sådan art synes i lika hög grad kränkande som förolämpningar på grund av ras, hudfärg m. m. Tillräckliga skäl föreligger enligt överåklagarens mening inte att ändra gällande åtalsregler så att förolämpningar på grund av ras m. m. prioriteras. Enligt överåklagarens uppfattning kan f. ö. sådana trakasserier som utredningen nämner i sin specialmotivering som exempel på fall då lagföring bör ske beivras som ofredande, vilket brott hör under allmänt åtal.

2.4 Förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering

Utredningens bedömning att det f. n. inte behövs något särskilt förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering har allmänt godtagits under remissbehandlingen. Endast *länsåklagaren i Göteborgs och Bohus län*, *Sveriges advokatsamfund*, *Katolska biskopsämbetet*, *Judiska församlingarnas i Sverige centralråd* och *Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor* anser att ett sådant förbud bör införas nu. Enligt *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer* kan ett sådant förbud komma att bli aktuellt.

Göta hovrätt, som säger sig sakna skäl att göra annan bedömning än utredningen i fråga om behovet av ett i lag direkt meddelat förbud mot organisationer som avses i rasdiskrimineringskonventionens artikel 4, punkten (b), finner i likhet med utredningen det svenska åtagandet enligt nämnda konventionsartikel indirekt uppfyllt genom straffbestämmelsen i 16 kap. 8 § BrB. I anslutning till utredningens uttalande att statsmakterna utan grundlagshinder kan införa ett organisationsförbud, om det i framtiden skulle visa sig befogat, vill hovrätten dock påpeka att ett sådant förbud, såvitt gäller brottsobjektet, inte skulle kunna utformas i överensstämmelse med straffbudet i 16 kap. 8 § BrB i den föreslagna lydelsen. I 2 kap. 14 § 2 st. regeringsformen talas nämligen liksom i nu gällande lydelse av 16 kap. 8 § BrB om "folkgrupp av viss ras" etc.

Överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt delar utredningens uppfattning att något förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering inte är erforderligt med hänsyn till det skydd som redan befintliga lagregler ger mot sådan verksamhet.

Sveriges domareförbund erinrar om att, när rasdiskrimineringskonventionens artikel 4 b har behandlats i tidigare lagstiftningsärenden, statsmakterna har ansett att artikelns syfte i allt väsentligt uppnås genom reglerna om straff för hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Det har därför ansetts att artikeln inte behöver föranleda ytterligare lagstiftning. Några nya omständigheter, som ger anledning att ändra denna ståndpunkt, har inte enligt förbundet framkommit.

De instanser som förordar att ett förbud mot organisationer som främjar

rasdiskriminering införs nu betonar genomgående att förbudet behövs i förebyggande syfte.

Sveriges advokatsamfund delar kommitténs uppfattning att det f. n. knappast förekommer sådana organisationer av betydelse. Emellertid föreligger enligt samfundet risk att organisationer av den karaktären snabbt dyker upp. Detta har på senare år visat sig ske bl. a. i England i samband med ökad arbetslöshet och ansträngd samhällsekonomi. Invandrargrupperna, i särskild utsträckning de färgade, har där drabbats. Det finns enligt samfundet anledning anta att Sverige kan ställas inför motsvarande problem, inte minst det så kallade "andra generationsproblemet" med inslag av ökad kriminalitet och utslagning bland dem som vuxit upp i Sverige men hamnat i konflikt mellan föräldrakulturen och det nya hemlandets kultur och som därför saknar naturlig anknytning till något land.

Enligt *Katolska biskopsämbetet* vore det värdefullt om artikel 4b i rasdiskrimineringskonventionen också föranledde lagstiftning, dels med hänsyn till att Sverige, som ratificerat konventionen, bör uppfylla densamma i sin helhet och därigenom visa ett gott föredöme, dels med hänsyn till att det i och för sig kan vara en stor fördel att rättsvårdande myndigheter ges möjlighet att på ett tidigt stadium ingripa mot organisation med rashets på sitt program, innan den framträtt offentligt med sitt budskap. Enligt biskopsämbetet föreligger nämligen risk att sådana organisationer väljer att på arbetsplatser, skolor o. d. bilda celler som verkar i det fördolda med att sprida sitt program, i stället för att framträda offentligt.

2.5 Information

Utredningen har föreslagit att särskild information bör ges om de bestämmelser som skyddar etniska minoritetsgrupper. Informationen bör enligt utredningen riktas till allmänheten, till berörda minoritetsgrupper och till polis- och åklagarmyndigheterna.

Behovet av information understryks allmänt av remissinstanserna.

Statens invandrarverk pekar på vikten av att den svenska allmänheten och olika minoritetsgrupper samt personal i myndigheter på riks-, regional- och lokal nivå erhåller saklig och lättillgänglig information om lagregler gällande hets mot folkgrupp. Informationen måste också ske på de vanliga invandrarpråken. Särskilda medel bör enligt verket ställas till förfogande för en kraftfull informationskampanj.

Sveriges frikyrkoråd och *samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund; delegationen för vissa trossamfund* poängterar särskilt värdet av utredningens förslag om informationsinsatser riktade till allmänheten och, i synnerhet, till polis- och åklagarmyndigheter.

Från några håll betonas också värdet av information om invandrare och invandrades förhållanden i allmänhet. *Lettiska centralrådet i Sverige* anför bl. a.:

Informationen skall inte endast riktas mot någon särskild grupp eller vissa personer i samhället utan vi måste alla få en information som gör att vi kan få bättre kontakt med varandra. Det är inte tillräckligt med den information som ges åt invandrarna utan landets egna infödda skall bibringas en objektiv kunskap om invandrarna om vi skall få en bättre samlevnadsmiljö. Denna information måste börja på ett tidigt stadium i skolan, fortsätta via folkbildning och vuxenutbildning samt ute på arbetsplatserna och via massmedia. Det räcker inte att lära invandrarna svenska. Svenskarna och invandrarna måste vänja sig vid att leva tillsammans som jämlika och med ömsesidig respekt för varandra solidariskt dela på arbetsbördan och med delat ansvar arbeta för landets bästa.

1 Förslag till

Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

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

Nuvarande lydelse

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

¹ Omtryckt 1979: 936.

Nuvarande lydelse

8. hot mot eller *missaktning* för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst 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 skälig grund för den;

10. förtal av avlidne, 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.

Föreslagen lydelse

8. hot mot eller *förakt* för en grupp av människor med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse;

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

2 Förslag till**Lag om ändring i brottsbalken**

Häriigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § och 16 kap. 8 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

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 anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt.

Föreslagen lydelse

5 kap.
5 §¹

Brott som avses i 1–3 §§ *får* ej åtalas av annan än målsägande. Förtal och grovt förtal *får* dock åtalas av åklagare, om målsägande anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. *Under samma förutsättningar får allmänt åtal väckas för förolämpning mot någon i eller för hans myndighetsutövning eller förolämpning mot någon med hänvisning till hans rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse.*

¹ Senaste lydelse 1975: 667.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Har förtal riktats mot avliden, må åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom förgripelse å främmande makts statsöverhuvud som vistas här i riket eller å främmande makts representant här i riket kränkt den främmande makten, må brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som stadgas i första stycket. Åtal får dock ej ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

16 kap.

8 §²

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.

Den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som *sprids* bland allmänheten hotar eller uttrycker *förakt* för en grupp av människor med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

² Senaste lydelse 1970: 224.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1981-11-04

Närvarande: justitierådet Fredlund, regeringsrådet Brodén, justitierådet Palm.

Enligt lagrådet den 3 november 1981 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 1981 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i brottsbalken.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessor Claes Örn.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Enligt vad som framhållits i remissprotokollet är avsikten att bestämmelserna om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken och 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen fortsättningsvis liksom hittills endast skall skydda kollektivt bestämda grupper och inte enskilda identifierbara individer (jfr NJA 1978 s. 3). Till belysning härav har i remissen nämnts, att bestämmelserna varken för närvarande eller enligt förslagen skyddar exempelvis en familj som utsätts för förföljelse i ett bostadsområde på grund av nationell eller etnisk tillhörighet. Att så är fallet i gällande rätt framgår utan vidare av att skyddsobjektet i bestämmelsernas nuvarande lydelse beskrivs som "folkgrupp" av närmare angiven beskaffenhet. Om man, såsom skett i förslagen, i stället beskriver ifrågavarande brott såsom riktat mot "en grupp av människor" blir det däremot inte lika tydligt, att förföljelse av nämnda slag mot exempelvis en familj skulle falla utanför bestämmelsernas tillämplighetsområde. Förslagen skulle på denna punkt vinna i klarhet, om uttrycket "en grupp av människor" byts ut mot uttrycket "folkgrupp eller annan sådan obestämd grupp av personer". Orden "med hänvisning till deras rastillhörighet, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse" bör om så sker ersättas med orden "med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse". Med anledning av sistnämnda förslag kan en redaktionell jämkning av 5 kap. 5 § brottsbalken övervägas.

I övrigt lämnar lagrådet förslagen utan erinran.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-11-05

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Proposition om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m. m.)

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i brottsbalken.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har i princip godtagit de remitterade förslagen men har förordat vissa redaktionella ändringar. Mot dessa har jag i huvudsak ingen erinran. Eftersom det i lagrådets förslag beträffande 16 kap. 8 § brottsbalken och 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen förekommande uttrycket "folkgrupp eller annan sådan obestämd grupp av personer" möjligen kan föranleda missförstånd – en folkgrupp kan ju i viss mening sägas vara en bestämd grupp – förordar jag dock att ordet "obestämd" får utgå ur de aktuella paragraferna. Med anledning av vad lagrådet har uttalat vill jag i tydlighetens intresse vidare tillägga att den omständigheten att det enligt förslaget liksom hittills för straffbarhet krävs att brottet är riktat mot en kollektivt bestämd grupp givetvis inte innebär någon försvagning av det skydd som enskilda individer tillhörande etniska minoriteter har nu, t. ex. genom straffbestämmelserna om förolämpning, olaga hot och ofredande. Beträffande förolämpning är det ju tvärtom så att skyddet förstärks genom den föreslagna ändringen i åtalsregeln.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade förslagen med vidtagna ändringar.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 29 oktober 1981.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	2
2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 1981	5
1 Inledning	5
2 Allmän motivering	5
2.1 Hets mot folkgrupp	5
2.1.1 Gällande ordning i korthet	5
2.1.2 Reformförslag i riksdagen m. m.	7
2.1.3 Utredningen	8
2.1.4 Remissutfallet i stort	10
2.1.5 Vilken krets av människor bör skyddas?	11
2.1.6 Hur bör den brottsliga handlingen beskrivas?	13
2.1.7 Vissa övriga frågor	17
2.2 Förolämpning	17
2.3 Förbud mot organisationer som främjar rasdiskriminering ...	20
3 Upprättade lagförslag	22
4 Specialmotivering	22
4.1 Bestämmelserna om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § BrB och 7 kap. 4 § TF)	22
4.2 Åtalsregeln vid förolämpning (5 kap. 5 § BrB)	24
4.3 Ikraftträdandet	24
5 Hemställan	25
6 Beslut	25
Bilaga 1 Diskrimineringsutredningens lagförslag	26
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena över SOU 1981: 38	28
Bilaga 3 De remitterade lagförslagen	41
Utdrag av lagrådets protokoll den 4 november 1981	44
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 1981	45