

DEL II

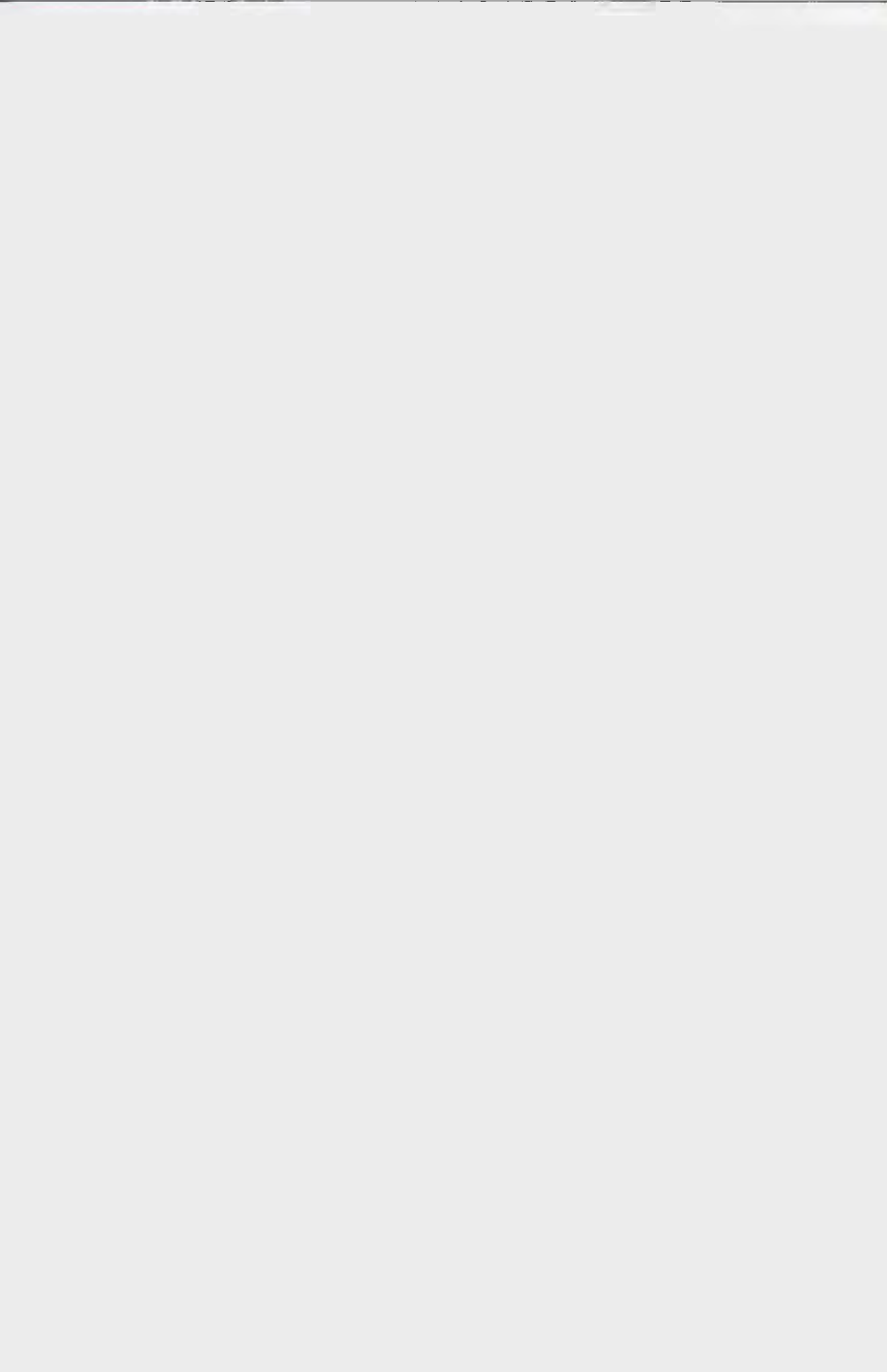
SOU 1989:14

Ref

Mångfald mot enfald.

Slutrapport från kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet.







Statens offentliga utredningar
1989:14
Arbetsmarknadsdepartementet

Mångfald mot enfald

Lagstiftning och rättsfrågor

Slutrapport från kommissionen mot rasism och
främlingsfientlighet, del 2
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8⁰⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Omslag: Christer Jonson

REGERINGSKANSLIETS OFFSETSCENTRAL
Stockholm 1989

ISBN 91-38-10290-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Lis Lööw,
arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 17 september 1987 bemyndigade regeringen dåvarande invandrarministern, statsrådet Georg Andersson, att tillkalla en parlamentarisk kommission med uppdrag att pröva vilka åtgärder som bör vidtas för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet och stimulera till sådana åtgärder.

Vi får härmed överlämna vår slutrapport (SOU 1989:13) Mångfald mot enfald. I rapportens del 2 (SOU 1989:14) redovisar vi överväganden och förslag rörande lagstiftning och rättsfrågor.

I arbetet med slutrapporten har såsom ledamöter deltagit förbundsordföranden Leif Blomberg, ordförande, förre riksdagsledamoten Per Arne Aglert, riksdagsledamoten Elisabeth Fleetwood, förste byråsekreteraren Eva Hjort, riksdagsledamoten Eva Johansson, landstingsrådet Mats O Karlsson och journalisten Ingrid Petersson.

Som experter har deltagit ombudsmannen mot etnisk diskriminering Peter Nobel, avdelningsdirektören Annika Belkert, sekreteraren Erland Bergman, utvärderaren Erling Bjurström samt avdelningsdirektörerna Olof Gustafsson, Rune Heiwe, Yvonne Leimar, Margareta Rönnbäck och Gunilla Upmark.

Avdelningsdirektören Jean-Pierre Zune har varit förordnad som sekreterare åt kommissionen. I sekretariatet har också ingått ombudsmannen Monica Andersson, förbundsjuristen Eva-Helena Kling, förre ombudsmannen Yngve Lind och sekreteraren Helena Sandberg.

Till betänkandet är fogad en reservation av ledamöterna Aglert, Fleetwood och Johansson gemensamt. Särskilda yttranden har avgivits dels av Aglert, dels av Aglert och Fleetwood gemensamt.

Vi har därmed fullgjort vårt uppdrag.

Stockholm i februari 1989

Leif Blomberg

Per Arne Aglert

Elisabeth Fleetwood

Eva Hjort

Eva Johansson

Mats O Karlsson

Ingrid Petersson

/Peter Nobel

Jean-Pierre Zune

Monica Andersson

Eva-Helena Kling

Yngve Lind

Helena Sandberg

INLEDNING

Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet har under det år den varit verksam haft att bl a pröva om gällande lagstiftning kan bli effektivare när det gäller att motverka rasism och främlingsfientlighet. Detta arbete har huvudsakligen skett under ledning av expertgruppens ordförande, ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Peter Nobel.

I föreliggande rapport, som utgör andra delen av kommissionens betänkande, redovisar vi detta arbete.

Vi har särskilt intresserat oss för den av Sverige ratificerade konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och dess anpassning i svensk rätt. Denna konvention är nämligen det grundläggande internationella regelverk, som utarbetats till skydd mot etnisk diskriminering. Vi har tagit konventionen som utgångspunkt i våra överväganden om hur den svenska lagstiftningen kan förbättras.

En av de frågor vi haft att bedöma har varit frågan om lagstiftningen skall ingripa mot rasistiska organisationer och förbjuda dessas verksamhet. Detta problem har vi både diskuterat ingående i kommissionen och tagit upp i våra överläggningar med representanter för de organisationer vi samrått med under året.

Frågan om åtgärder mot rasism har varit föremål för ett nordiskt seminarium i Uppsala under våren. Rapporten "Rasism och rättsmedel i Norden" är en redovisning från detta möte.

En lagstiftning mot organiserad rasism och därmed sammanhängande problem har debatterats vid ett högre seminarium i straffrätt vid juridiska fakulteten i Uppsala i april 1988. Frågan har även behandlats i nämnden mot etnisk diskriminering i oktober 1988.

I vårt arbete har vi också funnit det angeläget att närmare studera reglerna för närradion, eftersom den har haft stor betydelse för att sprida budskap av främlingsfientligt och på sina håll även rasistiskt innehåll. Studien återfinns i denna rapport.

Vi redovisar våra överväganden och förslag utan någon färdig lagtext. Vi har inskränkt oss till allmänna principiella uttalanden, som vi menar kan tjäna till vägledning för fortsatt arbete i lagstiftningsfrågorna.

Reservation mot kommissionens förslag under avsnitt 7 och 8 i avdelning 1 har avgivits av ledamöterna Aglert, Fleetwood och Johansson.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Avdelning I innehåller:

	<u>Sid</u>
Rättsregler mot rasism m m	11
Bilaga 1: Konvention om avskaffande av alla former av ras- diskriminering och dess anpassning i svensk lag.	101
Bilaga 2: Konventionstexten.	169
Reservation	187

Avdelning II innehåller:

Närradion	191
-----------	-----

Avdelning I: Rättsregler mot rasism m m

		<u>Sid</u>
1	SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG	12
2	ALLMÄNT OM KONVENTIONEN	26
	2.1 Bakgrund	26
	2.2 Konventionens innehåll i korthet	26
	2.3 Tolkningsfrågor	28
	2.3.1 Problemet	28
	2.3.2 Kommissionens bedömning	33
3	UTLÄNDSK RÄTT	34
	3.1 Danmark	34
	3.2 Finland	34
	3.3 Norge	35
	3.4 Övriga länder	35
4	FÖRHÅLLANDENA I SVERIGE	37
	4.1 Sveriges anpassning till konventionen	37
	4.2 Bristen i den svenska tillämpningen av artikel 4	40
	4.3 Sveriges ställningstagande till kritik från kommittén	40
	4.4 Kommissionens bedömning	41
5	DEBATTEN I DAGSPRESSEN	43
6	RASISM I SVERIGE	47
	6.1 Extremistiska organisationer	47
	6.2 Den moderna rasismen	55

		<u>Sid</u>
7	LAGFÖRBUD MOT ORGANISERAD RASISM - ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	56
	7.1 Allmänt	56
	7.2 Argument för och emot ett organisa- tionsförbud	57
	7.3 Synpunkter på lämpligheten av ett organisationsförbud	59
	7.3.1 Vad betyder existensen av rasistiska organisationer?	59
	7.3.2 Problem	62
	7.3.3 Föreningsfriheten	62
	7.3.4 Tänkbara effekter	64
	7.4 Utformningen av ett organisations- förbud	68
	7.4.1 Vilka sammanslutningar?	69
	7.4.2 Hur bestämma sammanslut- ningen som rasistisk?	70
	7.4.3 Hur följa upp förbudet?	74
8	STRAFF FÖR DELTAGANDE I ORGANISERAD RASISTISK VERKSAMHET - ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	76
	8.1 Medlemskap m m	76
	8.2 Stöd	77
9	STRAFF FÖR UPPMANING TILL RASISTISKT HANDLANDE - ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	80
	9.1 Uppmaning till våldshandlingar	80
	9.2 Uppmaning till rasdiskriminering	86

	<u>Sid</u>
10	LAG MOT ETNISK DISKRIMINERING - ÖVER- VÄGANDEN OCH FÖRSLAG 88
10.1	Inledning 88
10.2	Arbetsmarknaden 89
10.2.1	Inledning 89
10.2.2	Kommissionens bedömning 90
10.3	Privata bostadsmarknaden 93
11	SKADESTÅND OCH TALERÄTT M M - ÖVER- VÄGANDEN OCH FÖRSLAG 94
11.1	Inledning 94
11.2	Förhållandena i Sverige 95
11.3	Kommissionens bedömning 96
11.3.1	Grupptalan 97
11.3.2	Särskilt organ 98
11.3.3	Omplacering av BrB 16:8 och 16:9 99
Bilaga 1:	Konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och dess anpassning i svensk lag. 101
Bilaga 2:	Konventionstexten. 169
Källförteckning	186
Reservation	187

Avdelning II: Närradion

	<u>Sid</u>
SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG	192
1 INLEDNING	196
2 NULÄGET	199
2.1 Närradioverksamheten	199
2.1.1 Syfte och omfattning	199
2.1.2 Tillsyn över verksamheten	200
2.1.3 Programinnehåll	203
2.1.4 Närradioföreningar	203
2.1.5 Sveriges Närradioförbund	204
2.2 Yttrandefrihet	206
2.2.1 Allmänt	206
2.2.2 Lagreglering	207
2.2.3 Yttrandefrihetsbrott	209
2.3 Kontroll och påföljder	210
2.3.1 Anmälan	210
2.3.2 Atalsprövning	211
2.3.3 Återkallelse av sändnings- tillstånd	213
2.3.4 Närradions Etiska Nämnd	214
2.4 Praxis	214
2.4.1 JK-anmälningar	214
2.4.2 Domstolsavgöranden	216
3 SAMMANFATTNING AV PROBLEMEN	223
3.1 Yttrandefrihetsbrott	223
3.2 Brott mot etikreglerna	224
3.3 Kontrollen	225

	<u>Sid</u>
4 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	227
4.1 Allmänt	227
4.2 Yttrandefrihetsbrott	230
4.3 Brott mot etikreglerna	232
4.4 Kontrollen	233
Källförteckning	235

AVDELNING I

RÄTTSREGLER
MOT RASISM MM

RASISTERNA

Oss bekymrar inte den lågmälda majoriteten
oss bekymrar den högljudda minoriteten
som har den oerhörda oförskämdheten
att utnämna sig till den tysta majoriteten.

P. Nobel 1989

1.1 Lagstiftning mot organiserad rasism

Vi föreslår att Sverige förbjuder sammanlutningar, som ägnar sig åt att förfölja personer eller grupper av personer av viss ras, med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung.

Vi föreslår också att deltagande i sådana sammanslutningars verksamhet kriminaliseras.

Invändningar kan resas mot en lagstiftning av angivet slag. Kan man lagstifta bort fördomar och attityder? Skall vi förtrycka åsikter i vårt land? Respekteras inte längre den grundlagsfästa föreningsfriheten? Kan en sådan lagstiftning bli effektiv? Frågorna är inte heller lätta att besvara. I kommissionen har de diskuterats ingående. Vi är inte eniga om det förslag vi nu lägger.

Vi redovisar inte något fullständigt förslag till lag. Men vi har uppfattningar om hur en sådan skulle kunna utformas.

1.2 Allmänna motiv till lagstiftning

Vi tror inte att man kan lagstifta bort rasistiska attityder. Vi tror däremot att attityder går att påverka på olika sätt. Vi anser att lagstiftning är ett av de politiska redskap, som skall användas för att styra samhället i den riktning, som politiken anvisar. Vi hävdar att lagstiftning till skydd för mänskliga rättigheter innebär ett viktigt budskap från lagstiftarna till medborgarna om vilka normer och värderingar, som bör råda i samhället. Vi menar att rätten att slippa alla former av förföljelse på grund av ras m m är en grundläggande mänsklig rättighet. Den kräver värn med alla medel - således även lagstiftning. Med den föreslagna lagregleringen upphör dubbelheten i de signaler samhället för närvarande sänder. Det tycker vi är en stor förtjänst.

Vi tror också på lagstiftningens avhållande effekt. En kraftigare markering i lag kan rent allmänt förväntas leda till en mer skärpt uppmärksamhet mot det egna uttryckssättet, när man i en förenings namn sprider dess budskap i invandrarfrågor etc. På sina håll grasserar i dag - kanske framför allt i närradion - ett hämningsslöst spridande av råa och fördomsfulla uttalanden mot bl a etniska minoriteter i landet. En större varsamhet i språkbruket härvidlag vore likaledes en förtjänst.

Vi antar att de flesta kan hålla med om att rasism är oförenligt med grundläggande värden i vårt samhälle. Organiserad rasism syftar till att undergräva dessa värden. Vi tycker att samhället måste skydda sig mot företeelser, som är avsedda att rubba dess grundvalar. De rasistiska organisationer, som för närvarande existerar i Sverige, kan visserligen inte sägas utgöra ett hot mot demokratin. Med skickligare ledare kan de

dock i framtiden få större betydelse än nu och skapa problem, som då blir svåra att bemästra. Även av detta skäl finner vi anledning för Sverige att redan nu skaffa sig större lagliga möjligheter att ingripa mot organiserade rasistiska tendenser.

Vi är medvetna om att en lagstiftning i föreslagen riktning kan anses kollidera med andra viktiga demokratiska rättigheter - framför allt friheten att bilda föreningar för fritt utbyte av bland annat åsikter. En ytlig betraktelse ger lätt intrycket att vårt lagförslag skulle införas på bekostnad av andra fundamentala mänskliga rättigheter. Något sådant är dock inte avsikten och blir enligt vår mening inte heller effekten. I förhållandet mellan den starke och den svaga är tvärtom just friheten från lag det som förtrycker. En obegränsad frihet att bilda sammanslutningar för rasistiska ändamål, riskerar uppenbart att leda till ofrihet för vissa grupper. Inskränkningen i föreningsfriheten är därför inte något hot mot demokratiska, mänskliga värden. Inskränkningen är ett nödvändigt försvar för den frihet demokratin vill slå vakt om.

Det är inte åsikterna i sig vi vill förbjuda. Men vi vill anstränga oss för att förhindra att dessa åsikter leder till rasistisk terror i form av brottsliga och redan i sig straffbara gärningar. Vi måste därför sträva efter att komma åt den plattform där åsikterna sprids. Vi anser inte att nuvarande lagstiftning räcker för att nå detta mål. Förslaget om en lagreglering är resultatet av en avvägning mellan olika intressen, där vi utgått ifrån normen att frihet för en inte får bli ofrihet för någon annan. En rättighetsinskränkning av sådant skäl är förenlig med såväl svenska som med internationella rättsprinciper. Den är också påbjuden enligt den av Sverige ratificerade konventionen om avskaffande av

alla former av rasdiskriminering, som redovisas i det följande.

Vi tillstår att det är svårt att utforma rättsreglerna. Gränsdragningsproblem och bevisssvårigheter får dock inte tillmätas avgörande betydelse för frågan om lagstiftning alls skall tillgripas. Vi utgår ifrån att det är tekniskt möjligt att utforma en lag, som fyller sitt syfte. Nedan beskriver vi hur vi menar att lagreglerna kan utformas.

Vi förstår att ett förbud inte självklart innebär att den sammanslutning, som förbjuds, därmed också försvinner. Vi inser risken för att den i stället verkar underjordiskt. Vi anser ändå att ett förbud är av betydelse. Vi tycker nämligen det är bra att sammanslutningar, som i sin verksamhet bedriver rasförföljelse etc, får svårare att arbeta effektivt. Genomförs lagförslaget blir det möjligt att hindra dem från att uppträda offentligt och att använda samhällets resurser, exempelvis radio, press, föreningslokaler etc, för att sprida sitt budskap.

1.3 Särskilda motiv til lagstiftning

Sveriges folkrättsliga bundenhet till konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering är ytterligare ett skäl för att föreslå lagstiftning. Det är ett starkt skäl, som vi har tillmätt stor betydelse för bedömningen av lagstiftningsfrågan. Bakgrunden kan kortfattat beskrivas enligt följande.

FN antog konventionen 1965. Sverige ratificerade den 1971. Konventionen ålägger staterna både att fördöma rasdiskriminering och att föra en politik som åsyftar

att avskaffa rasdiskriminering. Där anges bland annat att organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering skall förbjudas och deltagande i sådana organisationer bestraffas. Bestämmelsen är så formulerad att den inte kan uppfyllas på annat sätt än att konventionsstaterna i sina inhemska rättsordningar fullföljer med regler om straff och förbud. Detta har Sverige inte gjort.

År 1977 ändrades regeringsformen därför att man ville tillåta inskränkningar i föreningsfriheten beträffande bland annat sammanslutningar, vilkas verksamhet innebar förföljelse på grund av ras m m. Riksdagen tog alltså då ställning och ansåg att vissa begränsningar i föreningsfriheten var motiverade. Denna öppning i regeringsformen har dock ännu inte utnyttjats till uppföljande lagstiftning.

Sverige har utsatts för återkommande kritik från den kommitté som är särskilt tillsatt för att bland annat bevaka efterlevnaden av konventionen. Sverige har fredat sig mot kritiken med invändningen att det egentliga syftet med konventionsbestämmelsen är uppfyllt, eftersom yttringarna av rasistiska organisationers verksamhet är kriminaliserade genom bland annat brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Kommittén har emellertid inte låtit sig nöja med Sveriges förklaring. Enligt kommittén skall rasistiska organisationer förbjudas och deltagande i sådana kriminaliseras. Kritiken från kommittén har under åren givits allt skarpare formuleringar.

Sverige har trots detta inte frångått sin principiella inställning, men inte heller förklarat varför Sverige inte skulle behöva införa påbjuden lagstiftning. Inte heller har Sverige framfört några egentligt hållbara

argument för att inte respektera kritiken av FN. Den inhemska debatten har huvudsakligen begränsats till frågan om ett organisationsförbud är lämpligt eller verkningsfullt. Våra folkrättsliga åtaganden på detta människorättsliga område har debatten med andra ord i stort sett bortsett ifrån.

Frågan om ett organisationsförbud diskuterades i riksdagen så sent som i maj 1988. Lagrådet hade dessförinnan i sitt yttrande över lagrådsremissen förespråkat ett förbud främst med tanke på Sveriges ställning internationellt. Även Diskrimineringsombudsmannen, DÖ, hade i skrivelse till regeringen tillkännagivit sin avsikt att behandla frågan och återkomma till regeringen med förslag till åtgärder. Något förbud infördes emellertid inte heller då. I stället skärptes brottet hets mot folkgrupp. Riksdagen konstaterade att regeringen skulle få anledning att återkomma till frågan i samband med beredningen av de förslag som vi i kommissionen skulle komma att lägga.

Vi gör följande bedömning.

Sverige har i FN fått besvärande kritik för att inte ha uppfyllt åtagandet enligt konventionen. Sverige har skärpt brottet hets mot folkgrupp på så sätt att rashetsande yttranden blir straffbara, även om de yttras till en liten krets av personer. Lagändringen kan emellertid komma att få begränsad betydelse. Att från samhällets sida kontrollera uttalanden i en sluten krets är förenat med svårigheter. Det är därför osäkert hur rasistiska organisationers interna verksamhet kommer att påverkas genom förändringen, även om ett uttalande numera kan bestraffas oavsett om gärningsmannen avsett att det skulle spridas.

Vi har studerat frågan ingående. Vi anser oss omöjligt kunna förorda att Sverige fortsätter att kringgå kritiken från kommittén. Vi anser till och med kritiken vara befogad, eftersom Sverige faktiskt inte infört i sin rättsordning de lagbestämmelser, som konventionen föreskriver. Sverige saknar i själva verket trovärdiga alternativ till att efterkomma kommitténs krav. Vi bedömer det nämligen inte längre möjligt för Sveriges internationella anseende att gentemot både internationella instanser, inhemska kritiker och bättre vetande fortsätta med påståendet att Sverige uppfyllt konventionsåtagandet.

Vi har medvetet valt att formulera oss bestämt på denna punkt. Vi vill betona vikten av att Sverige på sig ställer samma krav som det ofta ställer på andra länder i internationella sammanhang.

Vi gör vår bedömning fullt medvetna om att Sverige inte är det enda land som saknar lagregler i aktuellt avseende. Förhållandet har enligt vår mening ingen betydelse, eftersom Sverige ändå inte kan undgå att ta sitt ansvar helt oavsett hur andra länder gör. Den svenska demokratin skulle visa sin verkliga storhet just genom att orka med att lagstifta enligt de riktlinjer som FN och respekten för mänskliga värden kräver.

1.4 Hur skall ett förbud utformas?

När man väl tagit ställning för ett förbud blir den besvärliga frågan vilken räckvidd man skall ge förbudet. Vad skall detta grunda sig på?

Vi anser att förbudet bör träffa sammanslutningar i vilkas verksamhet ingår organiserad brottslighet av etniska motiv. Detta är den mest uppenbara formen av rasförföljelse. En regel av sådant innehåll riktar sig alltså mot sammanslutningar vilkas teorier övergår i manifest brottslig verksamhet. Sammanslutningen kvalificerar sig alltså själv genom sina gärningar, brottsliga handlingar och uttalanden etc för ett förbud. De som deltagar i sådan sammanslutning skall bestraffas. Med deltagande avser vi aktivt sådant, som inte är oväsentligt.

Detta betyder att förbudet riktar sig endast mot extrema organisationer med tydlig rasistisk verksamhet. Andra främlingsfientliga sammanslutningar, med drag av högerpopulism, kommer inte att beröras. Detta kan uppfattas som en brist men också som en styrka.

Åklagaren - eller i förekommande fall JK om saken gäller tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott - skall, när åtal väcks för brott, kunna göra gällande att gärningsmännen, alternativt ansvarig utgivare, tillhör en organisation som bedriver rasistisk verksamhet och att sambandet är klart mellan denna verksamhet och brottsligheten. Beviskravet skall naturligtvis vara detsamma som allmänt gäller i straffprocessen, nämligen att åklagarens påstående skall vara styrkta bortom rimligt tvivel. Sedan skall det bli domstolens sak att ta ställning till om organisationen skall förbjudas. Vi anser att en sådan utformning inte innebär större inskränkningar, än vad som är tillbörligt för att försvara demokratiska principer.

Den svenska straffrätten bygger vidare på förutsättningen att den som medverkar till brott skall straffas såsom medansvarig i förhållande till sin grad av medverkan.

Det är därför inte främmande för vår rättsuppfattning att rikta straffpåföljder mot den som i organiserad form främjar brottslig verksamhet, helt oavsett att han inte själv begått den brottsliga gärningen. Alla som på något sätt aktivt tagit väsentlig del i verksamheten skall kriminaliseras, dvs aktiva medlemmar, stiftare, styrelse, upplåtare av lokal, finansiärer eller andra stödjare, allt i den mån det kan visas, att de vetat eller borde ha vetat att verksamheten var ägnad att leda till rasistisk brottslighet.

1.5 Skärpning av vissa straffregler

Vi föreslår en skärpning av straffbestämmelserna för normalfallet av misshandel, grovt olaga tvång, olaga hot, ofredande, grov stöld, stöld och skadegörelsebrotten på så sätt att stämpling till brotten bestraffas.

Rasdiskrimineringskonventionen kriminaliserar i artikel 4 olika former av uppmaning till våldshandlingar mot någon ras m m. Alla former av uppmaning till våld är emellertid inte straffbelagda i svensk rätt. Reglerna om straff för uppmuntran eller medverkan av olika slag (anstiftan, medhjälp, uppvigling, stämpling) förutsätter vissa omständigheter för sin tillämplighet.

Brotten ovan är i huvudsak de, som oftast förekommer i samband med rasistisk brottslighet enligt rikspolisstyrelsens undersökning. (Se del 1 av kommissionens rapport, avsnitt 3.6.)

Till förslaget har vi vägletts av vår strävan att på ett effektivare sätt göra det möjligt att nå den eller de personer, som planerar brottsliga handlingar för andras räkning. Vår nuvarande lagstiftning förutsätter i många fall för straffbarhet att planerna verkligen sätts i verket. Detta är inte helt tillfredsställande och tillgodoser inte heller tillfullo konventionens krav att redan uppmaning till våld skall bedömas som fullbordat brott.

1.6 Lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Vi anser att en lagreglering mot etnisk diskriminering i arbetslivet ånyo bör övervägas.

Vad gäller lagstiftning till skydd mot etnisk diskriminering konstaterar vi att rättsregler saknas beträffande delar av arbetsmarknaden. Nedan redovisar vi kortfattat våra slutsatser.

När det gäller arbetsmarknaden har vi erfarit från såväl invandrare som från deras organisationer, att invandrarna även i dag känner sig diskriminerade.

En lagstiftning bör övervägas av följande skäl.

- Invandrarna är en utsatt grupp på arbetsmarknaden. Det kan vara motiverat att ge dem det preventiva skydd en lag mot diskriminerande behandling på grund av deras etniska tillhörighet kan utgöra.
- En lagstiftning med förbud mot etnisk diskriminering och möjlighet till skadestånd för dem som kränks, svarar mot kravet på rättsmedel och ekonomisk gottgörelse enligt rasdiskrimineringskonventionen.
- En lagstiftning skulle öka möjligheten till kraftfullt ingripande för att stävja diskriminering från en tredskande arbetsgivares sida.

Diskrimineringsombudsmannens ämbete inrättades ursprungligen för att bl a kartlägga behovet av ytterligare åtgärder mot etnisk diskriminering. DOS verksamhet skall snart utvärderas. Vi ser ingen anledning att föregripa detta med egna slutsatser beträffande förekomsten av etnisk diskriminering i arbetslivet.

1.7 Ny lagstiftning om talerätt och skadestånd

Vi föreslår att möjligheten till grupptalan och rätt till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp utreds.

Rasdiskrimineringskonventionen kräver att konventionsstaterna skall tillförsäkra envar skydd och rättsmedel mot kränkningar enligt konventionen. Dessutom skall den kränkte få ekonomisk gottgörelse.

Vi finner att svensk lagstiftning huvudsakligen tillgodoser konventionens krav på rättsmedel och skadestånd när det gäller straffbelagda handlingar riktade mot någon på grund av ras etc. I ett avseende saknas dock möjlighet till gottgörelse för dem, som utsatts för yttringar av rasism. Detta gäller brottet hets mot folkgrupp och det däremot svarande tryckfrihetsbrottet, som av högsta domstolen bedömts inte ha någon målsägande. Därmed saknas möjlighet till enskild talerätt. Inte heller har de i gruppen ingående, kränkta personerna rätt till skadestånd.

Vi anser att frågan måste uppmärksammas därför att nuvarande begränsningar inte överensstämmer med Sveriges konventionsåtagande. Sverige har dessutom tillerkänt den övervakande kommittén behörighet att pröva klagomål från enskilda, som anser sig kränkta till följd av brott mot konventionen. Vi anser det vara en fördel om Sverige redan nu förebygger risken för alltför många sådana framtida anmälningar till kommittén om att Sverige inte följer konventionen.

1.8 Särskilt organ för klagomål

Vi föreslår att ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) utses att som särskilt organ pröva klagomål från personer, som anser sig diskriminerade på grund av ras utan att ha fått upprättelse av tillgängliga inhemska rättsmedel.

Enligt artikel 14:2 i rasdiskrimineringskonventionen kan konventionsstat inrätta ett särskilt organ inom sitt nationella rättssystem. Detta organ skall pröva framställningar från personer eller grupper som anser sig ha blivit kränkta men inte fått upprättelse genom tillgängliga inhemska rättsmedel. Finns ett sådant organ upprättat, får enskild inte hänskjuta sitt ärende till kommittén, utan att detta särskilt inrättade organ först prövat klagomålen. Vi anser att DOs ämbete vore ett sådant lämpligt organ. Vi föreslår att denna möjlighet övervägs.

1.9 Ny placering av brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering i brottsbalken

Vi föreslår att brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering flyttas i brottsbalken från brotten mot allmän ordning (16 kap) till brotten mot frihet och fred (4 kap) eller ärekränkningensbrotten (5 kap).

Idag återfinns brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering bland brotten mot allmän ordning i brottsbalken.

Brottet olaga diskriminering riktar sig i hög grad mot den enskilde. Lagstiftaren har markerat detta ytterligare efter bestämmelsens tillkomst genom att möjliggöra för den kränkte att få ideellt skadestånd på samma sätt som i samband med brott mot den personliga friheten, ärekränkning etc.

Visserligen möjliggör nuvarande lagregler inte enskild vare sig rätt till talan eller till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp. Men vi menar dock att det måste bli en lagstiftningsuppgift i framtiden att reformera process- och skadeståndsrätten så att även sådana kränkningar blir möjliga att angripa av dem, som blivit utsatta för brottet. En sådan möjlighet förutsätts för övrigt i rasdiskrimineringskonventionen.

Vi anser att brotten behöver uppmärksammas och lyftas fram från en undanskymd plats bland ordningsbrotten. De motiverar bättre sin plats bland brotten mot frihet och fred (kap 4) eller ärekränkningensbrotten (kap 5) i brottsbalken.

2.1 Bakgrund

Under vintern 1959-60 gick genom Europa en våg av anti-semitiska stämningar, som spred sig i många länder i västvärlden. Detta gav eko i FN, där en rad aktiviteter utlöstes. Frågan om åtgärder mot diskriminering p g a ras m m väckte där stort intresse och konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, som antogs i generalförsamlingen 1965, var resultatet av ett högt prioriterat arbete. Konventionsutkastet hade då efter behandling i ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) debatterats i generalförsamlingens tredje utskott under inte mindre än 43 möten.

Sverige ratificerade konventionen 1971. I augusti 1988 hade 125 stater anslutit sig till den. Detta betyder att konventionen är en av de traktater, som flest länder anslutit sig till.

2.2 Konventionens innehåll i korthet

Frågan om diskriminering p g a ras m m har ägnats mycket stort intresse i folkrättsliga sammanhang. En rad olika konventioner ger exempel på bestämmelser för att motverka sådan diskriminering. Den här behandlade konventionen är emellertid utan jämförelse den mest långtgående,

eftersom den ålägger staterna att göra slut på rasdiskriminering i alla dess former och uttryck. Konventionens allt övergripande mål är en faktisk jämlikhet mellan människor utan åtskillnad av ras, hudfärg och nationellt eller etniskt ursprung.

Konventionen vänder sig mot varje form av diskriminering, även sådan som förekommer från enskilda personer, sammanslutningar o dyl. Konventionens räckvidd är begränsad till det offentliga livet ("public life"). Vad som avses därmed är dock inte fullt klart (se bilaga 1 avsnitt 1.4.4).

För att nå målet förutsätter konventionen att staterna bekämpar rasdiskriminering med alla lämpliga medel. Staterna åläggs dels att fördöma rasdiskriminering, dels att föra en politik som åsyftar att avskaffa rasdiskriminering och dels att genom positiva åtgärder - vid behov särskilt riktade sådana - främja jämlikhet mellan människor oberoende av ras m m.

Konventionens efterlevnad bevakas av en särskilt tillsatt rasdiskrimineringskommitté (i det följande benämnd kommittén), inför vilken konventionsstaterna har att rapportera om utveckling och åtgärder i sina respektive länder med avseende på dessa frågor. På grundval av ländernas rapportering avger sedan kommittén ett yttrande till generalförsamlingen, ofta med egna synpunkter och rekommendationer. Länderrapporteringen skall ske vartannat år eller - om kommittén finner anledning därtill - närhelst den så begär.

Kommittén har inte den slutliga tolkningsrätten över konventionens regler. Eftersom den tillagts en bevakande och kontrollerande funktion bör dess slutsatser om de olika ländernas förmåga att leva upp till

konventionens syfte ändå bli vägledande för länderna ifråga. För det land som på allvar vill fullgöra sina internationella åtaganden blir det med andra ord svårt att bortse från kommitténs påpekanden i anledning av landets rapportering.

Kommittén kan efter särskilt medgivande från respektive konventionsstat ta emot och behandla klagomål från enskilda som anser sig ha kränkts med avseende på någon rättighet i konventionen. Sverige är ett av de för närvarande 12 länder som medgett kommittén kompetens att pröva sådana frågor.

2.3 Tolkningsfrågor

2.3.1 Problemet

Konventionstexten är resultatet av långa och ingående debatter och texten måste läsas mot bakgrund av att deltagande ländergrupper på kontroversiella punkter haft olika meningar om hur rasdiskriminering bäst borde bekämpas. På några punkter har konventionen givit upphov till olika tolkningar och konventionsstaterna har tillmätt den förpliktande karaktären i texten olika betydelse. Detta gäller främst innebörden i den artikel, som direkt ålägger staterna att i sina inhemska lagstiftningar införa regler om förbud och straff. I korthet kan problemet beskrivas enligt följande. (En utförligare beskrivning återfinns i bilaga 1, avsnitt 1.4.)

Artikel 2 i konventionen innehåller en mer allmänt hållen beskrivning av de åtaganden konventionsstaterna gör för att i sina länder motverka rasdiskriminering. Enligt dess moment 1 d) skall staterna förbjuda och

göra slut på rasdiskriminering. Detta skall ske med lämpliga medel - även den lagstiftning som omständigheterna kan tänkas föranleda. Artikelns mål är klart; rasdiskriminering skall kort och gott avskaffas.

Hur gör man nu det? Hur avskaffar man rasdiskriminering? Konventionen anvisar själv vägar. I artikel 4 räknar konventionen upp en rad företeelser, som konventionsstaterna skall kriminalisera och förbjuda. Där anges bl a att rasistiska organisationer skall förbjudas och att spridande av rasistiska idéer, deltagande i organisationer som främjar rasdiskriminering, stöd och finansiering av rasförföljelser m m skall bestraffas.

Problemet är att det handlar om åsikter och attityder. Det kan därför vara känsligt för ett samhälle att ingripa med lagstiftning, eftersom ingreppet kan kollidera med grundläggande mänskliga rättigheter som bl a yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna.

Under utarbetandet av konventionen var just detta en av de mest kontroversiella frågorna. Hur långt skulle rätten att slippa rasdiskriminering tillåtas inkräkta på andra mänskliga värden?

Var gick gränsen för å ena sidan sådana yttringar av rasdiskriminering som trots allt inte helt kunde undvikas i ett samhälle byggt på bl a yttrande- och åsiktsfrihet och å andra sidan sådana manifestationer, som samma samhälle inte kunde tolerera? Staterna enades så småningom om att i artikel 4 föra in en hänvisning till de mänskliga rättigheterna. Artikelnen besvarar således inte frågan genom att utstaka en bestämd gräns, men dessa rättigheter skall - heter det i artikelnen - beaktas när staterna beslutar om lagstiftning och andra åtgärder.

Det kan tyckas som om såväl den allmänna skrivningen i artikel 2 som hänvisningen i artikel 4 till mänskliga rättigheter m m innebär att de åtaganden staterna gör genom artikel 4 inte nödvändigtvis måste genomföras i staternas inhemska rättssystem. Formuleringarna skulle så att säga dämpa tvånget att lagstifta.

Två olika uppfattningar gör sig gällande om lagstiftningstvånget. Den ena uppfattningen är att varje stat, helt oavsett om rasdiskriminering alls förekommer inom statens gränser, har skyldighet att i rent förebyggande syfte införa lagreglering med straffbestämmelser m m. Den andra uppfattningen är att lagstiftningsåtgärder endast är en av många åtgärder och behöver tillgripas först sedan andra åtgärder visat sig vara resultatlösa. Den senare uppfattningen har alltså sin grund i föreställningen att lagstiftningsskyldigheten är villkorad.

De stater, som tvekar att lagstifta mot uppfattningar och åsikter är de, som vägleds av demokratins spelregler, där yttrande- och åsiktsfriheterna är hörnstenar. Först om åsikterna resulterar i straffvärda beteenden, bör lagstiftning tillgripas. Denna uppfattning har förespråkare i västvärldens länder.

Den andra ståndpunkten, att lagstiftning är nödvändig helt oavsett om rasistiska yttringar alls förekommer, intas främst av tredje världens representanter. De har egna erfarenheter av "rasens" betydelse för omgivningens uppfattning om människans förmenta värde. För dessa länders folk är rätten att slippa diskriminering lika fundamental som yttrandefriheten är för folk i andra delar av världen. Förbuds- och straffbestämmelser i lag framstår då som en självklar och okontroversiell följd.

Något alldeles givet svar på frågan om omfattningen av lagstiftningstvånget i artikel 4 finns inte, eftersom innebörden i berörda konventionsbestämmelser inte prövats i den internationella domstolen. Det är nämligen denna som ytterst har att avgöra tvister mellan staterna om bl a tolkningsfrågor. En rad omständigheter pekar emellertid enligt vår uppfattning i samma riktning, nämligen mot ett absolut tvång att i lag både förbjuda och bestraffa de företeelser, som anges i artikel 4. De förhållanden som därvid bör ha avgörande betydelse är dels konventionens ändamål och ordalag, dels kommitténs uttolkning, varvid det särskilt skall beaktas att Sverige tillerkänt kommittén en utsträckt behörighet med avseende på tillämpningen av konventionen. I det följande kommenteras dessa förhållanden närmare.

Konventionens ändamål är mer långtgående än att endast bestraffa handlingar som begåtts av rasdiskriminerande skäl. Den bärande tanken genom hela konventionstexten är jämlikhetsidéen, som fullt genomförd skapar ett samhällsligt tillstånd där jämlikhet råder mellan etniska grupper. Samhället skall inte vänta med att ingripa till dess att rasistiska yttringar visar sig. Samhället måste förebygga att rasistiska tendenser alls uppkommer. Genom att förhindra rasistiska idéer från att få genomslag i samhället hindrar man också de rasistiska handlingar som sådana idéer ger upphov till.

Ordalagen i artikel 4 är klar. Bestämmelsen kan inte uppfyllas, på annat sätt än genom att varje land fullföljer den med inhemsk lagstiftning. Hänvisningen till olika mänskliga rättigheter förändrar inte detta förhållande. Det kan knappast vara så att bestämmelsen genom sin hänvisning till bl a föreningsrättsliga principer helt skulle befria staterna från att alls uppfylla det som samma bestämmelse föreskriver. Det skulle ju

innebära att konventionsbestämmelsen helt förlorade sin mening. Det ligger närmare till hands att hävda att hänvisningen till de olika rättigheterna har betydelse när det gäller att bedöma räckvidden av bestämmelsen. Man kan hävda att respekten för andra grundläggande rättigheter inverkar på t ex bedömningen av hur långt in i privatlivet man kan lagreglera.

För en ordalagstolkning spelar det heller ingen roll om yttringarna av rasistiska organisationers verksamhet är aldrig så kriminaliserade. Något sådant skulle ha betydelse bara om det stode konventionsstaterna fritt att förbjuda existensen av dessa organisationer eller inte. Förbudsregeln är emellertid inte beroende av att omständigheterna gör ett förbud nödvändigt. Kravet att förbjuda är över huvud taget inte villkorat. Rasistiska organisationer skall enligt konventionen förbjudas, oavsett vilka andra åtgärder som också kan vidtagas. För att uppfylla detta måste lagstiftning användas, eftersom samhället inte kan förbjuda på annat sätt än genom lag.

Kommittén är klar i sin uttolkning. Helt oavsett om rasistiska yttringar förekommer inom ländernas gränser eller inte skall staterna fullfölja artikel 4 med egen lagstiftning. Kommittén menar vidare att artikeln är en specialreglering i förhållande till de mer allmänt hållna målsättningarna i artikel 2, som därför inte påverkar den förpliktande karaktären av artikel 4. (Se bilaga 1, avsnitt 3.1.3).

2.3.2 Kommissionens bedömning

Slutsatsen måste bli att Sverige enligt konventionen har skyldighet att förverkliga föreskriven lagstiftning, således både förbjuda rasistiska sammanslutningar och bestraffa dem som på olika sätt deltar i dessas verksamhet. Detta gäller enligt vår ståndpunkt även om varje land själv i viss utsträckning tolkar internationella fördrag efter egna bedömningar. Det går nämligen inte att i detta fall bortse från kommitténs tydliga uttolkningar, som dessutom stöds av folkrättslig doktrin (se bilaga 1, avsnitt 1.4.4). För Sveriges del gäller detta i än högre grad, eftersom Sverige tilldelat kommittén särskild behörighet när det gäller klagomål från enskilda och därigenom får anses ha erkänt kommitténs kompetens i tolkningsfrågor.

Nedan följer en kortfattad redogörelse över lagregler i utländsk rätt med avseende på förbud mot rasistiska organisationer och straffregler för deltagande i sådan verksamhet.

3.1 Danmark

Danmark hade redan före tillträdet till konventionen en lagbestämmelse som innebär att organisationer, som använder eller försöker uppnå sina mål genom våld eller liknande straffbar påverkan på personer av annan åsikt, kan upplösas genom dom. Härigenom kan man också ingripa mot organisationer som ägnar sig åt rasdiskriminering. Dessutom hävdas i danska rapporter att föreningsrätten över huvud taget inte omfattar föreningar med illegala syften. Dessa kan därför bli upplösta av domstol. Den som deltar i en sålunda upplöst förenings verksamhet kan ådömas fängelse.

3.2 Finland

Föreningars verksamhet regleras i Finland genom särskild lagstiftning. Enligt föreningslagen är det inte tillåtet att bilda en förening vars syfte strider mot lag eller god sed. En förenings verksamhet kan förbjudas och

föreningen förklaras upplöst. På yrkande av föreningsmedlem eller allmän åklagare kan domstol förklara förening upplöst om föreningen utövar verksamhet som strider mot lag eller god sed eller mot föreningens i dess stadgar angivna syfte. Detsamma gäller om föreningen är avsedd att med kringgående av lag fortsätta någon upplöst förenings verksamhet. Enligt föreningslagen skall var och en, som i vetskap om att förening förklarats upplöst eller förbjudits, företräder, handlar för föreningen, upptar nya föreningsmedlemmar, föranstaltar om möte eller på annat sätt fortsätter föreningens verksamhet, straffas med böter.

Föreningslagens upplösningsklausul anses tillämplig åtminstone beträffande föreningar eller sammanslutningar med öppen rasistisk målsättning eller verksamhet. Under senare år har även en nynazistisk förening upplösts med stöd av föreningslagen.

3.3 Norge

I norsk lag fanns redan före tillträdet till konventionen bestämmelser om straff och böter eller fängelse för den som bildar eller deltar i en förening om föremålet för verksamheten är utövande av eller uppmuntran till straffbar handling. Detsamma gäller om medlemmarna förpliktar sig till obetingad lydnad mot någon.

3.4 Övriga länder

Kanada och Nederländerna saknar helt förbud mot såväl rasistiska organisationer som deltagande i sådana organisationers verksamhet. I Österrike finns inte något

generellt förbud. Där gäller dock sedan 1945 förbud mot nazistiska organisationer.

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

I Storbritannien har ansetts att rätten att bilda politiska organisationer skall inskränkas endast i undantagsfall. Lagförbud finns därför endast i fråga om organisationer som ägnar sig åt terrorism och samhällsomstörtande verksamhet.

I Frankrike infördes 1972 en lag angående bekämpande av rasism. Denna gör det bland annat möjligt för staten att upplösa varje grupp eller organisation i vars verksamhet regelmässigt ingår handlingar som förbjudits enligt lagen. Den som deltar direkt eller indirekt i sådan grupp eller organisation kan ådömas fängelse.

4.1 Sveriges anpassning till konventionen

Sverige ratificerade konventionen 1971. Inför tillträdet granskade en särskilt tillsatt utredning den svenska lagstiftningen för att kartlägga på vilka punkter denna behövde kompletteras för att svara mot de anspråk, som konventionen ställde. Utredningen fann att den svenska lagstiftningen i stort sett svarade mot konventionens krav. Endast i två avseenden fann utredningen att kompletterande lagstiftning behövdes. (Beträffande svensk lagstiftning, se bilaga 1, avsnitt 2.)

Utredningen utgick vid sin genomgång ifrån den folkrättsliga principen att varje land själv i stor omfattning tolkar konventionsreglerna. Utredningen konstaterade att det föreskrivna organisationsförbudet m m i artikel 4 inte hade full täckning i svensk rätt. Ändå antogs Sverige ha frihet att i sin bedömning väga in om andra åtgärder än lagstiftning kunde ifrågakomma eller om konventionens syfte kunde uppnås med regler som utan att direkt svara mot konventionsåtagandet ändå i praktiken ansågs tillräckligt effektiva för konventionens målsättning. Utredningen föreslog således aldrig något förbud mot rasistiska organisationer. Utredningen menade att det var tillräckligt att straffbelägga de handlingar medlemmar i en sådan organisation kunde tänkas utföra.

Utredningen föreslog lagstiftningsåtgärder på två punkter; dels ansågs nödvändigt att utvidga straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp för att straffbelägga nedsättande yttranden i högre grad än som då gällde, dels föreslog utredningen också ett helt nytt straffstadgande, nämligen det om olaga diskriminering. Den bestämmelsen riktar sig mot den som i sin näringsverksamhet särbehandlar annan av rasskäl. Eftersom den endast träffar yrkesmässig verksamhet faller arbetsmarknaden och delar av den privata bostadsmarknaden utanför dess tillämpningsområde.

Beträffande förhållandena på arbetsmarknaden föreslogs 1985 en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Förslaget genomfördes inte utan i stället inrättades ett nytt ämbete, ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), med uppgift bl a att särskilt intressera sig för arbetsmarknaden och förekomsten av diskriminering på detta område (se bilaga 1, avsnitt 3.2).

Förslaget att utvidga brottet hets mot folkgrupp till att avse även uttryck för missaktning blev föremål för livlig debatt i riksdagen. Man menade att risk fanns för att den fria kritik- och yttranderätten trädde förnär genom utvidgningen, eftersom det kunde bli problem att dra gränsen mellan sakligt befogad kritik och straffbara uttalanden. Lagutskottet framhöll att bestämmelsen fick användas med viss försiktighet. Även uttalanden av förnedrande eller nedsättande natur accepterades så länge dessa var ett utflöde av saklig eller vederhäftig diskussion. Den fria politiska debatten om exempelvis förhållandena i främmande land skulle inte heller i fortsättningen få inskränkas.

För att ytterligare skärpa möjligheten att ingripa mot rasistiska organisationer har riksdagen helt nyligen (maj 1988) utvidgat hetsparagrafen (se bilaga 1, avsnitt 3.1.4). Tidigare krävdes för straffbarhet att yttrandena spreds offentligt. Genom den nya utformningen kriminaliseras även yttranden som sprids till ett mindre antal personer. På så sätt blir inte bara den externa utan även den interna verksamhet, som bedrivs i rasistiska organisationer, åtkomlig för lagliga åtgärder. Därmed anses organisationerna bli effektivt tystade.

Såväl lagrådet som ett antal motionärer gick emot förslaget till den senaste ändringen av hetsparagrafen och föreslog i stället att organisationerna som sådana skulle förbjudas. Lagrådet motiverade sitt ställningstagande med att hänvisa till dels konventionens innehåll och kommitténs kritik, dels Sveriges internationella rykte.

En rad remissinstanser uttalade sig i frågan. Omdömena var blandade. Många remissinstanser var positiva till ett förbud, dels mot bakgrund av konventionsinnehållet och kritiken i kommittén, dels därför att det ansågs nödvändigt att statsmakterna gav uttryck för sin ståndpunkt och på så sätt förstärkte invandrarnas förtroende för det svenska samhället. Andra remissinstanser åter var negativa. Ingreppet i föreningsfriheten ansågs inte motiverat, särskilt mot bakgrund av att förpliktelserna enligt konventionen ansågs tillgodosedda i svensk rätt och att de negativa konsekvenserna i övrigt övervägde de positiva.

Även diskrimineringsombudsmannen, DO, yttrade i en skrivelse till regeringen i januari 1987 att han avsåg att ta upp frågan om ett organisationsförbud för att eventuellt senare lämna regeringen sina synpunkter.

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp är exempel på ett ingrepp i rätten att fritt yttra sig och framföra åsikter. Meningen med bestämmelsen är emellertid inte att hindra saklig debatt om exempelvis invandring och därtill hörande frågor. Bestämmelsen bestraffar yttranden som överskrider gränsen för det tolerabla även vid beaktande av den grundlagsfästa yttrandefriheten. Det får ses som lagstiftarens vilja att ta avstånd från vissa typer av åsiktsyttringar. En annan fråga är däremot hur denna lagstiftarens vilja kommer till uttryck hos de myndigheter, som har att beivra beteendet ifråga och utdöma straff.

4.2 Brister i den svenska tillämpningen av artikel 4

Den svenska tillämpningen av artikel 4 i konventionen har inte uppfyllts på främst följande punkter.

- Förbud mot organisationer, organiserad- och annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering.
- Kriminalisering av deltagande i sådana organisationer eller sådan verksamhet.
- Stöd till rasförföljelse inklusive finansiering därav.
- Uppmaning i vissa fall till rasdiskriminering och våld.

4.3 Sveriges ställningstagande till kritik från kommittén

Sveriges officiella hållning har konsekvent varit att det ankommer på varje land att själv avgöra vilka metoder man vill välja för att uppnå konventionens syften.

Samtidigt har Sverige utsatts för återkommande kritik i kommittén, som ansett - och fortfarande anser - att Sverige inte uppfyller sitt konventionsåtagande enligt artikel 4. Kommittén har även uttryckt sin förvåning över att Sverige saknar lagstiftning mot etnisk diskriminering på arbetslivets område (bilaga 1, avsnitt 3.2.5).

Sverige har fredat sig mot kritiken beträffande artikel 4 med invändningen att, eftersom yttringarna av rasistiska organisationers verksamhet är kriminaliserade, det egentliga syftet med konventionsbestämmelsen är uppfyllt. Denna invändning har dock inte gjort intryck på kommittén, som menar att konventionen talar sitt entydiga språk. Enligt kommittén skall rasistiska organisationer förbjudas och deltagande i sådana kriminaliseras, helt oavsett om organisationerna ens existerar inom landets gränser.

Kritiken från kommittén har under åren givits allt skarpare formuleringar. Kommitténs uttalanden finns redovisade i bilaga 1 (avsnitt 3.1.3).

Kommittén har ännu inte bedömt Sveriges rapportering efter den senaste skärpningen av brottet hets mot folkgrupp.

4.4 Kommissionens bedömning

Sverige har än så länge inte frångått sin principiella inställning, men knappast heller på ett övertygande sätt förklarat varför landet inte anser sig behöva införa i artikel 4 påbjuden lagstiftning. Några egentligt hållbara argument för att inte respektera kritiken av kommittén har Sverige heller aldrig framfört. Den inhemska debatten har huvudsakligen inskränkt sig till

att bedöma huruvida ett organisationsförbud är lämpligt eller verkningsfullt.

Situationen är således i stort sett oförändrad sedan utredningen 1968 konstaterade att konventionen inte hade full täckning i svensk rätt. Brottet hets mot folkgrupp har visserligen ändrats på bl a sådant sätt att rashetsande yttranden blir straffbara även om de yttras till en liten krets av personer. Denna lagändring kan emellertid komma att få begränsad betydelse. Att från samhällets sida kontrollera uttalanden i en sluten krets är förenat med svårigheter. Det är därför osäkert hur rasistiska organisationers verksamhet kommer att påverkas genom förändringen, även om ett uttalande numera kan bestraffas oavsett om gärningsmannen avsett att det skulle spridas.

Vi anser det inte längre möjligt för Sverige att kringgå kritiken från kommittén. Vi anser fastmer kritiken befogad, eftersom Sverige faktiskt inte infört i sin rättsordning de lagbestämmelser som konventionen föreskriver. Med en sådan utgångspunkt saknar Sverige trovärdiga alternativ till lagstiftning, eftersom Sverige inte med bibehållet internationellt anseende kan förändra sitt åtagande enligt konventionen.

5.1 Sammanfattning av debatten

Vintern och våren 1987 inträffade några händelser som kom att påverka debatten rörande förbud mot rasistiska organisationer. Dels uppstod bråk i Mellerud, där invandrare trakasserades, dels förkom under en period bråk mellan rasister och anti-rasister i Stockholms tunnelbana. Dessutom väcktes i riksdagen tre motioner om att rasistiska partier skulle förbjudas. Ett tiotal invandrarorganisationer, bland dem grekiska, italienska, jugoslaviska, finska och turkiska riksförbunden, krävde i brev till invandrarministern att lagstiftning skulle införas mot rasistiska organisationer. Händelserna gav eko i massmedia.

Debatten från perioden maj-september 1987 kan sammanfattas enligt följande.

Debatten i massmedia visar entydigt en sak. Ett förbud av organisationer och politiska sammanslutningar anses inte önskvärt.

Samtliga ledarskribenter tar avstånd från rasistiska yttringar. Någon beskriver rasismen som "en bottensats i mänskligt tänkande". Samtidigt är alla eniga om att rasism och fördomar inte kan förbjudas bort. Den allmänna uppfattningen är i stället att företeelsen måste lyftas

fram i ljuset och bekämpas med argument i en öppen debatt. Många pekar på hur viktigt det är att människor visar civilkurage; att kampen förs vid köksbordet, på arbetsplatsen, i skolan, i föreningslivet, bland vänner och bekanta etc. Alla sägs vi ha ett ansvar för utvecklingen och alla är vi skyldiga att bidra till att påverka den.

Många ledarskribenter tror att ett förbud blir verkningsslöst. Andra förhåller sig i viss mån avvaktande men såvitt vi kunnat finna förespråkar inte en enda tidningsledare ett förbud. De flesta menar att förbudet är ett oönskat ingrepp i våra demokratiska rättigheter. Men inte bara det. Förbudet kan vara både ineffektivt och kanske till och med skadligt, menar man. Organisationerna tvingas ner under jorden, blir martyrer och oåtkomliga för argument. Somliga menar att ett förbud inte går att konstruera så att det kan följas upp i en effektiv rättstillämpning. Förbudet kommer då endast att drabba de riktigt osmidiga organisationerna och dem behöver man inte vara rädd för. De andra - de farliga - kommer utåt anpassa sig efter regelsystemet och på det sättet bli oåtkomliga med förbud.

Många tidningar poängterar faran i att en organisation, som inte blivit fälld som rasistisk efter en domstolsprocess, därigenom fått en samhällelig legitimitet och blivit godkänd.

Att tillgripa förbud är att underkänna styrkan i alla våra egna argument mot rasism, sägs det vidare. Förbudet blir en eftergift åt de anti-demokratiska strömningar som rasistiska föreningar är en del av. Ett förbud antas bara bli en symbollagstiftning. Därför måste man undra över vad en sådan markering kan vara värd, om

den i själva verket uppmuntrar till underjordisk och svårkontrollerad verksamhet.

Många poängterar att bättre än ett förbud vore att verkligen använda de regler vi redan har.

Konflikten mellan våra nuvarande regler och FN-konventionen berörs knappast alls på ledarsidorna. Många tidningar konstaterar i och för sig att konventionsåtagandet finns, men de drar ändå inte några konsekvenser för Sveriges del av detta. Den gängse uppfattningen tycks vara att diskussionen ändå kan föras uteslutande utifrån ett lämplighetsperspektiv, helt oavsett Sveriges internationella förpliktelser. Endast en tidning tar upp konflikten särskilt och bedömer att Sverige "i konsekvensens namn och med tanke på betydelsen att följa folkrättsliga åtaganden" bör frånträda FN-konventionen om Sverige väljer att inte lagstifta.

Argumenten för ett förbud förs som sagt inte fram på ledarplats. Enskilda insändare kräver ett förbud, intervjuade riksdagsmotionärer framträder och förespråkar det. Argumenten för ett förbud är dem vi redan känner - hänsynen till FN-konventionen, behovet av en samhällelig markering och skyddet för våra invandrare.

Tillfrågade riksdagsmän - andra än de som motionerat - redovisar en ambivalent inställning till frågan. Hotet mot föreningsfriheten väger tungt för några, medan andra menar att föreningsfrihetens principer måste kunna förenas med ett förbud mot öppet rasistiska organisationer.

Att kunna förbjuda är också en frihet, utropar en debattör. Att inte göra något är att lämna invandrare, adopterade utländska barn och flyktingar i sticket!

En debattör konstaterar att rasistiska organisationers frihet att verka innebär terror och förföljelse för invandraren. "Vems frihet vill vi försvara", frågar han och menar att ett förbud inte är ett hot mot friheten utan ett försvar för den frihet vi vill slå vakt om.

Redovisningen ovan visar debatten under maj-september 1987. Debatten underblåstes av en händelse som inträffade under sommaren. Det blev plötsligt bekant att en riksdagskvinna som velat motionera om ett organisationsförbud, avstått från att lägga sin motion på grund av rädsla för repressalier från rasister. Inställningen i massmedia ändrades emellertid inte av detta.

Av pressbevakningen från den internationella anti-rasistkonferens som ägde rum på Gotland i juli 1987 drar man ävenledes slutsatsen att medverkande talare var tveksamma till ett regelrätt förbud i lag mot rasistiska organisationer.

Den tidningsdebatt som förevar under sommaren 1988 tillförde ingenting. Debatten handlade visserligen till en del om rasism, men då i förhållande till flyktingfrågan. Rasistiska organisationers tillåtlighet eller ej berördes inte alls.

Ledarsidorna i dagspressen visar under perioden en påfallande enighet i frågan om lagstiftning bör tillgripas mot organiserad rasism. Frågan diskuteras och analyseras på ett samstämmigt sätt. En av förklaringarna till detta torde vara att en inte obetydlig del av ledarskribenterna valt att använda sig av en sk cirkulärledare, dvs en färdig förlaga till kommentar på ledarplats.

6.1 Extremistiska organisationer

I debatten hävdas ibland att det inte finns några betydelsefulla rasistiska organisationer i Sverige. Detta är dock inte helt riktigt. Det finns i Sverige extremistiska organisationer med rasistiska inslag i sin verksamhet. Även om vi inte har belägg för att rasismen ökar i Sverige finns risk för att aktiviteterna tilltar från dessa grupper.

I Sverige är grupperingarna små och de utgör för närvarande inget hot mot den demokratiska ordningen. De arbetar dock energiskt på att finna nya vägar att nå ut med sitt budskap och erfarenheterna från länderna runt omkring oss visar att de med skickligare ledare skulle kunna bli en del av den populistiska hotbilden.

I detta avsnitt skall lämnas en kortfattad redogörelse över organisationer i Sverige som har rasistiskt inslag i sin verksamhet. Framställningen är i huvudsak baserad på en uppsats av Heléne Lööw, doktorand vid Historiska Institutionen i Göteborg.

Nordiska Rikspartiet (NRP) bildades 1956 och har under hela sin existens varit nationalsocialistiskt i klassisk bemärkelse. Göran Assar Oredsson har sedan starten varit partiets ledare.

Karaktäristiskt för NRP är interna bråk och utrensningar. Partiet hade under 1960-talet en uppgångsperiod, som emellertid kom av sig på grund av inre splittring efter konflikter framför allt inom göteborgsavdelningen.

Efter åtal mot medlemmar i partiet ägde en rad rättegångar rum i Göteborg under tiden 1985-87. Där framkom uppgifter om partiets arbetssätt. Bakgrunden var följande.

I början av 1980-talet växte sig partiets göteborgsavdelning stark och hade föreningar både inne i själva Göteborg och i Mölndal. 1983 omtöndades ett planerat partimöte i Folkets Hus av antirasistiska demonstranter. Tumult uppstod och mötet fick avlysas. Efteråt publicerade partiet i sin tidning Nordisk Kamp en uppmaning till partimedlemmarna att identifiera alla personer som fanns på bilder i tidningarna från händelsen. I takt med att uppgifterna kom fram skulle "vi i NRP-pressen publicera deras namn och adresser, på det att igenkänning skall finnas inför nästa möte och för att nationellt sinnade redan nu skall få möjlighet att delge dessa personer vad man anser om deras uppträdande".

Uppmaningarna blev starten på en period av trakasserier och terror mot personer som deltagit i demonstrationen.

Det är intressant att notera att partiledningen alltid officiellt tagit avstånd från sådan terrorverksamhet. Ett närmare studium av NRPs tidningar visar emellertid att partiledningen ger sitt indirekta stöd genom uttalanden av typ "Vi förstår de ungas vrede". Den ovan citerade uppmaningen i Nordisk Kamp att identifiera motståndarna var undertecknad Göran A Oredsson.

Rättegångarna 1985-87 är inte unika i partiets historia. Sedan 1950-talet har medlemmar i NRP varit inblandade i och dömda för brottsliga gärningar, exempelvis hets mot folkgrupp, misshandel m m.

NRP är uppbyggt som de nationalsocialistiska partierna efter ledar- och ansvarsprincipen. Partiet är ett elitparti, i vilket partiledaren har total makt. För att bli medlem i NRP krävs att man tillhör "nordisk eller närbesläktad ras". Verksamheten finansieras via bidrag från medlemmar och sympatisörer. Passiva medlemmar betalar en högre medlemsavgift mot att de i gengäld garanteras anonymitet.

NRP ger ut följande tidningar; Nordisk Kamp, Nordiska Rikspartiet, Bulletinen och Solhjulet. Samtliga utges på stencil.

Medlemsantalet i NRP uppskattas till omkring 300-400. Enligt obekräftade källor har NRP kontakter med det danska "Dansk Nationalsocialistisk Bevegelse" och ingår i samlingsorganisationen "Europeiska Samlingsrörelsen". Partiet sägs även ha kontakter med västtyska nynazister. Partiet är inte registrerat som politiskt parti, men deltog hösten 1988 i kommunalvalet i bl a Nacka.

Enligt ett flygblad utgivet 1987 med rubrik "Därför röstar vi på Nordiska Rikspartiet" är partiets paroller följande.

- Arbete åt alla svenskar innan vi lämnar landet fritt för invandring.
- Gör slut på asocialdaltandet! Skattebetalare skall inte behöva föda och kläda fyllon, kriminella, "flyktingar" och arbetsskygga individer.

- Gör slut på daltet med förbrytarna! Självförsörjande arbetsläger i stället för dyra anstalter.
- Trygghet för barnen och de äldre! Rensa effektivt gator och torg från ligister, fyllon och våldsverkare. Återskänk föräldrar trygghetskänslan att kunna skicka sina barn till skolan utan att de blir utsatta för narkotikalangare och otuktsmän.
- Utrota pornografindustrin inom massmedia och filmproduktion! Svenska döttrar får ej bli ett föremål för internationella prostitutionsyndikat.
- Stoppa det nationella självmordet! Gynna svenskt språk och kultur. Sätt stopp för all utomnordisk invandring.
- Stoppa plågsamma djurförsök!
- Svenska exportvaror får ej hindras av andra länders inre angelägenheter. Ökad export ger även ökad sysselsättning. Exporterar inte vi, så gör andra det.

Sverigepartiet bildades i november 1986 genom en sammanslagning av Svenska Framstegspartiet och Bevara Sverige Svenskt (BSS).

Framstegspartiet bildades 1982 av Stefan Herman och var ett högerpopulistiskt missnöjesparti med uttalade rasistiska inslag. Partiet gjorde sig känt genom provokativa paroller som "kvinnan tillbaka till spisen", "stoppa invandringen" och "släpp spriten fri". Åsikterna framfördes i bl a i närradion. I kommunvalet 1985 fick partiet 1 656 röster i Stockholm.

BSS bildades i Malmö 1978 av en grupp raggare som en proteströrelse men kom snabbt att tas över av bl a Leif Zeilon och Sven Davidsson, tidigare medlem i Ny-svenska Rörselsen. BSS ville bekämpa invandringen och skapa ett nationalistiskt samhället. I tidningen Patrio-

ten, publicerades artiklar med rasistiska undertoner samtidigt som BSS-ledningen tog avstånd från rasism. BSS gjorde sig känt genom flygblad och klotter och lockade till sig ungdomar, framförallt s k skinheads. Med närradions hjälp spreds budskapet genom föreningen Öppet Forum, vars sändningar fälldes upprepade gånger för brottet "hets mot folkgrupp". Slutligen drogs för-
 eningens sändningstillstånd in.

Sammanslagningen av Framstegspartiet och BSS till det nybildade Sverigepartiet såg från början ut att kunna utvecklas till en växande högerpopulistisk rörelse av samma karaktär som "Front National" i Frankrike. Främst berodde detta på att det rasistiska budsskapet var presenterat i en smaklig form och att den national-socialistiska rekvisitan, uniformer, hakkors m m, var bortplockad. Partiet hade en formellt demokratisk uppbyggnad och även ekonomiska resurser att bedriva en marknadsmissig propaganda. Partiet satsade på att höras och synas. Bl a sändes närradio fem dagar i veckan.

Partiet påstås ha haft vissa kontakter med "National Front" i Storbritannien. Av allt att döma härrörde dessa kontakter från tidigare BSS, som sedan 1980 haft ett etablerat samarbete med "National Front".

Sverigepartiet utvecklades emellertid inte enligt farhågorna. I stället delades partiet hösten 1987 på grund av inre stridigheter i två delar. Den ena fraktionen utgjordes av BSS-gruppen med Sven Davidsson som ledare och den andra fraktionen av det tidigare Framstegspartiet med Pether Pedersen som formell och Stefan Herman som reell ledare. I mars 1988 skedde ytterligare en splitt-ring genom att några bröt sig ur och bildade en egen falang. Under Lars Lindhs ledning säger sig dessa nu representera Sverigepartiet.

Inom den falang av partiet som leds av Stefan Herrman och också numera Veikko Sarnijokki, är aktiviteten för närvarande låg. Det är ovisst om någon verksamhet alls bedrivs. Många medlemmar tycks ha gått över till Sverige-demokraterna, som beskrivs nedan.

Sverigedemokraterna bildades i februari 1988 av Sven Davidsson-falangen inom Sverigepartiet, dvs det gamla BSS. Leif Zeilon blev partiets språkrör. Partiet byggde upp sin verksamhet genom att starta tidningar och bilda lokalavdelningar, s k kommunföreningar, runt om i landet. På några platser deltog partiet i kommunvalet 1988.

Partiet bedriver bokförsäljning via den av Leif Zeilon och Christoffer Jolin kontrollerade organisationen "Svenska Föreningen för Samhällsforskning". Dessutom har partiet en kvinnoorganisation, "Kvinnor för Sverige", som enligt sitt förslag till partiprogram i december 1987 säger sig stödja kvinnor som blivit våldtagna, misshandlade eller rånade. Kvinnoorganisationen vill öppna kvinnohus i alla svenska storstäder och verka för jämställdhet, stöd till barnfamiljer, begränsning av rätten till fri abort, förbud mot adoptioner av utomeuropeiska barn, höjda straffsatser för sexbrott och förbud mot våldspornografi.

I partiorganet "Sverigekuriren", som utkom med sitt första nummer i februari 1987, lanserar Sverigedemokraterna sitt nya partiprogram. Detta har drag av högerpopulism och kan ses som ett försök att samla upp existerande missnöje. Flera av programpunkterna anknyter till den aktuella samhällsdebatten. Rasismen har tonats ned betydligt.

"SverigeKuriren" är en förhållandevis påkostad tidsskrift i flerfärgstryck. I en artikel om flyktingpolitiken sägs bl a att flyktingmottagandet kostar Sverige "enorma summor" som i stället kunde ha använts till försvaret, sjuk- och åldringsvården, skolväsendet och till att hjälpa "riktiga" flyktingar. Därmed avses uppenbarligen lägerflyktingar i Afrika och Asien. I en avslutande artikel - "Fosterlandet åter" - heter det:

"Det är den svenska arbetarklassen och den svenska arbetarklassens barn som förlorat mest på de gångna årens ansvarslösa invandrings- och flyktingpolitik. Naiva och fega svenska politiker och byråkrater, som grovt profiterat på invandringen, uppmanar hårt arbetande, skattetyngda svenskar att visa solidaritet med mellanösterns besuttna medel- och överklass. Medan svenska ungdomar saknar arbete, bostad och framtidstro i sitt eget land, kräver ett privilegierat frälse av välbeställda främlingar allt större livsrum i det svenska folkhemmet. Sverige styrs av förrädare och medlöpare som sålt sitt fosterland billigt till fräcka internationella lycksökare och skojare... Kompromissernas tid är förbi. Sanningens och upprättelsens ögonblick nalkas. Morgondagen tillhör oss... Den välfärdsstat som byggts av oss svenskar skall tillhöra vårt folk. Det land, som våra förfäder offrat liv och blod för att försvara, skall överlämnas till kommande generationers svenska barn. Varje nation har en speciell historisk uppgift. Varje människa och varje folk måste lära sig att vandra sin egen väg mot frälsning eller förtappelse. Den väg vi svenskar väljer kommer slutgiltigt och för all framtid att avgöra Sveriges öde."

Budskapet och ordvalet i artikeln är detsamma som framfördes av de nationalsocialistiska partierna under 1930- och 1940-talen, med undantag för att ordet "judar" utbytts mot "invandrare". Partiet påstår sig ha drygt 2 000 medlemmar och är enligt egen uppgift på frammarsch. Främst sägs ungdomar och pensionärer attraheras av dess budskap.

Sveriges Nationella Förbund bildades 1934 och har varit verksamt sedan dess. Partiet står för ett starkare försvar, stoppad invandring och mer makt åt kungen. Partiet fungerar huvudsakligen som en träffpunkt för personer verksamma i andra organisationer av liknande karaktär. SNF har ett vitt förgrenat nät av underorganisationer och ger sedan 1985 ut tidskriften "Nationell Tidning".

Nysvenska rörelsen bildades 1930 av Per Engdahl och hade då tidvis kontakter med nationalsocialistiska grupper. Under andra världskriget var organisationen klart antisemitisk. Medlemmarna var inblandade i flera högförräderimål. Under 1950 och 1960-talen tonade Per Engdahl ned den värsta rasismen och odlade internationella kontakter. Under en period verkade han aktivt i vad som såg ut att bli en fascistisk international, den s k "Malmörörelsen".

Nysvenskarna krävde tidigare stopp för all utomnordisk invandring. I dag talar man bara om att begränsa invandringen och här i riket bosatta utlänningar skall få vara kvar.

Nysvenska rörelsen har flera underorganisationer och ett etablerat samarbete med Sveriges Nationella Förbund. På grund av interna stridigheter är deras inbördes förhållanden dock oklara.

Organisationerna ovan är endast en del av de grupperingar som för närvarande är verksamma i Sverige. De som medtagits här är emellertid de största sammanslutningarna och de grupper som stått för huvuddelen av den rasistiska propagandan och, såvitt man kan se, det organiserade rasistiska våldet. Därutöver finns ett antal partier och organisationer med en mer eller mindre stark främ-

lingsfientlig framtoning. Vi har valt att inte behandla dessa i det här sammanhanget.

6.2 Den moderna rasismen

Den moderna rasismen är i grunden samma rasism som tidigare, även om den framförs på ett annorlunda sätt och har andra grupper som sin "huvudfiende". Till skillnad från 1930-talets rörelser är det nationella budskapet inte expansionistiskt, utan präglas av en defensiv revirnationalism med ett utmärkande drag av främlingsfientlighet.

Primärt är den moderna rasismen inte antisemitisk, utan riktar sig i första hand mot invandrare som generell grupp. Grundtanken är att alla människor är lika värda men att de har det bäst i sitt eget hemland. Av ren omtanke bör därför flyktingar och invandrare repartrieras, dvs återsändas till sina forna hemländer. Idéerna lanseras i en positiv anda, men i grunden finns förstås tanken om den nordiska rasens överlägsenhet. Avslöjande nog är samtliga grupper starkt emot adoption av utomeuropeiska barn.

LAGFÖRBUD MOT ORGANISERAD RASISM - ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

7.1 Allmänt

Alla tycks vara eniga om att rasism och fördomar inte betvingas genom lagstiftning. Detta är säkerligen sant. Rasismen skall i första hand bekämpas med kunskaper och argument. Dessa måste spridas och diskuteras överallt i samhället för att bli verkningsfulla. Tystnaden är farlig. "Problemet är inte de onda människornas ondska utan de goda människornas tystnad" (Martin Luther King).

För kommissionens del gäller dock att jämsides med kunskapsspridning pröva andra medel för att effektivisera kampen mot rasism och fördomar. Att därvid granska vilka lagliga metoder som kan användas är nödvändigt. Sveriges åtagande i FN gör det oundvikligt att pröva frågan om att lagstiftningsvägen införa förbud mot rasistiska organisationer.

I följande avsnitt skall behandlas frågeställningar och problem förenade med en skärpning av den svenska lagstiftningen för att den bättre skall svara mot konventionen.

7.2 Argument för och emot ett organisationsförbud

Frågan om Sverige skall införa ett organisationsförbud har länge varit omdiskuterad. I debatten har anförts en rad skäl både för och emot ett sådant förbud. En sammanställning av argumenten ser ut ungefär på följande sätt och redovisas nedan utan någon värdering av deras inbördes tyngd och betydelse för frågan.

- A. emot: Förbudet innebär ett oönskat ingrepp i föreningsfriheten.
- för: Ingrepp i föreningsfriheten är nödvändigt för att markera att samhället solidariserar sig med etniska minoriteter och därmed tar avstånd från organiserad rasism.
- B. emot: Nuvarande lagstiftning är i praktiken tillräcklig, eftersom yttringar av rasistiska organisationers verksamhet är kriminaliserad.
- för: Nuvarande lagstiftning uppfyller inte Sveriges åtagande enligt konventionen.
- C. emot: "Polisjakt" och rättegångar leder till att organisationen får ökad uppmärksamhet, som kan få oönskade effekter. Allmänheten kan exempelvis få en överdriven uppfattning om organisationernas betydelse. Svårigheten att tillämpa förbudsregeln kan också innebära att en organisation efter rättsligt förfarande oförtjänt kommer att uppfattas som godkänd av samhället.

för: "Polisjakt" och rättegångar innebär en möjlighet att kväva organisationen innan den vuxit sig stark.

D. emot: Förbudet kan utgöra en lockelse för en del människor. Deltagarna i organisationen blir heroiserade.

för: Förbudet kan tvinga till eftertanke och förhindra medlemskap.

E. emot: Organisationerna tvingas under jorden och blir därmed okontrollerbara.

för: Organisationerna tvingas under jorden och blir därmed tystade.

F. emot: Det finns inget behov av förbud, eftersom Sverige saknar betydande rasistiska organisationer.

för: Det finns behov av förbud, eftersom det i Sverige finns rasistiska organisationer som med skickligare ledare skulle kunna bli ett problem.

G. emot: Erfarenheter från andra länder visar att förbud är föga verkningsfullt.

för: Sverige har utsatts för kritik i FN som det för Sveriges trovärdighet är viktigt att reagera på.

Listan på argument är alltså lång. De olika skälen för och emot ett förbud handlar i hög grad om lämplighetsavvägningar. Man kan ha olika uppfattningar om argumen-

tens betydelse och var och en som intresserar sig för frågan väljer ståndpunkt utifrån sina egna utgångspunkter och värderingar.

Det är därför svårt att hävda att vissa argument objektivt sett väger tyngre än andra. Sist och slutligen kvarstår frågan; Kan Sverige avstå från en lagstiftning som man förpliktat sig till både folkrättsligt och på det politiska och moraliska planet internationellt, av den anledningen att många tycker att det skulle vara bättre utan?

7.3 Synpunkter på lämpligheten av ett organisationsförbud

I detta avsnitt tillåter vi oss för ett tag att ändå bortse från konventionen och diskutera frågan om ett organisationsförbud utifrån ett lämplighetsperspektiv.

Detta betyder inte att vi för ett ögonblick menar att konventionens innehåll är betydelselöst för frågan om Sverige skall lagstifta eller ej. Det betyder endast att vi vill belysa frågan utifrån en annan aspekt än den strikt juridiska.

7.3.1 Vad betyder existensen av rasistiska organisationer?

Ett ofta förekommande argument i debatten är att organisationsförbudet i praktiken är uppfyllt, eftersom enskilda medlemmar i en organisation bestraffas för brottsliga gärningar som de begår av rasskäl. Något behov av ytterligare lagregler skulle därför inte föreligga. I ett sådant resonemang tillmäter man inte exis-

tensen av rasistiska organisationer någon självständig betydelse. Men är redan det faktum att organisationerna existerar verkligen betydelselöst? Frågan kan också ställas så: Har det någon betydelse att människor med en ideologi som är rättsvidrig och antidemokratisk träffas och odlar sina tankar? Detta är i grunden en sociologisk fråga, eftersom den handlar om relationerna mellan individer och samhälle.

Låt oss utgå från den värderingen att rasistiska attityder i någon mening är felaktiga och något som samhället tar avstånd ifrån. Egentligen borde samhället då i den grundläggande socialisationsprocessen ha fostrat bort tendenser till rasistiskt tänkande hos individer som hyser dem. Så har dock uppenbarligen inte skett. I stället synes ju rasistiska attityder bli alltmer tolererade. Var och hur sker en sådan socialisationsprocess? Jo, den sker just i samtalet mellan människor i samhälleliga subkulturer. Den sker genom att man ansluter sig till och identifierar sig med sådana kulturer.

Ur detta perspektiv blir redan existensen av rasistiska grupper eller organisationer betydelsefull. Om samhället vill påverka processen blir det viktigt att identifiera dessa subkulturer och att en gång för alla socialt brännmärka anslutning till och samröre med dem.

Det har alltså betydelse om samhället godkänner att rasister träffas. Betydelsen ligger i att den sociala processen då legitimerar rasistiska attityder.

Men man kan väl ändå inte förbjuda människor att träffas? Ett samhälle som förbjuder människor att träffas är ju ett samhälle som förbjuder sig självt.

Nej, samhället har naturligtvis inget intresse av att hindra alla människor från att träffas. Samhället har intresse av att hindra vissa människor från att träffas. Själva "träffen" måste dock vara identifierbar för att kunna regleras. Det innebär att förbudet måste riktas mot en formell företeelse, något som tagit gestalt, där såväl den organiserade formen för träffen som egenskaper eller attityder hos dem som deltar i den har betydelse. Först då kan ett förbud utfärdas utan att bli absurt.

Men hindrar man då exempelvis rasister från att träffas genom att förbjuda formen? Nej, det gör man antagligen bara delvis. Människor som vill träffas kan inte effektivt avhållas från det genom förbudsregler. Man gör det dock svårare för dem att ansluta sig till subkulturen på ett formellt sätt, genom medlemskap och dylikt. Man omöjliggör för organisationen att få bredd och samhälleligt genomslag genom att den inte längre kan uppträda offentligt och använda samhällets resurser, exempelvis radio, press, föreningslokaler etc, för att sprida sitt budskap. Att bli medlem i en sådan förbjuden verksamhet är att gå över gränsen från det offentliga till det hemliga, från det tillåtna till det förbjudna. Att bli medlem är inte oproblematiskt, eftersom det kan få rättsliga konsekvenser. Att bli medlem är ett aktivt ställningstagande. Det blir en handling som direkt riktar sig emot samhället.

Sammantaget kan man säga att, även om förbud mot gruppbyggande inte förhindrar alla människors möjligheter att stärka sin rasism i mindre subkulturer, förbudet torde hindra sådana kulturer från att få ett omfattande genomslag i samhället. Organisationens möjligheter att arbeta effektivt försvåras samtidigt som dubbelheten i samhällets budskap upphör. Lagstiftningen blir en viktig

markering till medborgarna om vilka värderingar och normer som bör råda i samhället. Sett ur denna aspekt ter sig en lagreglering inte bara lämplig utan till och med önskvärd.

7.3.2 Problem

Det finns emellertid en del förväntat negativa följder av ett förbud. Dessa negativa effekter får inte överstiga de positiva om lagförbudet som instrument skall bli användbart.

Problemen med lagstiftningen finns både på ett principiellt och på ett praktiskt plan. Den stora principiella frågan är förstås huruvida det är förenligt med den svenska demokratin att göra ingrepp i föreningsfriheten. De praktiska problemen sammanhänger med främst två frågor. Den ena frågan handlar om att bedöma vilka effekter förbudet får, både på den förbjudna organisationen och på allmänheten. Den andra frågan är hur förbudet skall utformas för att gränsdragningen skall bli möjlig mellan tillåtet och otillåtet på ett så klart sätt att lagbestämmelsen inte öppnar för bevisproblem och godtycke i rättstillämpningen.

7.3.3 Föreningsfriheten

Föreningsfriheten har i ett historiskt perspektiv inte alltid varit självklar. Numera utgör den dock en av de grundläggande fri- och rättigheter som i Sverige är skyddade genom såväl grundlag som genom en rad internationella konventioner Sverige antagit. Föreningsfriheten betraktas som en grundläggande förutsättning för den fria åsiktsbildningen i vårt land och inskränkningar i

den kan inte ske smärtfritt. Kan man över huvud taget tänka sig att göra lagliga inskränkningar i en frihet av så fundamental betydelse?

Rent formellt möter ett inskränkande förbud i princip inget hinder. Regeringsformen öppnar nämligen en möjlighet att lagstifta om begränsningar i föreningsfriheten såvitt avser sammanslutningar vilkas verksamhet innebär bland annat förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Bestämmelsen tillkom 1977 för att göra det möjligt att i framtiden fullgöra folkrättsförpliktelsen att lagstifta mot just rasistiskt verkssamma organisationer, om en begränsning av föreningsfriheten i det syftet skulle behövas (se bilaga 1, avsnitt 3.1.2). Detta förhållande kan inte nog poängteras. Riksdagen har alltså egentligen redan tagit ställning en gång och givit uttryck för sin uppfattning att ingrepp i föreningsfriheten är motiverat om det sker för att skydda etniska minoriteter från nedsättande propaganda och förföljelse på grund av ras m m. Inskränkningen i föreningsfriheten blir då inte något hot mot demokratiska värden utan ett försvar för den frihet demokratin vill slå vakt om.

Beträffande Sveriges internationella traktatförpliktelser till skydd för bl a föreningsfriheten torde man kunna säga att - även om regeringsformen tillåter vissa inskränkningar - det finns en gränslinje som inte kan passeras utan risk för att Sverige överträder förpliktelserna enligt dessa konventioner. Var gränslinjen går kan naturligtvis diskuteras. Ett lagligt ingripande för att trygga hänsynen och respekten för andra människors rättigheter och för att tillgodose samhällets krav på moral och allmän ordning är dock i linje med även dessa konventioner och också enligt dem tillåtna

begränsningar av föreningsfriheten (se bilaga 1, avsnitt 1.4.4).

Även om man alltså antar att några konstitutionella eller andra skäl av formell art inte lägger hinder i vägen för ett lagstiftningsförbud, kvarstår den viktiga frågan om det alls är lämpligt. Yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna är principiellt omistliga i vårt samhälle. Ett ingrepp i föreningsfriheten är av den anledningen en allvarlig sak. Vid en helhetsbedömning bör man dock ha i åtanke att långtgående inskränkningar har tillåtits i yttrandefriheten.

Redan i dag är det straffbart att yttra sig missaktande om exempelvis en folkgrupp därför att den tillhör viss ras, även om det sker i en sluten krets av personer. Det är således inte tillåtet att ge uttryck för vissa åsikter ens på en intern föreningsträff. Ingreppet i yttrandefriheten har skett i syfte att med kraft markera samhällets avståndstagande från rasistiska yttringar. Det borde enligt vår uppfattning vara möjligt att i samma syfte acceptera att lagliga åtgärder kan vidtagas mot en förening, som utgör en plattform för organiserad rasistisk förföljelse.

7.3.4 Tänkbara effekter

En organisation som förbjuds antas bli svår att kontrollera (A). Förbudet framkallar ett martyrskap som kan verka attraherande på utomstående (B). En organisation som inte blir förbjuden efter ett rättegångsförfarande blir legitimerad av samhället (C). Detta är påståenden som ofta framförs, men vilkas innebörd egentligen sällan analyseras. Låt oss i det följande titta lite närmare på argumentens innehåll.

- A. Även om man antar att ett organisationsförbud försvårar arbete för den organisation som förbjuds kan man inte räkna med att organisationen därför försvinner. Förbudet fördriver den längre in i dunklet, får man förmoda. För att kunna bedöma antagandet att den därmed blir svårare att kontrollera måste man känna till något om hur kontrollen av organisationerna sköts i dag. Först då kan man ju egentligen dra slutsatser om på vilket sätt ett förbud förändrar möjligheterna till kontroll.

Redan i dag arbetar organisationerna i en öppen och i en sluten verksamhet. Möjligheterna till kontroll är därför begränsade. Den verksamhet som sker i det fördolda är redan i dag omöjlig att öppet nå. Infiltration och övervakning tycks även i dag vara det säkraste sättet till information om verksamheten. Dessa metoder kvarstår oförändrade som kontrollmöjligheter även om ett förbud införs. De skulle emellertid då bli ett normalt led i den öppna polisverksamhetens spaningsarbete mot brottslighet, eftersom deltagandet i organisationen kriminaliseras (se vidare härom i det följande).

- B. Påståendet om martyrskapet är inte lätt att bedöma. Rimligen är det så att en grupp som stöts ut från den sociala gemenskapen därigenom tvingas till en stärkt sammanhållning inom sig. Utvecklingen i Sjöbo är väl ett exempel på just detta. Kanske kan det också bidra till en ökad attraktionskraft på en del personer. Det motsatta förhållandet - att man aktar sig för medlemskap - kan emellertid inte heller uteslutas. Den avgörande frågan är dock vilken

betydelse just lagförbudet har för uppkomsten av ett martyrskap. Möjligen spelar i praktiken trots allt omgivningens avståndstagande större roll för martyrskapet än vad lagförbudet gör. Den utpekade gruppen är - med eller utan lagförbud -ett utstött, isolerat gäng.

Även om ett lagförbud skulle ha viss attraherande effekt kan detta knappast antas få sådan omfattning att förhållandet bör tillmätas någon avgörande betydelse för bedömningen av lagfrågan.

- C. Argumentet om legitimiteten upprepas ofta i debatten. Många uttrycker farhågor att organisationen i en sådan situation kommer att använda alla medel för att basunera ut att samhället förklarat den rumsren. Detta skulle innebära skada och därmed vara ett starkt skäl mot lagstiftning.

Det finns säkert risk för att en organisation skulle agera på sådant sätt. Sverigepartiet gjorde exempelvis ett stort nummer av rättegången mot partiet (dåvarande Framstegspartiet) för anklagelserna om brottsliga uttalanden i närradion (åtalet gällde hets mot folkgrupp). Man får förmoda att en del av dessa organisationer är ute efter i första hand publicitet och att de egentligen inte bryr sig särskilt mycket om vad som skrivs om dem. Är det då på det sättet att domstolen inte finner skäl att bifalla talan mot dem blir naturligtvis därmed deras triumf ännu större.

Dessa frågor kan knappast ändå utgöra skäl mot lagstiftning. Att bevisningen brister innebär inte att organisationen därmed blivit godkänd av samhället, även om det kan vinklas på det sättet av organisationen själv. Ingenting hindrar ju att en ny talan väcks mot organisationen och dess medlemmar så snart ytterligare omständigheter tillkommit.

Man måste komma ihåg att det handlar om att skaffa samhället en generell möjlighet att agera med kraft mot rasistiska organisationer. I det perspektivet vore det olyckligt om man av rädsla för ett misslyckande i det enskilda fallet frånhänder sig möjligheten att alls kunna ingripa - även i uppenbara fall - mot organisationer av detta slag.

Om samhället helt saknar regler om förbud och straff kan man lika gärna vända på argumentet och hävda att samhället just på grund därav ger sin legitimitet åt rasistiska organisationer. Detta har vi närmare utvecklat under avsnitt 7.3.1.

Vår slutsats blir att bevisproblemen inte får tillåtas ha någon avgörande inverkan på bedömningen om vi alls skall ha regler om förbud och straff. Man måste utgå ifrån att bestämmelserna kan utformas så att det blir möjligt att tilllämpa dem och att åklagaren inte väcker talan i annat fall än där han - precis som i vanliga brottsmål - bedömer sig ha möjlighet till framgång.

Därmed har vi kommit fram till frågan hur förbuds- och straffregleringen bör se ut för att på bästa möjliga sätt bli användbar. Detta behandlas i det följande.

7.4 Utformningen av ett organisationsförbud

Förbudsregeln skall enligt konventionen rikta sig mot organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. En sådan förbudsregel måste för att bli användbar utformas så att gränsdragningen mellan tillåtet och förbjudet går att definiera. Största möjliga klarhet är nödvändig för att undvika både bevisproblem och godtycke i rättstillämpningen. Även respekten för åsikts- och föreningsfriheten kräver en noggrann avvägning. Dessa utgångspunkter måste tillåtas inverka på hur långt Sverige kan foga sig i konventionens krav. Hur regeln bäst skall utformas för att dels tillgodose behovet av en klar gränsdragning, dels behovet av en så god anpassning till konventionen som möjligt diskuteras i det följande. Den lösning vi föreslår går så långt som majoriteten i kommissionen funnit vara möjlig utan att i alltför hög utsträckning inkräkta på viktiga demokratiska och mänskliga rättighetsprinciper.

Det är viktigt att inledningsvis poängtera att ett förbud mot organisationer och annan propaganda inte har som självständigt mål att kriminalisera tankar och idéer. Målet är att hindra rasistiska handlingar som sådana idéer framkallar. Det är förledandet eller uppviglingen till rasistiskt inspirerad terror som skall bekämpas. Därför måste man sträva efter att komma åt den plattform där åsikterna sprids. Nuvarande lagregler räcker inte för att nå detta mål.

7.4.1 Vilka sammanslutningar?

Vilka typer av sammanslutningar skall drabbas av förbudet? En företeelse måste vara identifierbar för att kunna regleras i lag. Det är ett rättssäkerhetskrav. Det finns olika typer av mer eller mindre sammanhållna grupperingar som kan tänkas ägna sig åt rasistisk verksamhet.

De mest etablerade rasistiska sammanslutningarna i Sverige driver verksamheten som ideell förening. För att en sådan skall anses föreligga i juridisk mening fordras att ett antal individer träffat avtal om att samverka i organiserade former och att detta avtal har formaliserats i stadgar. Dessutom krävs att föreningens namn och syfte upptas i stadgarna och likaså att en styrelse är bildad. Under dessa förutsättningar verkar föreningen i eget namn och kan själv ikläda sig juridiska rättigheter och skyldigheter. Sådana föreningar kan utan vidare identifieras.

Emellertid finner man inte rasistisk verksamhet endast hos sådana formellt bildade föreningar. Kan ett förbud riktas även mot sammanslutningar i mindre organiserad form? Att så skall ske förutsätts i konventionen, som i artikel 4 använder uttrycket "organiserad och annan propaganda" just för att under förbudsregeln täcka in verksamhet från andra grupper än regelrätt bildade organisationer.

Att gå utanför det föreningsrättsliga organisationsbegreppet och försöka definiera andra lösligare sammanslutningar medför emellertid stora avgränsningsproblem. Vad är tillåtet och vad är förbjudet? När får en grupp människor sådan stadga att gruppen, snarare än individen, ger den karaktär? Kanske kan man använda kriterier som

att gruppen framträder under visst namn eller under s k förenande symbol.

Är det möjligt att finna en avgränsning inom ett vidare fält skall uppmärksammas att sammanslutningen måste ha ett visst mått av beständighet och organisation för att dra gränsen mot rena sammankomster. Mötesfriheten är nämligen i sig grundlagsskyddad och kan inte generellt begränsas på samma grunder som gäller för begränsningar i föreningsfriheten.

7.4.2 Hur bestämma sammanslutningen som rasistisk?

Konventionen talar om organisationer som främjar och uppmuntrar till rasdiskriminering. Vad som avses med rasdiskriminering definieras i konventionen som, något förenklat, en särbehandling av någon på grund av hans ras i syfte att förhindra eller försvåra för honom att på lika villkor få åtnjuta samma mänskliga fri- och rättigheter som andra i det offentliga livet. Denna definition är något annorlunda än den som regeringsformen använder i den bestämmelse som tillåter ingrepp i föreningsfriheten. Där talas om att begränsningar får göras beträffande sammanslutningar som ägnar sig åt förföljelse på grund av ras, etniskt ursprung m m. Skillnaden i begreppen behöver inte vara något stort problem. Rasdiskriminering innebär i sig ett åsidosättande av mänskliga rättigheter. Att främja sådan diskriminering anser vi därför vara liktydigt med förföljelse.

Den stora svårigheten i här aktuellt avseende ligger dock i att bestämma när en organisation har kvalificerat sig för ett förbud. När skall en organisation anses främja eller uppmåna till rasdiskriminering? Man

kan tänka sig olika modeller. I vissa fall kanske stadgarna, programförklaringar etc räcker för att bestämma avsikten med organisationen. I andra fall får man tänka sig att inriktningen framgår av omständigheterna.

Om en organisation i praktiken kan beslås med rasistisk aktivitet kan den med fog betecknas som rasistisk oavsett innehållet i dess stadgar. Den avgörande frågan som man först måste besvara är om en förening skall förbjudas redan efter bedömning av dess ändamål eller om man bör fordra att föreningens teorier övergått i aktiv handling.

Inom kommissionen är majoritetens uppfattning att man bör lagstifta så att ett förbud träffar endast sammanslutningar som genom sina medlemmar ägnar sig åt organiserade brottsliga handlingar eller uttalanden av rasistiska skäl - den mest uppenbara formen av förföljelse på grund av ras etc.

Om förbudet skall ha åsyftad verkan bör det även träffa sammanslutningar som bildats för att fortsätta verksamhet som sålunda förbjudits.

Enligt modellen kvalificerar sig således föreningen för ett förbud genom sina gärningar och inte redan genom sin målsättning. Det bör dock framhållas att, om föreningen uttrycker sitt budskap i sådana ordalag att uttryckssättet kan inbegripa brottet hets mot folkgrupp, föreningen blir åtkomlig för ett förbud. Härför bör dock förutsättas att budskapet finns uttryckt i stadgar, programförklaringar m m. Även uttalanden i exempelvis föreningsorgan och massmedia kan stämpla föreningen, givet att uttalandena kan knytas till någon som är representativ för organisationen. För att detta skall gälla kan det bli nödvändigt att överväga en anpassning

av 2 kap 14 § andra stycket regeringsformen till folkgruppsbegreppet i BrB 16:8.

För att en förening skall förbjudas förutsätts alltså att den brottsliga verksamheten är organiserad. Enskilda medlemmars spontana aktioner räcker inte för att bedöma hela organisationen som rasistisk. Sambandet mellan medlemskapet i en organisation och gärningsmannens handlingar är alltså avgörande.

Att konstatera att brottsligheten verkligen är organiserad förutsätter att man kan visa för det första att brottsligheten begåtts av rasistiska skäl och för det andra att gärningsmannen förletts därtill av sin organisation. För detta krävs till att börja med att medlemskapet blir känt.

Den första förutsättningen för att få reda på om en gärningsman är organiserad i en organisation som kan bli bedömd som rasistisk är att denna omständighet verkligen utreds i förundersökningen. Ansvarig förhørsledare måste redan från början ha med perspektivet att förövaren av brottslig gärning kan ha begått handlingen av rasistiska skäl. Finns detta perspektiv med som en förutsättning i inledningsskedet, borde det vara fullt möjligt att styra utredningen så att man får fram även omständigheter som talar för eller emot ett medlemskap. Man skall heller inte underskatta möjligheten av att gärningsmannen själv erkänner sitt medlemskap. Erfarenheterna visar att den kategori gärningsmän det handlar om ofta är unga och ibland nog så överspända. Tendensen att erkänna är rent allmänt större hos unga människor än hos äldre. Vi har också på senare tid sett flera exempel på sådana bekännelser från unga män som tidigare varit mycket aktiva i organisationer av aktuellt slag.

Huruvida brottet skall bedömas som ett led i verksamheten eller inte är något som får framgå av omständigheterna. Man bör utgå ifrån grundprincipen att organisationens ledning ansvarar för verksamheten inom organisationen. Det måste anses åvila ledningen att tillse att organisationens teorier inte leder till manifestationer i våld och annan kriminalitet. Ett exempel på att organisationen tar sitt ansvar härvidlag och tar avstånd från rasistiska handlingar kan vara att den genom uteslutning "bestraf-far" den medlem som utövar rasistisk brottslighet.

Om man tar som utgångspunkt ett generellt "ledaransvar" enligt ovan borde det vara tillräckligt att organisationen genom sin ledning inte vidtagit åtgärder i avsikt att förhindra eller förebygga brottsligheten för att organisationen skall anses ha givit sitt tysta samtycke. Detta borde räcka för att brottsligheten skall bedömas som organiserad och stämpla organisationen som rasistisk. Att kräva att ledningen också aktivt på ett straffvärt sätt medverkat till gärningarna skulle däremot begränsa regelns tillämplighet högst avsevärt. Ledare för de organisationer det här är fråga om deltar sannolikt sällan själva i brottsligheten. Officiellt tar de också vanligtvis avstånd från den.

Ledningens grad av passivitet bör alltså tillmätas avgörande betydelse för bedömningen av om brottsligheten varit organiserad. Andra omständigheter av betydelse för bedömningen är bl a om föreningsmedlemmar tidigare varit inblandade i våldsaktioner, om artiklar i för-eningsorgan eller pampfletter etc ger uttryck för exempelvis överlägsen inställning till olika folkgrupper, invandrare eller deras sympatisörer liksom föreningens framtoning rent allmänt, såsom den kommer till uttryck i press, radioprogram m m.

Framkommer vid utredningen tillräckligt många omständigheter som talar för att organisationen i själva verket ägnar sig åt rasistisk brottslighet, skall den på talan av åklagare förbjudas. Deltagande i en sådan organisations verksamhet skall också vara straffbart, vilket i praktiken innebär att åklagaren i samma rättegång prövar enskilda personers ansvar. Detta belyses vidare nedan i kapitel 8.

Regler mot organisationer och personer som deltar i verksamheten enligt mönstret ovan borde enligt vår bedömning inte vara svårt att principiellt acceptera. Samhället har inte något intresse av att försvara en organisation vars teorier övergår i kriminella handlingar riktade mot människor på grund av deras ras m m. Friheten för en får inte leda till ofrihet för någon annan. En obegränsad frihet att bilda sammanslutningar för rasistiska ändamål riskerar uppenbart att leda till ofrihet för vissa grupper. Inskränkningen i föreningsfriheten är därför inte större än vad som är tillbörligt för att försvara demokratiska värden. Den svenska straffrätten bygger vidare på uppfattningen att alla som medverkar till brott skall straffas såsom medansvariga i förhållande till sin grad av medverkan. Det är därför inte främmande för vår rättsuppfattning att rikta straffpåföljder mot den som genom sin delaktighet i en organisation av aktuellt slag kan anses ha främjat brottslig verksamhet, helt oavsett att han inte själv begått den brottsliga gärningen.

7.4.3 Hur följa upp förbudet?

Hur skall man då förfara med en sammanslutning som blivit förbjuden? Ett beslut av domstol att föreningen förbjuds fortsätta sin verksamhet borde enligt vår

uppfattning kunna följas upp med någon form av dokumentation. En registeranteckning någonstans är nödvändig för att utomstående skall kunna kontrollera om föreningens verksamhet är förbjuden.

Ett problem är att Sverige saknar register över ideella föreningar. En samhällelig kontroll över sådana föreningar rent generellt har av riksdagen inte bedömts önskvärd. Trots detta anser vi att det borde vara möjligt att parallellt med övriga kriminalregister föra en officiell förteckning över ideella föreningar som av domstol förbjudits att fortsätta sin verksamhet.

8 STRAFF FÖR DELTAGANDE I ORGANISERAD RASISTISK
VERKSAMHET

8.1 Medlemskap m m

Genom att vända intresset mot de personer som deltar i organisationens verksamhet och kriminalisera dessa torde man i praktiken nå resultatet att föreningens fortsätta verksamhet upphör - åtminstone till den del den riktas utåt, mot allmänheten. Att företräda föreningen som firmatecknare eller på annat sätt representera den blir ju liktydigt med att avslöja sig som kriminell. Straffbestämmelser mot stiftare, medlemmar o dyl i en förbjuden organisation oskadliggör föreningen eller hindrar den i vart fall från att verka öppet.

För att uppfylla konventionen förutsätts dessutom att de som deltar i en rasistisk organisations verksamhet skall kriminaliseras.

För att vara straffbar måste den som deltagit i verksamheten ha insett att det rörde en organisation som var rasistisk. Hans uppsåt måste alltså omfatta de omständigheter på vilka organisationen bedöms ha sådan karaktär. På sådant sätt kommer sanktionen i första hand att rikta sig mot dem som varit aktiva i inte oväsentlig mån inom organisationen, exempelvis styrelse, stiftare m fl. För den som av okunnighet mer eller mindre "halkat" in i organisationen brister kanske uppsåtet och han går fri från påföljd. Även ansvaret

för den, som på annat sätt än genom medlemskap, stött organisationens verksamhet kan prövas samtidigt (se vidare under följande avsnitt). Motsvarande straffbestämmelser skall gälla för den som deltar i en förening som bildats för att fortsätta upplöst organisations verksamhet.

I stället för att direkt bestraffa dem, som i väsentlig mån deltagit i den organisation som förklaras förbjuden, kan man överväga en annan lösning. Kanske är det rimligare att endast kriminalisera den som deltar i en organisations verksamhet först efter det att denna blivit förbjuden. Som strafförutsättningar skulle i sådant fall fordras antingen att man agerar för föreningens räkning efter det att denna förklarats förbjuden eller att man deltar i förening som bildats för att fortsätta en förbjuden verksamhet. En sådan lösning svarar emellertid inte fullständigt mot konventionens krav.

8.2 Stöd

På ytterligare en punkt kan ifrågasättas om svensk lagstiftning tillfullo uppfyller konventionens krav. Det är bestämmelsen i artikel 4 om att stöd till och finansiering av rasförföljelse skall kriminaliseras. Vad konventionstexten avser därmed är inte riktigt klart. Stöd kan inbegripa allting från ett passivt accepterande till aktivt medlemskap i en organisation. Det kan också vara materiellt stöd i olika former, såsom medlemsavgifter, ekonomiska bidrag, upplåtelse av lokal etc. Här står vi återigen inför ett gränsdragningsproblem. Hur långt sträcker sig begreppet stöd? Kan ett inköp av en tidning utgiven av en rasistisk organisation

utgöra ett stöd som ska bestraffas? Artikel 4 ger ingen vägledning.

Kommittén har i sina rekommendationer uttalat att generella straffrättsliga regler som kriminaliserar medhjälp och anstiftan till brott är tillräckligt för att uppfylla konventionens krav (Inglés, p 237).

Sverige har inte hittills tillmätt stödklausulen någon betydelse. Utredningen 1968 nöjde sig med att konstatera att det var oklart hur begreppet rasförföljelse skulle definieras men att åtskilligt handlande som fick anses inbegripet i begreppet redan var kriminaliserat enligt brottsbalken. Därmed fick även stöd åt sådana handlingar anses kriminaliserat genom de svenska reglerna om straff för medverkan.

Det aktiva stödet till en organisation i form av medlemskap etc täcks in av de regler som diskuterats i det föregående. Men det stöd som lämnas i olika former utan medlemskap, hur angriper man det? Är det för övrigt något som det är angeläget att angripa?

Även om konventionen enligt kommittén inte otvetydigt ålägger staterna att införa straffbestämmelser utöver sedvanliga regler som straffbelägger medverkan till brott finns anledning att fundera särskilt på det finansiella stödet. En del av den rasistiska verksamhet som i dag förekommer i vårt land görs sannolikt möjlig genom finansiellt stöd från mer eller mindre etablerade organ, såsom stiftelser, institut m m. Det påstås vidare förhålla sig så att Sveriges liberala lagstiftning möjliggör för utländska organisationer att via vårt land sända pengar till varandra.

I all opinionsbildande verksamhet har det tryckta ordet i tidningar, bulletiner, cirkulär etc, stor betydelse. Även för sammanhållningen och effektiviteten är medlemsbladet av grundläggande vikt. Det är även "ansiktet utåt". En del av de tidskrifter som utges av i Sverige aktiva extremistorganisationer har ett påkostat utförande. Varifrån kommer pengar till detta?

Problemet med nuvarande lagstiftning är att pengar som skänks till en organisation som allmänt stöd till dess verksamhet inte kan uppfattas som straffbar medverkan till brott. Eftersom den stödjande handlingen inte är knuten till en konkret gärning föreligger nämligen inte förutsättningar för straffbarhet. Vi vet samtidigt att goda ekonomiska förhållanden har stor betydelse för en organisations möjlighet att göra sig uppmärksammad och attrahera människor.

Vi föreslår en lagregel inriktad på att komma åt uppsåtligt och flagrant stödjande. Däremot får naturligtvis inte varje "lösnummerköp" bestraffas. En bestämmelse enligt ovan, som kriminaliserar väsentligt deltagande i organiserad rasistisk verksamhet, tillgodoser enligt vår uppfattning även behovet av att kunna bestraffa just ett sådant uppenbart stöd, antingen det är finansiellt eller materiellt i form av exempelvis lokalupplåtelse etc.

STRAFF FÖR UPPMANING TILL RASISTISKT HANDLANDE -
ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

9.1 Uppmaning till våldshandlingar

Artikel 4 kriminaliserar också olika former av uppmaning till vålds- och diskriminerande handlingar. I Sverige talar man om straffbar uppvigling, anstiftan, medhjälp och stämpling till sådana handlingar.

Alla former av uppmaning till rasdiskriminering eller våld är emellertid inte straffbelagda enligt svensk rätt. För att reglerna om anstiftan eller medhjälp skall bli tillämpliga förutsätts i princip att uppmaningen avsett brottslig gärning som sedan faktiskt kommer till stånd. Uppvigling är däremot ett fullbordat brott redan genom uppmaningen, oavsett om denna efterföljs av någon handling. Det förutsätts emellertid både att uppmaningen skett offentligt och att avsikten varit att få till stånd en brottslig gärning. Om exempelvis någon står på ett torg och förhärliigar olika våldshandlingar gör han sig skyldig till uppvigling om han menar att få igång våldsaktioner. Gör han samma sak på ett slutet möte har han inte gjort sig skyldig till straffbar uppvigling. Under vissa förutsättningar, nämligen att uppmaningen avsåg exempelvis grov misshandel, skulle han ändå kunna ställas till ansvar, men då för stämpling.

För närvarande förutsätts alltså för att uppmaning skall vara kriminell:

- att uppmaningen skett offentligen och åsyftat brottslig gärning (s k uppvigling) eller
- att uppmaningen verkligen fått åsyftad effekt, nämligen att brottet blivit verkligen begånget eller åtminstone resulterat i straffvärt försök (anstiftan eller medhjälp) eller
- att uppmaningen avsett brott som genom särskilt lagstadgande kriminaliseras redan genom uppmaningen (stämpling).

En uppmaning till brottslig handling av rasistiska skäl, som man får förmoda sällan sker offentligen, är alltså inte brottslig om den planerade aktionen av någon anledning kommer av sig. Det sagda kan belägas med följande, något förenklade, exempel.

1. Herr B, som är en utpräglad ledartyp och sann patriot (!), går igenom bilregistret och förtecknar alla bilägare med utländska namn. Sedan samlar han några pålitliga ungdomar i sitt garage och uppmanar dem att instundande fredagskväll sticka sönder däcken på dessa personers fordon.aktionen blir inte av därför att ungdomarna ertappas på parkeringsplatsen, innan någon bil skadats. B kan inte åtalas.
2. B ogillar också alla typer av antirasistiska yttringar. Hans unga beundrare får på ett garagemöte i uppdrag att antasta och slå till alla damer som bär märket "Rör inte min kompis". Planerna avslöjas genom att en av de inblandade

skvallrar för polisen och aktionen kommer av sig. Inte heller detta innebär att någon anklagelse kan riktas mot B för brottslig verksamhet. (I exemplet utgås ifrån att B:s uppsåt inte kan anses omfatta grov misshandel.)

Uppmaningar av mer diffus art, som inte direkt uppmanar till vissa brott men ändå skapar en "brottspositiv" stämning, är också svåra att komma åt med nuvarande lagstiftning.

3. Efter att B:s två tidigare planerade aktioner kommit av sig är han nu fast besluten att gå till angrepp mot antirasisterna. I den tidskrift han ger ut uttrycker han sin uppfattning om antirasister i samband med en beskrivning av en demonstration som ägt rum mot rasistiskt förtryck.

I efterföljande nummer av samma tidskrift publicerar han namn och adress på dessa personer. Detta utlöser en våg av terroraktioner mot dem. B kan inte fällas, eftersom han inte kan överbevisas om att hans uppsåt omfattade ifrågasvarande terrorhandlingar.

Fallen 1 och 2 ovan är exempel på hur oåtkomlig den som uppmanar brottslig verksamhet faktiskt är, om inte uppmaningen leder till en straffbar handling.

Fall nummer 3 ovan är kanske det mest problematiska av de tre. Det belyser svårigheten att komma åt den verkliga hjärnan bakom rasaktiviteterna. Straffreglerna om medverkan till brott förutsätter en uppmaning till en viss brottslig gärning som sedan någon annan begår. Att rent allmänt skapa ett fientligt klimat, vilket i

sin tur sedan resulterar i olika "våldsexplosioner", innebär vanligtvis inte att den som provocerar kan fällas. Sambandet mellan uppmeningen och den inträffade gärningen måste vara tydligare för att åklagaren med framgång skall kunna bevisa provokatörens uppsåt.

Nedan förtecknas en rad brott som kan tänkas förövas av rasistiska skäl. Där illustreras vilka brott som enligt stadgande är kriminaliserade redan på planeringsstadiet (markerade med x som förberedelse eller stämpling) även om brottet inte blir fullbordat eller leder till i förekommande fall straffbart försök (markerade med x).

Brott mot liv och hälsa, 3 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Mord	x	x	x
Dråp	x	x	x
Barnadrap	x	x	-
Grov misshandel	x	x	x
Misshandel	x	x	-

Brott mot frihet och fred, 4 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Människorov	x	x	x
Olaga frihetsberövande	x	x	x
Försättande i nödläge	x	x	x
Grovt olaga tvång	x	x	-
Olaga tvång	-	-	-
Olaga hot	-	-	-
Hemfridsbrott	-	-	-
Olaga intrång	-	-	-
Ofredande	-	-	-

Ärekränkingsbrott, 5 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Förtal	-	-	-
Grovt förtal	-	-	-
Förolämpning	-	-	-

Sexualbrott, 6 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Grov våldtäkt	x	x	x
Våldtäkt	x	x	x
Sexuellt tvång	x	-	-
Sexuellt utnyttjande	x	-	-
Grovt sexuellt utn. av minderårig	x	x	x
Sexuellt utn. av minderårig	x	x	x
Sexuellt umgänge med barn	x	-	-
Sexuellt ofredande	-	-	-

Stöld, rån och andra tillgreppsbrott, 8 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Stöld	x	x	-
Snatteri	-	-	-
Grov stöld	x	x	-
Rån	x	x	x
Grovt rån	x	x	x
Tillgrepp av fort-skaffningsmedel	x	x	-
Egenmäktigt förfarande	-	-	-

Skadegörelsebrott, 12 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Skadegörelse	-	-	-
Åverkan	-	-	-
Grov skadegörelse	x	x	-

Allmänfarliga brott, 13 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Mordbrand	x	x	x
Grov mordbrand	x	x	x
Allmänfarlig ödeläggelse	x	x	x

Brott mot allmän ordning, 16 kap Brottsbalken

<u>Gärning</u>	<u>Försök</u>	<u>Förberedelse</u>	<u>Stämpling</u>
Störande av för- rättning eller av allmän sammankomst	-	-	-
Uppvigling	-	-	-
Hets mot folkgrupp	-	-	-
Olaga diskrimi- nering	-	-	-
Brott mot grifte- frid	-	-	-
Förargelseväckande beteende	-	-	-

Förklaringar

- Försök:** För försök dömes om fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten.
- Förberedelse:** Att med uppsåt att utföra eller främja brott antingen lämna pengar o dyl för brottet eller anskaffa, ta befattning med etc, bl a sprängämne, vapen, dyrk, förfalskningsverktyg m m.
- Stämpling:** att i samråd med annan besluta om straffbar gärning,
eller att anstifta annan till straffbar gärning,
eller att åta sig att utföra straffbar gärning,
eller att erbjuda sig att utföra straffbar gärning.

Som framgår förutsätts i en hel del fall att den brottsliga gärningen faktiskt kommer till stånd.

Vi föreslår en skärpning av straffbestämmelserna så att fler brott kriminaliseras på "uppmaningsstadiet" som stämpling. Detta gäller enligt kommissionens utgångspunkt framför allt de våldsbrott som förövas av skäl hänförliga till rasism och främlingsfientlighet. De brott som synes vanligast förekommande i sådana sammanhang är framför allt normalfallet av misshandel och även ringa misshandel, grovt olaga tvång, olaga tvång, olaga hot, ofredande, stöld- och skadegörelsebrotten. Med en sådan ändring täcker man visserligen inte in fall 3 i exemplen ovan, men man uppfyller i vart fall bättre konventionens avsikt att kriminalisera uppmaning till våld.

9.2 Uppmaning till rasdiskriminering

Beträffande uppmaning till rasdiskriminering finns en komplikation. Vissa typer av rasdiskriminering är inte straffbara i Sverige. Därmed är inte heller uppmaning till sådan diskriminering möjlig att angripa med straff, förutsatt att inte uppmaningen kan bedömas som hets mot folkgrupp.

Straffbestämmelsen olaga diskriminering omfattar nämligen endast näringsverksamhet. Områden som faller utanför detta begrepp träffas inte av bestämmelsen. Så omfattas exempelvis inte arbetsmarknaden och inte heller privata förhållanden, där man hittills ansett det vara vanskligt att ingripa med lagregler. Som exempel kan nämnas den privata bostadsmarknaden, som i vart fall till viss del får anses falla inom tillämpningsområdet för konventionen. Det är inte straffbart för en privatperson att

av rasskäl vägra hyra ut sin bostad till någon eller att av samma skäl neka någon att köpa hans hus.

Ovan beskrivna luckor förutsågs redan av utredningen 1968. Man gjorde då bedömningen att de förhållanden det rörde sig om var av så personlig art att det ansågs olämpligt och förenat med stora bevisproblem att ingripa emot med rättsregler. I stället hänvisade utredningen till andra lämpliga medel, främst upplysningsverksamhet.

I dag, 20 år senare, vet vi inte klart i vilken omfattning diskriminering förekommer inom den del av bostadsmarknaden som inte avser yrkesmässig försäljning eller uthyrning. Diskrimineringsombudsmannens (DO) erfarenhet, som sträcker sig drygt två år tillbaka i tiden, visar på svårigheterna att få grepp om företeelsen. Anmälningarna till DO har varit få, men andra tecken, t ex bostadsförmedlarnas erfarenheter, antyder att diskriminering på detta område inte är ovanlig.

Vi anser dock att de bedömningar utredningen kom fram till 1968 står sig än i dag. Det är onekligen vanskligt att hitta en annan gränsdragning mot den privata sfären än den som stannar vid begreppet näringsverksamhet.

Att definiera det straffbara området till beteenden som förekommer på detta område förefaller som den lämpligaste vägen. Området för näringsverksamhet är klart och väl definierat och avgränsat. Begreppet är vidare en definition som används i andra lagstiftningssammanhang.

Frågor som rör diskriminering på arbetsmarknaden berör vi i kapitel 10.

10.1 Inledning

I artikel 5 i konventionen upprepas de grundläggande förpliktelserna att förbjuda och göra slut på alla former av rasdiskriminering som uppträder i det offentliga livet. Detta gäller oavsett om diskrimineringen sker från samhälleliga organs sida eller från enskilda personer eller grupper. Alla medel, som vederbörande stat finner lämpliga, skall användas för att nå målet. Om de faktiska förhållandena i landet så påkallar skall även lagstiftning - civilrättslig eller straffrättslig - tillgripas.

Bestämmelsens räckvidd begränsas alltså av hänvisningen till artikel 2 1d), som inte kräver lagstiftning i annat fall än om och i den mån rasdiskriminering förekommer i landet och problemet inte kan bemästras på annat sätt (se vidare bilaga 1, avsnitt 1).

I samband med att Sverige tillträdde konventionen infördes i brottsbalken den nya bestämmelsen om olaga diskriminering som kriminaliserar rasdiskriminerande behandling i näringsverksamhet (se ovan och bilaga 1, avsnitt 2.5). Därmed kom arbetsmarknaden och de delar av bostadsmarknaden, som inte avsåg yrkesmässig uthyrning eller försäljning av bostäder, att lämnas utanför straffbestämmelsen.

10.2 Arbetsmarknaden

10.2.1 Inledning

På arbetsmarknadens område saknar Sverige i stort sett helt och hållet regler som hindrar diskriminering på grund av ras etc i anställningssituationen. Endast när det gäller tjänstetillsättningar på den offentliga sektorn finns i lagstiftningen vissa saklighetkrav, vilka kan antas skydda mot godtyckliga överväganden i samband med tjänstetillsättning. Anställningsskyddslagen och gällande kollektivavtal utgör i övrigt visst hinder mot diskriminering inom anställningens ram. Även begreppet god sed har viss betydelse som självständigt skydd (se bilaga 1, avsnitt 2.3, artikel 5 e).

I samband med att Sverige tillträdde konventionen lämnades arbetsmarknaden utanför lagstiftningen med motivering från departementschefen att rasfördomar på arbetsmarknaden i första hand borde lösas genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna. Departementschefen önskade upprätthålla principen att ingripande i arbetslivet genom lagstiftning borde undvikas.

När diskrimineringsutredningen sedan tillsattes år 1978 konstaterades att straffbestämmelsen för olaga diskriminering inte gällde arbetsmarknaden. Samtidigt uttalades dock i direktiven att en lagstiftning på detta område borde föreslås endast om utredningen fann starka skäl tala för en sådan.

Diskrimineringsutredningen övertygades av vittnesbörd om att etnisk diskriminering förekom på arbetsmarknaden. Utredningen gav olika exempel på upplevelser av diskriminering i arbetslivet och fann därmed att skäl för lagstiftning förelåg enligt konventionsåtagandet (se bilaga

1, avsnitt 3.3.2). Diskrimineringsutredningen föreslog därför en civilrättslig lag för arbetslivet med bland annat regler om skadestånd vid diskriminerande behandling av såväl arbetssökande som redan anställd. Förslaget ledde emellertid inte till sådan lagstiftning. I stället inrättades en ny myndighet, nämligen ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO).

I FN har kommittén 1983 och 1986 särskilt uppmärksammat att Sverige inte infört lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet (se bilaga 1, avsnitt 3.2.5). Kommittén har därvid fäst avseende vid att diskrimineringsombudsmannen saknar möjligheter att föra talan i domstol.

10.2.2 Kommissionens bedömning

Vi finner att konventionen inte ställer samma ovillkorliga krav på generell lagstiftning mot etnisk diskriminering avseende arbetsmarknaden som den gör beträffande förbuds- och straffregler avseende rasistiska organisationer m m i artikel 4. Såvitt vi kunnat finna föreligger inte heller enligt något annat internationellt instrument sådan ovillkorlig skyldighet. (se Europarådets sociala stadga, ILO-konventionen om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning, Europakonventionen om migrerande arbetstagares rättsställning, 1982 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad.) Konventionsåtagandet innebär dock ett krav på konventionsstaterna att göra slut på förekommande rasdiskriminering med alla medel som staten bedömer lämpliga. En lagstiftning för att nå detta syfte rimmar således väl med konventionens uttalade ändamål.

Om det alltså visas att invandrarna i Sverige, trots inrättandet av DO-myndigheten, särbehandlas i negativ riktning på grund av deras etniska ursprung måste Sverige vidta ytterligare åtgärder. Såvitt vi kan bedöma återstår för statsmakterna ingen annan lösning än att åtgärda med lagstiftning, för såvitt inte arbetsmarknadsparterna frivilligt träder in och reglerar problemet kollektivavtalsvägen. Vi har i våra kontakter med arbetsmarknadens parter mött en positiv inställning från dessa. Samtliga har förklarat sig villiga att på olika sätt medverka till att förebygga och hindra etnisk diskriminering i arbetslivet. En samverkan mellan dessa parter för att nå en kollektiv lösning förefaller oss därför vara möjlig. (Våra erfarenheter från samråden med arbetsmarknadsparterna redovisas utförligare i del 1 av rapporten.)

Det är dock förenat med stora svårigheter att heltäckande reglera problemen i kollektivavtal, vilket är en nödvändig förutsättning för att konventionens krav i artikel 6 skall kunna anses åtminstone någorlunda tillgodosett. Artikel 6 förutsätter nämligen att envar tillförsäkras verksamt skydd och rättsmedel samt möjlighet till skadestånd vid varjehanda kränkning mot konventionsåtagandet. Vi återkommer till artikel 6 nedan.

Diskrimineringsutredningen lämnade i sitt förslag till lagstiftning på arbetslivets område en redogörelse för den etniska diskriminering, som kunde antas förekomma i arbetslivet. Även om det är svårt att klart visa omfattningen av sådan diskriminering, framgår av utredningens material att invandrare möter problem på arbetsmarknaden, som kan hänföras till deras etniska tillhörighet.

Vi vet inte i dag hur stor del av invandrarnas problem på arbetsmarknaden, som är att hänföra till etnisk diskriminering. Vi har dock under detta år inte funnit några omständigheter som skulle motsäga diskrimineringsutredningens slutsatser. Tvärtom är vår erfarenhet att många invandrare även i dag känner sig diskriminerade på olika sätt inom arbetslivet just på grund av sin etniska tillhörighet. Både från invandrare själva och från deras organisationer har vi fått uppgifter om att sådan diskriminering är vanlig.

Vi konstaterar således att det fortfarande är vanligt att invandrare känner sig diskriminerade, trots inrättandet av DO-myndigheten. Invandrarna utgör otvivelaktigt en utsatt grupp på arbetsmarknaden. Vi ifrågasätter om inte en civilrättslig lagstiftning på området redan av det skälet skulle kunna motiveras. Vi bedömer dessutom att DOS möjligheter att sätta kraft bakom orden skulle främjas om effektiva rättsmedel gjordes tillgängliga.

Vi noterar att den utformning som diskrimineringsutredningen gav sitt förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet, mötte omfattande kritik av remissinstanserna. Däremot delade många av dessa i princip utredningens uppfattning om att en lagstiftning behövdes.

Den av departementschefen år 1970 förordade principen om att undvika ett ingripande lagstiftningsvägen i arbetslivet måste numera, efter tillkomsten av 1970-talets omfattande arbetsrättsliga lagstiftning, bedömas vara utan större självständig tyngd.

Vi önskar avslutningsvis framhålla att vi inte med detta menat att föregripa den förestående utvärderingen av DOS arbete. Vi vill dock betona att en uppstramning på

lagstiftningssidan bör övervägas och att utvärderingen bör beakta om ett ytterligare lagligt stöd behövs för DOs verksamhet.

10.3 Privata bostadsmarknaden

Det är svårt att med exakthet ange till vilken del den privata bostadsmarknaden kan anses falla inom tillämpningsområdet för konventionen, dvs "det offentliga livet", och till vilken del den får anses tillhöra den privata sfär, som inte omfattas av konventionen. Vi tänker då särskilt på upplåtelser som uthyrning i andra hand, uthyrning av del av upplåtarens bostad, tillfällig uthyrning av enfamiljshus o dyl. Vi har tidigare under avsnittet om uppmaning till rasdiskriminering (9.9.2) redovisat att vi inte finner skäl att förorda en utvidgning av straffbestämmelsen olaga diskriminering utöver begreppet näringsverksamhet. Samma skäl kan enligt vår mening anföras även mot en civilrättslig reglering. Vi föreslår därför inte någon förändring av lagstiftningen på denna punkt.

11 SKADESTÅND OCH TALERÄTT M M - ÖVERVÄGANDEN
OCH FÖRSLAG

11.1 Inledning

Enligt artikel 6 i konventionen skall konventionsstaterna tillförsäkra var och en ett verksamt skydd och rättsmedel, genom domstolar och liknande institutioner mot varje kränkande, rasdiskriminerande handling. Dessutom skall staterna enligt artikelns andra led tillförsäkra den som lider skada till följd av diskriminering rättvis och tillfredsställande gottgörelse eller ersättning.

Kravet på effektiva rättsmedel och kompetenta juridiska domstolar återfinns i andra rättighetsinstrument, nämligen artikel 8 i FNs allmänna förklaring, artikel 2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 7 i rasdiskrimineringsdeklarationen. Konventionen går emellertid längre än dessa rättighetsinstrument genom att den också garanterar rätten att begära rättvis och tillfredsställande ersättning för all skada som orsakats av diskrimineringen. Vid artikelns tillkomst var det underförstått att rätten till full gottgörelse skulle täcka inte bara ekonomisk skada utan också full upprättelse för den som blivit utsatt. (Lerner, sid 61.)

Vid ett internationellt FN-seminarium 1979 framhölls vikten av att varje land sprider kunskap om innehållet i konventionen så att den som kränkts skall kunna ta tillvara sina rättigheter. Seminariet enades vidare om

vikten av juridisk hjälp och full och omedelbar kompensation till den kränkte, jämförbar med den skada som han lidit. (Bullentin of human rights, nr 25/1979, sid 2, cit genom Hagelroth, sid 9.) Även vid FNs andra världskonferens för att bekämpa rasism och rasdiskriminering behandlades skadestandsfrågan och rekommenderades full ersättning eller upprättelse för skador eller kränkningar till följd av rasdiskriminering. (The UN and human rights 1984, sid 126, cit genom Hagelroth, sid 91.)

Villkoret i artikel 6, som garanterar envar effektivt skydd och rättsmedel genom inhemska domstolar och myndigheter, förutsätter att det nationella rättssystemet överensstämmer med konventionens villkor. Om så inte vore fallet kan de "kompetenta, nationella domstolarna" inte garantera det som överenskommits, nämligen skydd och rättsmedel. (Schwelb, sid 1028.)

11.2 Förhållandena i Sverige

En förutsättning för att någon skall kunna få upprättelse och skadestånd i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 6 är alltså att vederbörande konventionsstat verkligen infört lagregler om en sådan möjlighet i sitt inhemska rättssystem. Som vi berört tidigare har inte Sverige någon lagstiftning som möjliggör för någon, som exempelvis diskrimineras på grund av sitt etniska ursprung när han söker anställning, att väcka talan i domstol och begära skadestånd för detta. Även den som inom anställningen utsätts för diskriminerande behandling på grund av sin etniska tillhörighet, har begränsade möjligheter att få upprättelse och skadestånd.

Inte heller finns möjligheter i svensk lagstiftning för grupper av personer att få gottgörelse ekonomiskt om de utsätts för rashetsande uttalanden eller andra sådana kränkningar. Brottet hets mot folkgrupp och det däremot svarande tryckfrihetsbrottet bestraffar visserligen ett sådant beteende men de, som utsätts för angreppen, anses inte vara målsägande med möjlighet att väcka talan om skadestånd i anledning av kränkningen. Därmed har inte heller dessa grupper egen talerätt för det fall åklagaren av någon anledning inte skulle vilja väcka åtal. (Se bilaga 1, avsnitt 2.4.1.4.)

Den svenska lagstiftningen tillförsäkrar således inte fullständigt envar de rättigheter artikel 6 föreskriver. Detta vore inte något problem om man med säkerhet kunde konstatera att behov av föreskrivna rättsmedel och skadestånd inte finns, dvs att några kränkningar i detta avseende inte förekommer i landet. Alla inser väl emellertid att ett sådant påstående inte bär sannolikhetens prägel.

11.3 Kommissionens bedömning

För att uppfylla artikel 6 måste Sverige alltså lagstifta. På arbetslivets område skulle en civilrättslig lagstiftning, med möjlighet till skadestånd för den som kränks, tillgodose konventionskravet. Detta är således ytterligare ett skäl för att överväga någon form av lagstiftning för att stävja diskriminering från arbetsgivare gentemot arbetstagare respektive arbetssökande.

När det sedan gäller gottgörelse för straffbara brott med rasdiskriminerande inslag bör uppmärksammas i första hand brottet olaga diskriminering, som ger enskilda

straffrättsligt skydd mot och möjlighet till skadestånd för rasdiskriminerande handlande. Om en gärning, som är straffbar som hets mot folkgrupp inbegriper även förtal eller förolämpning, kan även den utgöra rättslig grund för enskilds talan om skadestånd.

Den svenska rättegångsbalken är konstruerad för att fungera i mål mellan i första hand två enskilda personer. Målsägande är den mot vilken brott blivit begånget eller den som blivit förnärad eller lidit skada av brottet. Vid vissa brott anses inte förekomma någon målsägande. Så är exempelvis fallet vid hets mot folkgrupp, där skyddskretsen utgörs av en hel grupp utan särskild bestämning till enskilda individer. (Se bilaga 1, avsnitt 2.4.1.4.)

11.3.1 Grupptalan

Enligt vår uppfattning bör man överväga möjligheten att i det svenska rättssystemet införa någon form av grupptalan vid brottet hets mot folkgrupp efter mönster hämtat från class-action-institutet i amerikansk rätt. Detta skulle exempelvis kunna ske antingen genom att någon enskild tillåts att driva process för hela gruppens räkning eller att en organisation kan få talerätt för gruppen. Samtidigt bör gruppen eller dess företrädare ha möjlighet att söka råd och hjälp hos diskrimineringsombudsmannen att utföra sådan talan. Därvid bör dock understrykas att diskrimineringsombudsmannen måste ha självständig rätt att göra en egen bedömning av sakens processbarhet, innan han går med på sådant biträde.

Skadeståndslagen möjliggör för närvarande över huvud taget inte skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp. Om ideellt skadestånd skall kunna utgå vid detta brott

förutsätts i sådant fall ett tillägg i skadeståndslagens regler om ersättning för sådan skada (SkL 1:3). Frågan förutsätter noggranna överväganden. Exempelvis måste man finna former för hur grupper skall bestämmas och hur och till vem eller vilka skadeståndet skall utges.

Vi konstaterar att en ändring av rättsreglerna i ovan angivna avseenden bättre skulle svara mot konventionsförpliktelserna i artikel 6. Någon mer ingående analys av lagreglernas utformning har vi inte gjort. Emellertid tror vi att det är angeläget att uppmärksamma förhållandet. Sverige har nämligen i enlighet med artikel 14 tillerkänt den kommitté, som övervakar efterlevnaden av konventionen, behörighet att pröva klagomål från enskild person eller grupp av personer, som anser sig kränkta till följd av brott mot konventionen. I avsaknad av inhemska rättsmedel är risken uppenbar att Sverige i framtiden utsätts för sådana anmälningar till kommittén.

11.3.2 Särskilt organ

Vi pekar på konventionens möjligheter enligt artikel 14:2. Enligt bestämmelsen kan konventionsstat inrätta ett särskilt organ vid sidan av rättssystemet. Detta organ skall pröva framställningar från personer eller grupper som anser sig ha blivit kränkta men inte fått upprättelse genom tillgängliga inhemska rättsmedel. Finns ett sådant organ upprättat, får enskild inte hänskjuta sitt ärende till kommittén, utan att detta särskilt inrättade organ först prövat klagomålen. Kommissionen ifrågasätter om inte diskrimineringsombudsmannens ämbete vore ett sådant lämpligt organ. Vi föreslår att denna möjlighet övervägs.

11.3.3 Omplacering av BrB 16:8 och 16:9

I dag återfinns brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering bland brotten mot allmän ordning i brottsbalken.

När brottet hets mot folkgrupp 1948 infördes i dåvarande strafflagen ansågs bestämmelse främst påkallad ur ett samhälleligt ordnings- och anständighetsintresse och därför lämpad att placera bland brotten mot allmän ordning.

I samband med att brottet olaga diskriminering tillskapades påpekade departementschefen att brottet visserligen riktade sig mot enskild person. Eftersom det emellertid hade nära samband med hets mot folkgrupp och även i betydande utsträckning ansågs utgöra en kränkning av medborgarnas känsla för vad god sed bjöd, uppfattades detta brott i första hand som ett brott mot allmän ordning.

Vi gör följande bedömning.

Brottet olaga diskriminering riktar sig i hög grad mot den enskilde. Lagstiftaren har markerat detta ytterligare efter bestämmelsens tillkomst genom att möjliggöra för den kränkte att få ideellt skadestånd på samma sätt som i samband med brott mot den personliga friheten, ärekränkning etc.

Visserligen möjliggör nuvarande lagregler inte enskild vare sig rätt till talan eller till skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp. Vi menar dock att det måste bli en lagstiftningsuppgift i framtiden att reformera process- och skadeståndsrätten så att även sådana kränkningar blir möjliga att angripa av dem, som blivit

utsatta för brottet. En sådan möjlighet förutsätts för övrigt - som framgår ovan - i rasdiskrimineringskonventionen.

Vi anser att brotten behöver uppmärksammas och lyftas fram från en undanskymd plats bland ordningsbrotten. De motiverar bättre sin plats bland brotten mot frihet och fred (kap 4) eller ärekränkningssbrotten (kap 5) i brottsbalken.

KONVENTIONEN OM
AVSKAFFANDE AV ALLA
FORMER AV RASDISKRIMI-
NERING OCH DESS ANPASS-
NING I SVENSK LAG

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

		<u>Sid</u>
1	KONVENTIONEN	104
	1.1 Bakgrund till konventionen	104
	1.2 Artikel 1-6	106
	1.3 Kommittén	114
	1.4 Tolkning av artikel 4	116
	1.4.1 Problemet	116
	1.4.2 Artikelns tillkomst	116
	1.4.3 Kommitténs uttolkning	117
	1.4.4 Folkrättslig doktrin	118
2	SVENSK LAGSTIFTNING I FÖRHÅLLANDE TILL KONVENTIONEN	121
	2.1 Inledning	121
	2.2 Lag mot etnisk diskriminering	121
	2.3 Allmänt om svensk lag	124
	2.4 Särskilt om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihets- förordningen	139
	2.4.1 Brottsbalken	139
	2.4.1.1 Den brottsliga handlingen	140
	2.4.1.2 Offentlighets- begreppet	143
	2.4.1.3 Begreppet folk- grupp	145
	2.4.1.4 Målsägande och åtalrätt	146
	2.4.2 Tryckfrihetsförordningen	148
	2.4.3 Uppsåt	150

	<u>Sid</u>
2.5 Särskilt om olaga diskriminering	151
2.5.1 Personkretsen	152
2.5.2 Den skyddade kretsen	154
2.5.3 Den brottsliga gärningen	155
2.5.4 Uppsåt	156
3 ÖVERVÄGANDEN I SVERIGE	157
3.1 Artikel 4 och Sverige	157
3.1.1 Bakgrund	157
3.1.2 Sveriges ställningstagande	158
3.1.3 Kritik i kommittén	159
3.1.4 Utvecklingen	161
3.2 Artikel 5 och Sverige	164
3.2.1 Bakgrund	164
3.2.2 Diskrimineringsutredningens Överväganden	164
3.2.3 Remissutfallet	166
3.2.4 Överväganden i regerings- kansliet	166
3.2.5 Kritik i kommittén	167

1

KONVENTIONEN

Den 21 december 1965 antog FN:s generalförsamling konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

1.1

Bakgrund till konventionen

Under vintern 1959-60 förekom i många länder uttryck för antisemitism och för andra former av rashat och rasfördomar. Händelserna utlöste aktiviteter i FN.

Den s.k. subkommissionen för hindrande av diskriminering och för skydd av minoriteter ("the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities") fördömde händelserna och rekommenderade åtgärder mot sådana rasistiska yttringar.

Detta ledde till att generalförsamlingen i december 1960 antog resolution nr 1510. I den betonades att det var nödvändigt att stärka samverkan mellan folken för att uppnå FN:s grundläggande ändamål. Alla utslag av rashat m.m. inom samhällslivets olika områden fördömdes såsom kränkningar mot FN-stadgan och den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter. Slutligen uppmanades staterna i resolutionen att vidta varje nödvändig åtgärd för att förhindra manifestationer av rashat.

Frågan om rasdiskriminering var uppe i generalförsamlingen igen 1962. I december detta år antogs enhälligt av församlingen resolutionen nr 1780 om avskaffande av rasdiskriminering och resolutionen nr 1781 om avskaffande av religiös diskriminering. Dessa resolutioner var praktiskt taget identiska till sin lydelse och innehöll bl.a. ett beslut om att utarbeta dels en deklaration och dels en konvention för respektive typ av diskriminering.

Beslutet att skilja frågan om rasdiskriminering från frågan om religiös diskriminering var en kompromiss främst beroende på konflikten mellan Israel och arabvärlden.

FN:s deklaration om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (resolution nr 1904) antogs av en enhällig generalförsamling den 20 november 1963. I resolutionen bekräftades bl.a. nödvändigheten av att snabbt avskaffa rasdiskriminering och att vidtaga nationella och internationella åtgärder i sådant syfte.

Deklarationen, vars text ingår i resolutionen, innehåller 11 artiklar som fördömer alla former av uttryck för rasdiskriminering. Den centrala artikeln är artikel 9. Den fördömer all propaganda och alla organisationer som, grundade på idéer och teorier om rasöverlägsenhet, söker rättfärdiga eller främja rasdiskriminering. Vidare sägs att våldshandlingar eller uppmaning till sådana handlingar riktade mot någon ras etc. skall anses som brott mot samhället och straffas enligt lag. Staterna skall vidtaga omedelbara och positiva åtgärder, lagstiftningsvägen eller på annat sätt, för att lagföra och/eller olagligförklara organisationer som främjar eller uppmuntrar till rasdiskriminering m.m.

Samtidigt som generalförsamlingen enhälligt antog deklarationen, uppmanades ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) att anmoda kommissionen för de mänskliga rättigheterna att med högsta prioritet utarbeta ett utkast till konventionstext (resolution nr 1906).

I juli 1964 var konventionsutkastet klart. Efter behandling i ECOSOC underställdes det generalförsamlingens tredje utskott, där det debatterades under 43 möten. Generalförsamlingen godkände sedan enhälligt konventionen den 21 december 1965 (resolution nr 2106).

Konventionen är i kraft sedan januari 1969. Sverige undertecknade konventionen 1966 och ratificerade den 1971 (SÖ 1971:40).

1.2 Artikel 1-6

Inledning

Konventionen består av ingress (preamble) och tre avdelningar. Första avdelningen innehåller dels vissa definitioner (artikel 1), dels allmänna föreskrifter om konventionsstats förpliktelser (artikel 2) och dels närmare precisering av angivna förpliktelser (artikel 3-7). En kortfattad beskrivning av preamblen och artiklarna 1-6 lämnas nedan.

Andra avdelningen ger bestämmelser om övervakning av konventionens efterlevnad (artikel 8-16). I huvudsak innebär bestämmelserna att en ständig kommitté, kallad "kommittén för avskaffande av rasdiskriminering" (kommittén) och bestående av 18 experter, tillsätts av konventionsstaterna. Kommittén har bl.a. att granska staternas rapporter om konventionens tillämpning och

att avge allmänna rekommendationer till generalförsamlingen. Kommitténs uppgifter belyses utförligare nedan.

I tredje avdelningen (artikel 17-25) finns regler om bl.a. ratifikation, reservation och uppsägning av konventionen.

Preamblel

Preambleln innehåller inga förpliktelser för staterna. Den är emellertid användbar för tolkningen av de operativa artiklarna.

Av såväl preambleln som den övriga texten framgår att konventionens allt övergripande mål är en faktisk jämlikhet mellan människor utan åtskillnad av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung. Konventionen vänder sig således mot varje form av diskriminering, även sådan som förekommer från enskilda personer, sammanslutningar och dylikt.

I preambleln säger sig konventionsstaterna beakta bl a att FN-stadgan bygger på principen om alla människors medfödda värdighet och jämlikhet, att den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna proklamerar att alla människor är födda fria och lika i värde och att envar är berättigad till alla de fri- och rättigheter, som uttalas i förklaringen utan åtskillnad av något slag, särskilt med avseende på ras, hudfärg eller nationellt ursprung.

Två gånger omnämns FNs deklaration om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

Vidare beaktar konventionsstaterna alla människors likhet inför lagen och lika rätt till skydd av lagen mot varje diskriminering.

Dessutom beslutar konventionsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att bl a snabbt avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och uttryck och att bekämpa rasistiska doktriner och rasistisk praxis.

Artikel 1

Punkt 1. Bestämmelsen innehåller en definition av begreppet rasdiskriminering.

Av någon anledning finns "civil rights" inte med bland de uppräknade rättigheterna. Civil rights brukar eljest användas som gängse uttryck tillsammans med de politiska rättigheterna. I artikel 5, som innehåller en förteckning av rättigheter, upptas dock en del rättigheter som är att hänföra till kategorin "civil rights" och som alltså saknas i definitionsartikeln.

För rasdiskriminering förutsätts:

- a att det föreligger en särbehandling (skillnad, undantag, inskränkning, företräde),
- b att särbehandlingen grundas på vissa skäl, nämligen ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung,
- c att särbehandlingen har ett visst syfte eller viss verkan, nämligen att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på områden inom det offentliga livet.

Alla tre förutsättningarna ovan måste vara uppfyllda. Dock är det inte nödvändigt att "syfte" och "verkan" i c) uppträder samtidigt. Ett av villkoren är tillräckligt för att definiera en handling eller underlåtenhet som rasdiskriminerande (Lerner sid 31).

Punkt 2. Bestämmelsen tillåter skillnader grundade på medborgarskap och icke-medborgarskap. Åtskillnader beroende på sådant faktum fördöms således inte. Man får emellertid inte därav dra slutsatsen att främlingar är oskyddade enligt konventionen. Åtskillnader pga ras m m fördöms även i fråga om utlänningar (Schwelb sid 1007).

Punkt 3. I detta moment föreskrivs att konventionen inte inverkar på staternas rättsregler som rör nationalitet, medborgarskap eller naturalisering förutsatt att sådana regler inte diskriminerar någon särskild nationalitet. Bestämmelsen förbjuder således diskriminering av viss nationalitet men utesluter däremot inte gynnande av viss nationalitet. Särregleringen beträffande medborgarskap för nordiska medborgare anses exempelvis inte som ett brott mot konventionen. Föreskriften har i stället åsyftat att ge konventionsstaterna möjlighet i vissa avseenden till särreglering för naturaliserade personer (Schwelb sid 1009 ff).

Punkt 4. Momentet handlar om s k positiv diskriminering, som får användas i syfte att uppnå fördelar för vissa grupper eller personer som är i särskilt behov av skydd. Bestämmelsen skall jämföras med artikel 2:2, som direkt ålägger staterna att vidta positiva åtgärder. Båda bestämmelserna är exempel på konventionens jämlikhetsmålsättning, som går längre än den jämlikhet som avser likhet inför lagen. Först när full och verklig jämlikhet

i sin vidaste bemärkelse har uppnåtts antas rasdiskrimineringen kunna försvinna.

Artikel 2

I artikeln fastläggs principen att staterna får varken praktisera eller uppmuntra till rasdiskriminering. Artikeln är uppdelad i två delar. Den ena handlar om skyldigheten att vidtaga åtgärder mot rasdiskriminering medan den andra tar upp frågor som har samband med positiv särbehandling av särskilt utsatta grupper.

I korthet innebär artikeln att staterna åtar sig att

- fördöma rasdiskriminering,
- föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering och
- genom positiv särbehandling främja jämlikhet mellan raserna.

Av de i artikeln ingående momenten är punkten 2:1d den mest omdiskuterade. I denna punkt åtar sig konventionsstaterna att förbjuda och göra slut på rasdiskriminering från personers, grupper eller organisationers sida. Detta skall enligt bestämmelsen ske med alla lämpliga medel, även den lagstiftning som kan bli nödvändig pga omständigheterna.

Bestämmelsen har följande lydelse:

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

Orden "som omständigheterna påkallar" lades till texten i behandlingen i tredje utskottet. Avsikten var att klargöra att lagstiftning behövde tillgripas endast om och i den mån rasdiskriminering förekom i landet (Schwelb sid 1018).

De problem som uppstår i samband med tolkningen av bestämmelsens innebörd sammanhänger med i första hand artikel 4, som kategoriskt ålägger staterna att kriminalisera och förbjuda olika typer av rasistiska företeelser. Formuleringarna i de båda bestämmelserna kan synas svåra att förena. Vid Sveriges granskning av konventionstexten i samband med det lagstiftningsärendet som föregick ratifikationen, utgick såväl utredning som departementschef från att räckvidden av förpliktelsen i artikel 4 begränsades av innehållet i artikel 2:1d (SOU 1968:68 sid 27 och prop 1970:87 sid 60). Denna uppfattning har emellertid senare visat sig oförenlig med den tolkning kommittén ger bestämmelserna i fråga. (Se vidare nedan.)

Artikel 3

Artikeln föranleder ingen kommentar.

Artikel 4

Denna artikel bedöms vara den mest kontroversiella i konventionen. Det är i och för sig inte målsättningen i bestämmelsen som skapar problem utan snarare kollisionen med andra viktiga värden såsom yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna.

Artikeln har ett öppningsmoment och tre operativa bestämmelser.

Öppningsmomentet. I öppningsmomentet fördömer staterna all propaganda och alla organisationer som antingen grundas på idéer om rasöverlägsenhet eller som försöker rättfärdiga eller främja rashat eller diskriminering.

I likhet med rasdiskrimineringsdeklarationen fördömer alltså bestämmelsen all propaganda och alla idéer grundade på rasöverlägsenhet. Konventionen går emellertid ännu längre än deklarationen eftersom den fördömer även rashat.

I andra ledet av artikeln åtar sig staterna att vidta omedelbara och konkreta åtgärder mot diskriminering. För att nå detta skall staterna bl a:

mom a Kriminalisera

- spridning av rasistiska idéer,
- uppmaning till rasdiskriminering,
- våld eller uppmaning till våld mot någon ras m m,
- stöd av rasförföljelse, inklusive finansiering därav.

mom b Olagligförklara och förbjuda organisationer, organiserad och annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Kriminalisera deltagandet i sådana organisationer eller sådan verksamhet.

mom c Inte tillåta offentliga organ att främja eller uppmana till rasdiskriminering.

Uttrycket "organiserad och annan propaganda" avser att täcka propaganda från andra grupper än regelrätta organisationer, varför bestämmelsen kräver en vidsträckt

inhemsk lagstiftning (Lerner sid 50 f). Meron (sid 296) menar att även enskilda personer avses bli föremål för straffsanktioner.

De beteenden som skall kriminaliseras är följaktligen: spridning av rasistiska idéer, uppmaning till rasdiskriminering, våld eller uppmaning till våld mot någon ras m.m., stöd av rasförföljelse, deltagande i rasistiska organisationers m.m. verksamhet.

Enligt artikeln skall åtgärderna under a-c ovan vidtagas med beaktande av dels den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och dels av de rättigheter som anges i artikel 5. Innebörden av detta förbehåll är omdiskuterat.

Artikel 5

Artikeln inleds med en hänvisning till artikel 2 och upprepar det grundläggande åtagandet att eliminera alla former av rasdiskriminering. Vidare åläggs staterna att garantera allas rätt till likhet inför lagen, utan åtskillnad av ras m m, i vad avser åtnjutandet av en rad i artikeln uppräknade rättigheter. Genom ordvalet "everyone" etablerar bestämmelsen den generella principen att regeln skall gälla i så vid mening som möjligt (Lerner sid 56). Vid åtnjutandet av en rättighet skall alltså lagliga åtskillnader pga ras m m mellan medborgare och icke medborgare inte vara tillåtna (jämför artikel 1). Uppräkningen av rättigheter är inte uttömmande vilket indikeras av ordet "notably".

Enligt svensk uppfattning (SOU 1968:68 sid 28) råder ingen tvekan om att lagstiftning i enlighet med artikel 5 erfordras endast om detta är påkallat av omständigheterna. Denna uppfattning tycks Meron dela. Han menar

att rättighetskatalogen i artikel 5 inte skapar där uppräknade rättigheter. Snarare innebär artikeln endast en förpliktelse att hindra rasdiskriminering i samband med utövandet av de rättigheter som redan existerar (Meron sid 294).

Vid ett FN-seminarium i Genève 1979 enades deltagarna om att staterna inte kunde åberopa rättigheterna i artikel 5 som ett hinder mot att uppfylla förpliktelserna i artikel 4.

Artikel 6

Artikeln handlar om skydd och rättsmedel mot rasdiskriminering. Bestämmelsen ålägger staterna att vidta effektiva åtgärder för att tillförsäkra envar dels skydd mot kränkning av hans rätt enligt konventionen och dels rätt till ersättning för skada till följd av sådan kränkning.

Artikeln åsyftar att tillse att den part som tillfogar någon en orätt pga rasdiskriminering också skall ansvara för en effektiv gottgörelse av den kränkte.

Bestämmelsen skall jämföras med artikel 14:2 som anvisar en procedur för prövning av framställningar från den som påstår sig ha blivit kränkt och som uttömt andra tillgängliga inhemska rättsmedel.

1.3 Kommittén

Kommittén har enligt konventionen tre olika funktioner. Den första är att granska medlemsstaternas rapportering och dessutom årligen avge verksamhetsrapport till FNs generalförsamling enligt artikel 9. Kommitténs rapporter

kan innehålla förslag och allmänna rekommendationer till FN gjorda på grundval av kommitténs granskning av staternas rapporter.

Den andra av kommitténs funktioner är dess behandling av de klagomål, som en medlemsstat kan framställa till kommittén mot brister i en annan stats efterlevnad av konventionen enligt artikel 11-13. Sådana tvister skall i sista hand skötas av internationella domstolen.

Den tredje funktionen är kommitténs behörighet enligt artikel 14 att under vissa i artikeln angivna förutsättningar pröva framställningar från enskilda personer eller grupper, som påstår sig ha blivit kränkta med avseende på någon rättighet i konventionen. Kommittén har att efter sin behandling av ärendet överlämna förslag och rekommendationer till klagandena och berörd medlemsstat. Förutsättningarna för kommitténs prövningsrätt är enligt bestämmelserna att staten i fråga har medgivit kommittén sådan behörighet och att sammanlagt minst 10 medlemsstater förklarat sig erkänna kommitténs kompetens.

I december 1982 fick kommittén behörighet att utöva funktionerna i artikel 14.

Sverige är ett av de länder som godtagit den enskilda klagorätten enligt artikel 14. Sverige har dock gjort det förbehållet att kommittén inte skall få pröva klagomål, som redan prövats i internationella organ, om inte konventionen ger bättre skydd i aktuellt avseende.

Även om kommittén visserligen inte givits generell kompetens att tolka konventionen måste den ändå anses ha behörighet att tyda texten i de avseenden som är nödvändiga för kommitténs verksamhet. En sådan tolkning av kommittén är i och för sig inte bindande för medlems-

staterna men den torde ändå ha direkt betydelse för staternas rapporteringsskyldighet och deras interna och externa uppträdande (Meron sid 285).

1.4 Tolkning av artikel 4

1.4.1 Problemet

Det kan sägas att viss oklarhet råder om skyldigheten enligt konventionen att lagstifta om de företeelser som anges i artikelns moment a och b. Frågan är om bestämmelsen innebär ett absolut lagstiftningstväng eller om kravet mildras av lydelsen i artikel 2:1 d, enligt vilken lagstiftning krävs endast om det är påkallat av omständigheterna.

Vidare kan ifrågasättas om hänvisningen till mänskliga rättigheter och rättigheterna i artikel 5 förändrar betydelsen av de katetogiska formuleringarna i artikel 4.

1.4.2 Artikelns tillkomst

Konflikten mellan förbudsföreskriften i artikel 4 och yttrande- och föreningsfriheterna förutsågs redan i samband med behandlingen av rasdiskrimineringsdeklarationen, vars nionde artikel föreskriver åtgärder av samma slag som åläggs staterna i konventionen.

Utformningen av deklarationen föranledde de nordiska staterna att avge en röstförklaring. I den uttalades bl.a. att det enligt deras länders lagstiftning inte var straffbart att uttrycka åsikter. En lagändring i syfte att möjliggöra åtal mot organisationer för att

de framförde åsikter skulle ses som ett allvarligt steg bakåt. Vidare uttalades att den antagna texten var en principförklaring och inte bindande regler.

När sedan konventionstexten debatterades i tredje utskottet var konflikten mellan förbud och åsiktsfrihet ett givet ämne. I avsikt att komma tillrätta med problemet insköts i texten på nordiskt initiativ hänvisningen till rättigheterna i artikel 5. Frankrike lade i samma avsikt muntligen ett förslag om att hänvisa till även den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

Konventionstexten har därefter av många stater uttolkats på så sätt att artikel 4 inte innebär en ovillkorlig skyldighet att vidtaga åtgärder som inte är i full överensstämmelse med konstitutionella garantier för friheter, däribland yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna (Lerner sid 48). Trots att endast en liten minoritet av stater har reserverat sig mot artikel 4 är det många som inte antagit lagstiftning enligt artikeln (Meron sid 316).

1.4.3 Kommitténs uttolkning

Kommittén har en bestämd uppfattning om innebörden i artikel 4. Enligt kommittén är den förpliktande karaktären klar och otvetydig. (FN dok A/34/18 (1979) p 226 och A/39/18 (1984) p 270.)

I en studie som kommittén godkänt pekar Inglés på att, helt oavsett om artikel 4 inkorporeras i ett lands inhemska rättssystem, den måste åtföljas av lagstiftning för att kunna uppfyllas (p 216).

Även om artikel 2:1d ger staterna viss valmöjlighet påverkar den enligt kommittén inte den förpliktande karaktären av artikel 4, som är en specialregel (lex specialis) i förhållande till artikel 2 (FN dok A/42/18 (1987) p 351).

Kommittén poängterar konventionens målsättning att förebygga rasdiskriminering i alla former. Konventionsstaterna måste föra en politik som undanröjer själva källan varifrån rasdiskriminerande handlingar kan tänkas emanera. På så sätt kan man stävja rasistiska aktiviteter och våld. Kommittén menar att artikel 4 är uttryck för en sådan strävan. Staterna skall uppfylla artikeln i förebyggande syfte även om någon rasdiskriminering inte förekommer. För detta krävs inhemska lagsiftning som bl a både kriminaliserar rasistiska handlingar och förbjuder rasistiska organisationer. (FN dok A/33/18 (1978) p 109-110 och Inglés p 221.)

Inglés drar slutsatsen att artikel 4 åsyftar att förebygga snarare än att bota (p 221).

Beträffande konflikten mellan artikeln och åsikts- och föreningsfriheterna påpekar kommittén att det inte finns några obegränsade friheter. En begränsning av fri- och rättigheter är oundviklig och också accepterad i en rad internationella fördrag. (Inglés p 226-230.)

1.4.4 Folkrättslig doktrin

Meron konstaterar att organisationer som uppmanar till rasdiskriminering är förbjudna i konventionen (p 297). Organisationerna måste olagligförklaras så snart det blir uppenbart att de avser att främja rasdiskriminering (Lerner sid 50) eller så snart de faktiskt ägnar sig åt

sådan verksamhet (kommittén citerad genom Meron, sid 298). En organisation kan t o m nekas en för bildandet nödvändig registrering om dess illegala syfte är klart på förhand (Inglés p 238-240).

Vilken innebörd har då hänvisningen i artikel 4 till andra viktiga rättigheter? Hur inverkar den på räckvidden av artikel 4? Kan staterna exempelvis hänvisa till yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna och vägra att införa påbjuden lagstiftning?

En jämförelse med andra internationella fördrag ger vid handen att de rättigheter som är av betydelse i detta sammanhang inte är några absoluta rättigheter. Enligt särskilda bestämmelser i varje fördrag får rättigheterna under vissa förutsättningar begränsas. Detta är också en accepterad princip i folkrätten (Meron sid 299 ff). Förutsättningen för sådana begränsningar är bl a att en inskränkning är nödvändig för att respektera andras grundläggande rättigheter. Frihet från rasdiskriminering är just en sådan grundläggande rättighet i internationell rätt (Hagelroth sid 48 ff).

Begränsningar i andra fri- och rättigheter för att tillgodose rätten till icke-diskriminering är alltså tillåtna och enligt Meron oundvikliga mot bakgrund av konventionens förebyggande syfte (sid 303). Hur långt artikel 4 skall tillåtas begränsa sådana rättigheter är däremot en annan fråga. Den hänger samman med problemet att dra gränsen för konventionsförpliktelseernas räckvidd in i det privata livet.

Konventionen ger inget tydligt svar på gränsdragningsproblemen. Enligt definitionen i artikel 1 gäller konventionen på områden endast inom det "offentliga livet". Samtidigt åläggs staterna i artikel 2:1 d) att göra

slut på rasdiskriminering m m från inte bara samhälleliga organs sida utan också från enskilda personers eller grupper sida. Uttolkat innebär detta att rasdiskriminering, som uppträder i det offentliga livet, är förbjuden även om den utövas av individer, enskilda grupper eller organisationer (Meron sid 292). Vad som avses med offentliga livet är inte klarlagt i konventionen. Artikel 5 kan dock ge viss vägledning eftersom den räknar upp en rad områden inom vilka konventionen är tillämplig (Meron p 292. Jfr dock Schwelb, citerad genom Hagelroth, p 26).

Inte heller kommittén besvarar entydigt vilken räckvidd förpliktelserna i konventionen har (Meron sid 302). Meron uppmärksammar att en långtgående lagstiftning kan inbjuda statsmakterna till ingrepp i rätten till privatliv. Han väcker frågan om civilrättsliga sanktioner bör ifrågakomma i stället för straffrättsliga för att minska möjligheterna till sådana övergrepp (Meron sid 303).

2 SVENSK LAGSTIFTNING I FÖRHÅLLANDE TILL KONVENTIONEN

2.1 Inledning

Detta avsnitt skall behandla den svenska lagstiftningen i förhållande till konventionen. Inledningsvis skall här göras en redogörelse för den i Sverige 1986 antagna lagen mot etnisk diskriminering. Därefter görs en kortfattad genomgång av de lagregler som är tillämpliga i fråga om artikel 1 t.o.m. 6. Slutligen kommenteras närmare de särskilda straffstadgandena hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

2.2 Lag mot etnisk diskriminering

Bakgrund

Den i Sverige verksamma diskrimineringsutredningen, som arbetade under åren 1978-1984 med uppgift att utreda fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m fl, lade ursprungligen ett förslag om lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Utredningen föreslog regler om förbud, ogiltighet och skadestånd som sanktion för att förhindra etnisk diskriminering både vad gällde arbetssökande och vad gällde arbetsvillkoren generellt. Sedan lagförslaget remissbehandlats blev det ånyo föremål för beredning i regeringskansliet. Där befanns att lagförslaget var förenat med så betydande tillämpnings-

svårigheter att det inte vidare kunde övervägas som grund för lagstiftning. I stället genomfördes en konstruktion av i huvudsak följande innehåll. (Lag (1986:442) mot etnisk diskriminering.)

En ombudsman mot diskriminering

Ett särskilt myndighetsorgan, en diskrimineringsombudsman, tillskapades med uppgift att "i bred kontakt med enskilda och samhällslivets olika offentliga och privata organ aktivt bekämpa etnisk diskriminering i samhällslivet på både ett individuellt och kollektivt plan".

Ombudsmannens verksamhet

Ombudsmannens verksamhetsområde avser hela samhällslivet med betoning på arbetslivets förhållanden. Endast den rent privata sfären är egentligen undantagen hans arbetsområde.

Ombudsmannens uppgifter är inriktade på dels individuella och dels generella frågor. På det individuella planet är hans primära uppgift att inom ganska fria ramar arbeta i en huvudsakligen rådgivande och utredande funktion. Han har inte tilldelats en processförande roll, eftersom förutsättningar inte bedömts föreligga för en lagstiftning med vare sig förbuds- eller skadeståndsregler.

På det generella planet skall ombudsmannen ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering. Detta skall ske främst genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning och information m m.

Genom att på detta sätt förhindra att ombudsmannens verksamhet förknippas med straff och påbud har verksamheten ansetts få en mer renodlat konstruktiv och förebyggande inriktning. Målet med verksamheten beskrivs i propositionen vara en strävan efter att samhälleliga åtgärder på området - däri inbegripet ombudsmannen själv - inte längre skall behövas.

På arbetslivets område är en av de mest centrala uppgifterna att motverka etnisk diskriminering av arbetsökande. Särskilt på den privata arbetsmarknaden anses behov finnas av en aktiv bevakning från ombudsmannens sida även i enskilda fall. Detta beror huvudsakligen på att det inte finns några rättsregler. Ombudsmannen har därför fått möjlighet att vid vite både kalla arbetsgivare till överläggningar och att av arbetsgivaren begära redovisning av beslutsunderlag och andra uppgifter, som av ombudsmannen bedöms vara av betydelse för ärendet.

Ombudsmannen har även att till regeringen föreslå lagändringar om han bedömer att verksamheten inte får avsedd effekt på annat sätt.

Nämnd mot etnisk diskriminering

Ombudsmannen har till sitt stöd en särskild nämnd med uppgift att ge råd i de principiellt viktiga frågor, som ombudsmannen själv väljer att hänskjuta dit. Nämndens uppgift är alltså inte att i enskilda ärenden överpröva ombudsmannens verksamhet och inte heller att i enskilda fall uttolka vad som är rätt. Nämnden skall syssla med rättsliga och etiska frågor av generell betydelse i arbetet att motverka diskriminering.

Även nämnden har rätt att initiera ny lagstiftning i mån av behov.

Nämnden skall också pröva besvär över vite som ombudsmannen förelagt.

2.3 Allmänt om svensk lag

Artikel 1

Artikeln talar om rasdiskriminering. I Sverige används begreppet etnisk diskriminering, som enligt lagen om etnisk diskriminering innehåller följande definition:

Med etnisk diskriminering avses att en person eller grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Artikel 2

Regeringsformen

I 1 kap 2 § finns de s k program- och målsättningsstadgandena. Där stadgas bl a att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna åläggs vidare bl a att verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I 1 kap 9 § finns en bestämmelse som anger att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra, som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen och iakta saklighet och opartiskhet.

Andra kapitlet, det s k rättighetskapitlet, handlar om de grundläggande fri- och rättigheterna. I 15 § stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare - med vilken utlänning här i riket likställs - missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Regeln är riktad till lagstiftaren. Den svenska grundlagen slår därmed fast att negativ särbehandling på sådana grunder som ras och etniskt ursprung inte kan accepteras vare sig i fråga om de medborgerliga fri- och rättigheterna eller inom rättsordningen i övrigt.

Annan lagstiftning

Enligt 4 § lagen om etnisk diskriminering skall ombudsmannen mot etnisk diskriminering bl.a. genom överläggningar med myndigheter ta initiativ till åtgärder inom sitt verksamhetsområde.

Anmärkningar mot myndighetspersoner för deras sätt att sköta sin tjänsteutövning kan riktas till justitieombudsmannen eller till justitiekanslern.

Som en parentes kan nämnas att den svenska invandrarpolitiken sammanfattas med begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Enligt en proposition som antogs av vårriksdagen 1986 (1985/86:98) åsyftas med begreppen lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för invandrare som för

den övriga befolkningen. I propositionen slås också fast att det inte är tillräckligt att undanröja formella hinder utan att det krävs särskilda åtgärder för att säkra invandrares möjligheter att få tillgång till utbildning och arbete på de villkor som gäller för den övriga befolkningen.

I övrigt hänvisas till vad nedan sägs under artikel 4 och 5.

Artikel 3

Någon rassegregation eller apartheid förekommer inte i Sverige.

Artikel 4

Rasistisk propaganda är förbjuden i Sverige genom en särskild bestämmelse om hets mot folkgrupp i brottsbalken. Därutöver finns ytterligare en bestämmelse i brottsbalken som direkt tar sikte på särbehandling på etnisk grund.

Brottsbalken 16:8 handlar om hets mot folkgrupp och har följande lydelse.

"Den som offentligen eller i eljest uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten, hotar eller uttrycker missaktning 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."

Brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp skulle inte vara effektiv, om inte ett motsvarande stadgande fanns i tryckfrihetsförordningen. Tryckfrihetsförordningens brottskatalog 7 kap 4 § innehåller således i punkten 8 en bestämmelse som motsvarar brottsbalkens stadgande. Bestämmelsen har följande lydelse:

"Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anges sådan enligt lag straffbar sammanställning som innefattar:
8 p. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, viss nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse."

Genom hänvisning i 2 § radioansvarighetslagen till bl.a. ovanstående bestämmelse i tryckfrihetsförordningen omfattas även sändningar i etermedia av det straffbara området.

Den andra bestämmelsen i brottsbalken som straffbelägger särbehandling på etnisk grund är den om olaga diskriminering. Bestämmelsen, som är intagen i 16 kap 9 § brottsbalken, lyder i här intressanta delar:

"En näringsidkare som i sin sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom tillhanda på de villkor näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst ett år.

Vad som sägs i första stycket om en näringsidkare tillämpas också på den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar för en näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag.

För olaga diskriminering dömes även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.
..."

De båda brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering kommenteras utförligare nedan.

Även straffbestämmelsen om uppvigling i 16 kap 5 § brottsbalken har betydelse som skydd mot rasistiskt färgade övergrepp. Enligt detta lagrum straffas den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till bl a brottslig gärning.

Beträffande uppmaning torde i betydande utsträckning sådan kunna bestraffas genom främst brotten hets mot folkgrupp eller uppvigling. Uppmaning, som inte riktar sig till allmänheten men till viss eller vissa personer kan föranleda ansvar för medverkan till brott enligt 23 kap 4 § BrB.

Brottsbalken innehåller även regler, som utan att direkt avse beteenden av diskriminerande karaktär, kan användas för att skydda enskilda mot sådana övergrepp och kränkningar. Brotten mot liv och hälsa i 3 kap, såsom mord, dråp och misshandel är exempel på detta. Även bestämmelserna i 4 kap om olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott, ofredande och skadegörelse kan komma i fråga. Ärekränkningens brott i 5 kap är andra exempel. Beträffande brottet förolämpning bör uppmärksammas att förolämpning med anspelning på ras etc sedan 1983 är ett brott som kan föranleda allmänt åtal.

Reglerna i 20 kap om myndighetsmissbruk är också användbara mot beteenden som åsyftas i artikeln.

Artikel 5

5 a

Som redovisats under artikel 2 stadgar regeringsformen uttryckligen att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Enligt 1 kap 9 § är domstolar och förvaltningsmyndigheter, som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, skyldiga att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. De svenska processuella reglerna är uppbyggda i enlighet med detta. Det finns således inga särbestämmelser pga ras eller etniskt ursprung i den svenska rättsordningen.

5 b

Enligt 2 kap 5 § RF är varje medborgare - med vilken utlänning här i riket likställs enligt 2 kap 20 § andra stycket 6p RF - gentemot det allmänna skyddad mot kropps-

straff och tortyr och mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden. Även i övrigt är dessa skyddade mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap 6 § RF).

De rättigheter som anges i 2 kap 6 § RF får under vissa i grundlagen angivna förutsättningar begränsas genom lag. Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap 2 § andra stycket RF).

Allmänt sett gäller att våld eller kroppsliga övergrepp som begås av statliga tjänstemän kan bestraffas som misshandel enligt 3 kap 5 § brottsbalken. Staten har dock förbehållit sig rätten att i vissa sammanhang få bruka våld. Så får t.ex. enligt 10 § polislagen en polisman under vissa noga angivna förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Förutsättningen härför är dock att andra medel är otillräckliga och att användning av våld med hänsyn till omständigheterna framstår som försvarligt.

5 c

Rösträtt och valbarhet. Bestämmelsen om rösträtt vid val till riksdagen finns i 3 kap 2 § RF. Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer svenska medborgare som är bosatta i riket. Den som inte har uppnått 18 års ålder senast på valdagen eller som är omyndigförklarad av domstol har inte rösträtt. Om rösträtt för svenska

medborgare som inte är bosatta i riket finns särskilda regler.

Valbar till riksdagen är den som uppfyller villkoren för rösträtt (3 kap 10 § RF).

Bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap finns i lagen om svenskt medborgarskap från 1950. Lagen innehåller inte några bestämmelser som skulle göra det möjligt att vid beviljande av svenskt medborgarskap ta hänsyn till ras etc.

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 1976, infördes rösträtt i kommunala val och landstingsval för utländska medborgare som är bosatta i Sverige. Reformen genomfördes av en enig riksdag. Enligt dessa regler gäller att en utländsk medborgare har rösträtt på samma villkor som svenska medborgare under förutsättning att han varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valet.

Den som har rösträtt i kommunala val är också valbar till kommunala förtroendeuppdrag.

Offentliga tjänster och uppdrag. När det gäller rätten att inneha offentliga tjänster och uppdrag föreligger inte några formella hinder som kan hänföras till ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. Endast sakliga grunder får enligt 11 kap 9 RF tillmätas betydelse vid tjänstetillsättningar.

För vissa tjänster fordras dock svenskt medborgarskap. Statschefen skall enligt 5 kap 2 § RF vara svensk medborgare. Av regeringsformen framgår vidare att svenskt medborgarskap fordras för en rad andra tjänster.

I övrigt får krav på svenskt medborgarskap uppställas endast i lag eller enligt förutsättning som anges i lag. Så har exempelvis i lagen om offentlig anställning införts en bestämmelse att endast svenska medborgare får inneha eller utföra militära tjänster eller tjänster som åklagare eller polismän.

5 d (i och ii)

Enligt regeringsformen gäller följande till skydd för svenska medborgare.

Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket (2 kap 7 § första stycket RF).

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta (2 kap 8 § RF).

Skyddet mot frihetsberövande gäller även utlännningar här i riket om annat inte följer i särskilda föreskrifter i lag (2 kap 20 § andra stycket 4p RF). Sådana föreskrifter finns i utlänningslagen. Av militära säkerhets-skäl finns också vissa regler om begränsningar i utländska medborgares rätt att beträda vissa områden inom riket, s k skyddsområden.

5 d (iii-vi)

Inte heller i här aktuella avseenden finns några lag-regler som medger särbehandling p.g.a. ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung.

5 d (vii-ix)

Enligt 2 kap 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. Yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. Informationsfrihet: frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttrande,
3. Mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförandet av konstnärligt verk,
4. Demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats,
5. Föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,
6. Religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag är utlänningar här i riket likställda med svenska medborgare i dessa avseenden (2 kap 20 § andra stycket 1 p RF).

Ovanstående fri- och rättigheter får begränsas under vissa angivna förutsättningar (2 kap 6 §, jfr med 2 kap 12 § andra stycket och 2 kap 13 och 14 §§ RF). Således får exempelvis föreningsfriheten inskränkas såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

5 e (i)

Beträffande arbetslivet gäller på den offentliga sektorn kravet på saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § RF. Bestämmelsen riktar sig mot bl.a. just etnisk diskriminering inom offentlig förvaltning (prop. 1985/86:98 sid 206). Till denna grundlagsregel anknyter lagen om offentlig anställning (LOA), som reglerar frågor rörande anställnings ingående, upphörande, disciplinansvar m.m.

När det gäller tjänstetillsättning på den offentliga sektorn gäller enligt LOA kravet i regeringsformen på saklig grund för sådan tillsättning. Bestämmelsen innebär att arbetsgivare vid tillsättning av tjänst endast får fästa avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Genom ordet "såsom" ger regeln visst utrymme för möjlighet att ta hänsyn till även andra grunder än förtjänst och skicklighet, exempelvis arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En särbehandling av en arbetssökande på grund av hans etniska tillhörighet är emellertid inte att betrakta som sakligt grundad i lagens mening.

På den privata sektorn är anställningsrätten - med några undantag - fri. Någon lagreglering till skydd mot etnisk diskriminering av arbetssökande finns inte. Inte heller för arbetslivet i övrigt gäller någon särskild lagreglering mot diskriminering. (Jfr dock vad

ovan sägs om diskrimineringsombudsmannen och hans verksamhet.)

Arbetsgivarens uppsägningsrätt är emellertid begränsad. Lagen om anställningsskydd reglerar frågor som sammanhänger med bl.a. anställnings upphörande. Lagen föreskriver att en arbetsgivare måste ha saklig grund för att säga upp eller avskeda en arbetstagare. Saklig grund anses inte föreligga för en uppsägning eller ett avsked på grund av rastillhörighet, nationellt eller etniskt ursprung. En osakligt grundad åtgärd kan drabbas såväl av ogiltighet som av skadeståndssanktion.

Lagen innehåller vidare regler om turordning vid uppsägning i en situation av brist på arbete. Innebörden är att anställningsskyddet skall relateras till anställningstidens längd. En arbetstagare med längsta anställningstid skall således sist ifrågakomma för en uppsägning. Avvikelser härifrån får göras i kollektivavtal.

Även anställningsvillkoren generellt regleras vanligen i kollektivavtal.

Enligt en på arbetsmarknaden gällande rättsprincip får kollektivavtal inte innehålla villkor som är diskriminerande. Parterna har skyldighet att iakttaga s k "god sed på arbetsmarknaden". Inte heller i övrigt får arbetsgivaren utföra sin arbetsledningsrätt på ett sätt som strider mot god sed eller vad som eljest är tillbörligt.

Hur långt dessa principer sträcker sig är ovisst. Rättstillämpningen uppvisar dock exempel på att avtal blivit ogiltiga och att den som avtalet kränkt tilldömts skadestånd. Exempel finns även på att en arbetsledningsåtgärd blivit föremål för domstolsprövning såsom stridande mot god sed på arbetsmarknaden.

5 e (ii)

Rätten att bilda fackföreningar är i Sverige skyddad både i grundlag och i annan lagstiftning. Föreningsfriheten finns inskriven i 2 kap 1 § 5 p RF. I medbestämmandelagen återfinns vidare allmänna regler till skydd för rätten att tillhöra arbetsgivare- respektive arbetstagarorganisation. Dessa lagbestämmelser förbjuder personer och organisationer på arbetsgivare- och arbetstagsidan att vidta åtgärd till skada för någon på den andra sidan för att denne utnyttjat sin föreningsrätt. Vidare förbjuds åtgärder mot personer på andra sidan i syfte att hindra att föreningsrätten utnyttjas. Arbetsgivare, arbetstagare eller organisation som bryter mot bestämmelserna kan drabbas av skadeståndsskyldighet.

Även när det gäller rätten till inträde i en facklig organisation åtnjuter den enskilde ett skydd mot etnisk diskriminering. Detta skydd är visserligen inte lagstadgat, eftersom föreningarnas verksamhet väsentligen är reglerad i föreningsstadgor och inte i lag. Dock avser diskrimineringsombudsmannens verksamhet även arbetet inom organisationerna. Avgöranden i rättspraxis visar också att gällande rättsprinciper utgör hinder mot en godtycklig behandling av enskilda från organisationers sida.

5 e (iii-vi)

Som en följd av att den svenska invandrapolitiken syftar till en jämlik behandling av invandrare som givits rätt att bo och arbeta i Sverige är den allmänna inriktningen att invandrarnas bostadsförsörjning, hälso- och sjukvård, sociala trygghet och service, undervisning och utbildning samt lika rätt till deltagande i kulturlivet skall tillkomma dem på samma

villkor som tillkommer befolkningen i dess helhet. Det är en grundläggande princip i den svenska politiken att inga åtskillnader skall få ske därvidlag. För att kompensera invandrare eller grupper av invandrare för de praktiska svårigheter som kan uppkomma inom dessa områden, görs i många fall särskilda insatser direkt inriktade på invandrarna.

5 f

Under detta moment hänvisas till genomgången av brottet olaga diskriminering.

Artikel 6

Ovan har redovisats vilket skydd mot rasdiskriminerande handlingar som finns i den svenska lagstiftningen. Vidare har framgått under artikel 5 a att svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter har en grundläggande skyldighet att iaktta principen om allas likhet inför lagen.

Vad avser rätten till skadestånd finns inom civilrätten regler därom i skadeståndslagen. Enligt 2 kap. 1 § föreskrivs att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan.

Ersättningen för personskada omfattar förutom ekonomisk skada även ideell ersättning avseende lyte och men, sveda och värk och allmänna olägenheter.

Ersättning för sakskada omfattar värdet av det skadade föremålet, inkomstförlust och annan kostnad till följd av skadan.

Även s.k. ren förmögenhetsskada, d.v.s. ekonomisk skada utan samband med person eller sakskada ersätts enligt 2 kap. 4 § om den orsakats genom brott.

Enligt 1 kap. 3 § skall även psykiskt lidande ersättas i samband med vissa brott, oavsett om de har samband med personskada. Genom en ändring i skadeståndslagen 1986 kan numera någon som utsätts för brottet olaga diskriminering få ersättning - inte bara för ekonomisk skada utan också för sådant psykiskt lidande.

Någon motsvarande rätt till skadestånd föreligger inte för brottet hets mot folkgrupp, eftersom en folkgrupp inte har kunnat anses som målsägande. (NJA 1978, sid 3.) Däremot kan naturligtvis en gärning som innefattar brottet hets mot folkgrupp samtidigt vara att bedöma som ett annat brott, vilket enligt 1 kap 3 § skadeståndslagen medger rätt till skadestånd (exempelvis ärekränkning, ofredande, brott mot den personliga friheten). Inom arbetsrätten gäller enligt medbestämmandelagen att en arbetsgivare kan ådömas att utge såväl ekonomiskt som ideellt (allmänt) skadestånd om han tillämpar diskriminerande anställningsvillkor eller arbetsledning, som kan anses stå i strid med innehållet i tillämpligt kollektivavtal. En förutsättning för skadestånd är dock att den kränkta är anställd hos arbetsgivaren. Någon rätt till skadestånd på grund av etnisk diskriminering föreligger inte för arbetssökande.

Även anställningsskyddslagen öppnar en möjlighet till både ekonomiskt och ideellt (allmänt) skadestånd för den som av diskriminerande skäl uppsägs eller avskedas från sitt arbete. Detsamma gäller om någons rätt till återanställning träds förnär av sådana skäl.

2.4 Särskilt om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen

2.4.1 Brottsbalken

Redan år 1942 väcktes i riksdagen ett par motioner om hatpropaganda. Bakgrunden var en reaktion på 30- och 40-talens förföljelse av judar. Frågan överlämnades till straffrättskommittén som 1944 lade fram ett förslag om text till en straffbestämmelse om hets mot folkgrupp. 1948 infördes den under strafflagen 11:7. Bestämmelsen gällde handlingar som var uppsåtligt hotande, förtalande eller smädande och som utfördes offentligt och riktades mot grupper inom vårt land. En restriktiv hållning till kriminaliserandet av de aktuella gärningarna ansågs nödvändigt för att inte yttrandefriheten skulle lida men.

Meningen var enligt kommittén inte att "hindra ett sakligt dryftande av de spörsmål till vilka sådana (befolkningsgruppers) närvaro ger upphov". Även förklenande omdömen som inte överskred gränsen för en saklig karaktäristik av grupperna eller deras uppträdande skulle förbli tillåtna. År 1965 placerades hetsparagrafen i brottsbalken under dess 16 kap 8 §. I samband med denna överflyttning höjdes straffmaximum till två års fängelse.

Denna ursprungliga bestämmelse kriminaliserade alltså gärningar inom ett snävare fält än den gör i dag, eftersom begreppet missaktning då föll utanför.

Lagrummet ändrades därefter år 1971 i samband med att Sverige tillträdde rasdiskrimineringskonventionen. Nuvarande lydelse fick bestämmelsen år 1982 efter ändringsförslag av diskrimineringsutredningen.

Tre rekvisit upptas i brottsbeskrivningen. Handlingen skall bestå i:

1. hot eller uttryck för missaktning, som skall ske
2. offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids till allmänheten och som är riktad mot
3. folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anknytning till ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller viss trosbekännelse.

2.4.1.1 Den brottsliga handlingen

Rekvisitet missaktning infördes i bestämmelsen för att denna bättre skulle överensstämma med rasdiskrimineringskonventionen. Termerna förtal och smädelse i den brottsliga handlingen ansågs nämligen vara alltför begränsande. För straffbarhet borde det enligt propositionen räcka med att ett uttalande var nedsättande för en viss folkgrupps anseende. Departementschefen påpekade dock att saklig kritik av en ras eller en folkgrupp även i fortsättningen skulle vara straff-fri (prop. 1970:87 sid 23).

Lagrådet avstyrkte ändringen med motiveringen att ordet missaktning var vagt och att det innebar svårigheter att avgränsa de beteenden som åsyftades. Dessutom menade lagrådet att ändringen kunde inverka menligt på den fria politiska debatten, speciellt vid kritik av situationen i främmande land (prop. sid 126).

Departementschefen förklarade sig vara medveten om gränsdragningsproblemen mellan sakligt befogad kritik och straffbara uttalanden. Han menade emellertid att denna problematik förelåg oavsett hur det straffbara området definierades. Han anförde vidare att en inskränkning i yttrandefriheten borde kunna tolereras i fråga om yttranden som är nedsättande för en hel folkgrupp. Hänsynen till opinionsfriheten och kritikrätten borde inte få skydda uttryck av missaktning för en hel folkgrupp av innebörd att denna exempelvis tillhör viss nationalitet och därför skulle vara mindervärdig i något avseende (prop. sid 129).

Lagutskottet anslöt sig till departementschefen men framhöll att begreppet missaktning borde tolkas med viss försiktighet (I LU 1970:41 sid 50). En saklig och vederhäftig diskussion rörande viss folkgrupp kunde enligt utskottet aldrig bli straffbar. Alltså, menade utskottet, skulle inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur kunna bestraffas.

Efter en debatt i riksdagen infördes i brottsbalken 16:8 rekvisitet missaktning.

Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att man egentligen inte ville ha den inskränkning i yttrandefriheten, som utvidgningen av det straffbara området faktiskt kunde innebära (Axberger sid 210). Uttalanden om att begreppet missaktning måste tolkas med försiktighet för att inte stävja en saklig och vederhäftig diskussion har också senare i rättstillämpningen visat sig få stor betydelse.

1981 lade diskrimineringsutredningen sitt förslag om vissa ändringar av bl.a. bestämmelsen hets mot folkgrupp. Förslaget innehöll inte någon ändring av den straff-

belagda gärningen. I lagstiftningsärendet gav emellertid flera remissinstanser uttryck för oro för att bestämmelsen inskränkte alltför mycket på yttrandefriheten (prop. 1981/82:58 sid 13). Kritiken tog främst sikte på att kriminaliseringen gällde inte bara hot utan även missaktning. Från flera håll erinrades om vad lagrådet sagt i samband med lagstiftningsärendet 1970.

Frågan togs upp i propositionen. Departementschefen fann knappast att rättstillämpningen dittills bekräftade farhågorna att den gällande lagtexten inte gjorde det möjligt att fullt ut respektera yttrandefriheten. Han medgav dock att det vid en bokstavstolkning av bestämmelsen skulle kunna hävdas att den inte gav någon ovillkorlig rätt "att i neutral form framföra ens sanna eller seriöst underbyggda uppgifter", om de var ofördelaktiga för en viss folkgrupp (sid 14).

Han anförde vidare att det, med den förändring som föreslogs i propositionen av skyddsobjektet (se nedan), var tveksamt om det i fortsättningen alltid skulle vara tillåtet att fritt diskutera sociala problem inom invandrargrupper som man fått del av genom undersökningar, reportage, statistik m.m.

I propositionen diskuterades olika förslag till lösningar. Bl.a. hade yttrandefrihetsutredningen, som var remissinstans, föreslagit att man som straffförutsättning skulle kräva att gärningen fick viss effekt, nämligen att den skulle bidra till "uppkomsten av hatisk stämning som kan leda till övergrepp".

Departementschefen fann att en sådan lösning var mindre lämplig bl.a. därför att den inte tillgodosåg huvudsyftet med rasdiskrimineringskonventionen, som var att motverka idéer om rasöverlägsenhet. Sådana föreställ-

ningar var inte alltid kopplade till rashat, snarare utgick de från uppfattningen om mindervärdighet hos den ena eller andra rasen.

I stället förordade departementschefen en annan lösning, även den framförd av yttrandefrihetsutredningen. Det föreslogs att uttrycket "missaktning" skulle utbytas mot "förakt". Genom en sådan språklig förändring skulle man enligt departementschefen åstadkomma en precisering som enligt gängse uppfattning om de aktuella ordens valörer klarare markerade det straffbara området. Det betonades dock att ändringen naturligtvis inte fick leda till att enskilda folkgrupper fick ett sämre skydd än de dessförinnan hade. Förändringen skulle alltså mera ses som ett sätt att bringa lagtextens ordalydelse i överensstämmelse med den praxis som rådde.

Justitieutskottet ansåg det olämpligt att byta ut ord i en lagtext utan att därmed samtidigt ändra textens innebörd. Dessutom ansåg utskottet att departementschefens skäl inte var tillräckliga för en ändring (JuU 1981/82:41 sid 7). Utskottet hemställde därför att riksdagen skulle avslå propositionen i den delen. Riksdagen biföll utskottets hemställan och rekvisitet missaktning kom därmed att kvarstå i lagtexten.

Det bör påpekas att det för straffbarhet inte krävs att uttrycket för missaktning verkligen lett till någon effekt. Redan uttalandet som sådant är kriminaliserat.

2.4.1.2 Offentlighetsbegreppet

I avsikt att straffbelägga propagandakampanjer som fördes i det fördolda - t.ex. i privata samtal - gjordes genom lagändring 1971 en utvidgning av offentlighets-

rekvisitet. Även denna ändring genomfördes för en bättre överensstämmelse med rasdiskrimineringskonventionen.

Utvidgningen innebar att meddelandet inte längre på ett direkt sätt behövde vända sig till allmänheten för att beteendet skulle kriminaliseras. Det blev tillräckligt om det spreds bland allmänheten. Sådant spridande kunde exempelvis ske genom upprepade uttalanden vid privata samtal. För straffbarhet förutsattes att gärningsmannens uppsåt omfattade spridning bland en obestämd krets. Straff inträdde alltså inte om hans uppsåt var inriktat på en krets bekanta, även om den var vidsträckt. (Prop. sid 42.)

Riksdagen har i maj 1988 antagit ett förslag till ändring av bl.a. offentlighetsrekvisitet i hets mot folkgrupp (prop. 1986/87:151). För straffbarhet krävs inte längre att uttalande eller meddelanden förs offentligt eller sprids bland allmänheten. Det skall vara tillräckligt redan att dessa sprids. Lagändringen är enligt departementschefen att se som ett led i ett starkt samhälleligt intresse att med kraft motverka rasistiska organisationer. Lagändringen möjliggör lagliga ingripanden i sådana organisationers interna verksamhet.

Endast yttranden inom den helt privata sfären blir i fortsättningen straff-fria.

Med spridning avses enligt propositionen att yttrandet når ut till en grupp av personer som utgör mer än ett fåtal.

Lagändringen genomfördes efter en ganska omfattande debatt i riksdagen. Såväl lagrådet som diskrimineringsombudsmannen (DO) hade ställt sig tveksamma till förslaget och menade att syftet med ändringsförslaget

bättre uppnåddes med ett förbud mot rasdiskriminerande organisationer (prop. sid. 308).

Departementschefen replikerade i propositionen att han inte var beredd att ändra sin inställning i saken och inte ville förorda något särskilt förbud som kriminaliserade medlemskap i rasistiska organisationer. Samtidigt tillade departementschefen att han inte är främmande för att på nytt ta upp frågan, om detta skulle visa sig vara påkallat. (Prop. sid 324 f.)

2.4.1.3 Begreppet folkgrupp

Genom lagändring 1971 kom begreppet att omfatta "folkgrupp av viss ras med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse". Därmed åsyftades de uppdelningar av människosläktet som brukar göras i antropologiska rasindelningar. Med kategorin etniskt ursprung avsågs grupperingar i vilka medlemmarna har ett relativt enhetligt kulturmönster.

Genom att regeln avsåg kollektiv av raser eller folkgrupper, ansågs enligt förarbetena straffbarhet kunna inträda även om objektet för en brottslig handling var mer allmänt (SOU 1968:68 sid 59). Det skulle vara tillräckligt t ex om "en viss ras eller en folkgrupp med viss hudfärg prisas på sådant sätt att alla andra raser respektive folkgrupper med annan hudfärg måste anses smådade". Detta skulle enligt utredningen ge möjligheter att beivra sådant spridande av åsikter om rasöverlägsenhet som omfattades av artikel 4 i rasdiskrimineringskonventionen. Departementschefen instämde med utredningen (prop. 1970:87 sid 61).

Utvecklingen visade sedermera att de myndigheter som hade att beivra brottslighet av aktuellt slag ansåg att det brottsobjekt som skyddades i paragrafen endast var folkgrupper som hade medlemmar antingen av samma nationalitet eller av ett relativt enhetligt kultur-mönster. Begreppet invandrare, som omfattade en mångfald olika folkgrupper ansågs vara alltför obestämt för att falla in under lagbestämmelsen. Detta ledde i sin tur till att hotelser eller uttryck för missaktning mot exempelvis invandrare inte kunde beivras.

I lagtexten infördes därför, på förslag av diskrimineringsutredningen, 1982 ett tillägg "folkgrupp eller annan sådan grupp av personer" (prop. 1981/82:58). Därigenom kom skyddet att omfatta såväl enskilda folkgrupper som ett kollektiv av sådana. Med grupp av personer avsågs alla slags mängder av individer förutsatt att medlemmarna hade minst ett identifierbart och relevant attribut gemensamt. Genom ändringen kom således kollektiv med beteckningen "invandrare" och "utlänningar" att bli skyddade.

2.4.1.4 Målsägande och åtalsrätt

1978 slog Högsta Domstolen fast att det inte kunde finnas någon målsägande vid brottet hets mot folkgrupp (NJA 1978 sid 3). I anledning därav väcktes två motioner i riksdagen.

I den första motionen yrkade motionären att företrädare för den folkgrupp som utsatts för missaktning skulle få ställning som målsägande och därigenom rätt att väcka enskilt åtal. Justitieutskottet ansåg bl.a. att det skulle bli svårt att tillämpa en sådan regel, t.ex.

om en främmande stat eller flera rivaliserande organisationer samtidigt önskade företräda en viss etnisk grupp.

Utskottet pekade också på möjligheten för varje medborgare att ange brott till åtal och att påkalla överprövning av åklagarens beslut om denne inte väckte åtal (JuU 1979/80:7). Riksdagen godkände utskottets betänkande och avstyrkte bifall till motionen.

I den andra motionen hemställde motionären att diskrimineringsutredningen skulle få i uppdrag att utreda hur innehållet i artikel 6 i konventionen, enligt vilken envar skulle tillförsäkras skydd mot och gottgörelse för diskriminerande behandlingar, skulle kunna överföras till svensk rätt så att en tillfredsställande reglering uppnåddes. Utskottet pekade på att det i första hand var brottet olaga diskriminering som gav den enskilde straffrättsligt skydd mot rasdiskriminerande handlande. Även vid andra brott med rasdiskriminerande inslag, t.ex. olaga hot, ofredande, förtal och förolämpning, kunde målsägandetalan föras. Att detsamma inte gällde hets mot folkgrupp sammanhänge med att den straffbelagda gärningen riktades till en grupp människor och inte till enskilda. Utskottet avstyrkte även denna motion. (JuU 1980/81:7). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Diskrimineringsutredningen berörde frågan i sitt delbetänkande om hets mot folkgrupp (SOU 1981:38 sid 66 f). Utredningen fann att skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp inte kunde utgå enligt gällande skadeståndsregler oavsett om någon målsägande fanns eller ej. Enligt utredningen kunde därför frågan begränsas till att avse huruvida man skulle införa regler om enskild åtalsrätt eller ej.

Möjligen skulle polis- och åklagarmyndigheters inte alltid så högt prioriterade bevakning av dessa frågor motivera att en enskild talerätt infördes menade utredningen.

Utredningen stannade dock för att inte föreslå någon enskild åtalsrätt, varken för organisationer eller enskilda. Det tyngsta argumentet för denna ståndpunkt redovisade utredningen sålunda; det var angeläget att den normala ordningen att åklagare påtalade brott fick gälla fullt ut även vid brott främst riktade mot invandrar- och minoritetsgrupper. Annars fanns risk för, menade utredningen, att polis och åklagaremyndigheter skulle komma att visa än mindre intresse för brottet hets mot folkgrupp.

Varken remissinstanserna eller departementschefen fann anledning att göra en annan bedömning än utredningen i denna fråga.

2.4.2 Tryckfrihetsförordningen

Ett tryckfrihetsbrott kan beskrivas antingen helt och hållet inom de allmänna straffstadgandena, vilket är vanligt utomlands, eller genom särskilda tryckfrihetsrättsliga stadganden. Den senare metoden tillämpas i Sverige. För att täcka in ett förbud mot hets mot folkgrupp i en tryckt skrift måste således motsvarande stadgande finnas i tryckfrihetsförordningen. Sedan 1949, då den nuvarande tryckfrihetsförordningen började gälla, har där också funnits ett sådant stadgande.

Den nuvarande bestämmelsen är intagen i 7 kap 4 §, 8 p TF.

Eftersom tryckfrihetsförordningen är grundlag kan statsmakterna inte genom andra författningar begränsa tryckfriheten. Missbruk av tryckfriheten kan inte föranleda ansvar annat än med stöd av tryckfrihetsförordningen. Denna måste således innehålla egna beskrivningar av de yttranden som är brottsliga.

För straffbarhet som tryckfrihetsbrott krävs vidare att ett yttrande måste vara straffbart såväl enligt tryckfrihetsförordningen som brottsbalken. Tryckfrihetsförordningens straffbud kan alltså aldrig sträcka sig längre än till brottsbalkens. Detta innebär att det straffbara området inte kan utvidgas utan grundlagsändring men däremot inskränkas genom en ändring i vanlig lag.

Vid bedömningen av ett uttrycks straffbarhet skall man enligt 1 kap. 4 § TF alltid "ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mer på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla". Ett yttrandefrihetsrättsligt skyddat syfte kan alltså ursäktat ett mindre lämpligt uttryckssätt (Axberger sid 214).

7 kap 4 § 8 p TF överensstämmer med BrB 16:8 med undantag av offentlighetsrekvisitet. Det generella offentlighetsrekvisitet i tryckfrihetsförordningen, som innefattas i kravet på utgivning, gäller emellertid även vid detta brott.

2.4.3 Uppsåt

Som huvudregel inom straffrätten gäller att en gärning är belagd med straff endast om den begås uppsåtligen. Detta gäller också vid brottet hets mot folkgrupp. I undantagsfall är gärningar utan uppsåt straffbelagda förutsatt att de är begångna av oaktsamhet. I samband med lagändringen 1982 diskuterades inom utredningen att införa en bestämmelse som gjorde det straffbart att av vårdslöshet handla på sätt hetsparagrafen i brottsbalken föreskrev. Utredningen bestämde sig emellertid för att avstå från att lägga ett sådant förslag. Skälen för detta redovisades enligt följande.

1. En regel om hets mot folkgrupp som inte krävde uppsåt skulle nödvändigt innebära undantag för vissa situationer. Detta i sin tur skulle orsaka svåra gränsdragningsproblem och därmed sammanhängande bristande respekt för bestämmelsen.
2. Det antogs strida mot allmänna rättsmedvetandet att bli bestraffad därför att man av omdömeslöshet fällt ett uttalande, som inneburit hot eller missaktning för folkgrupp.
3. Bestämmelsen skulle sannolikt uppfattas som ett allvarligt ingrepp i tryckfriheten eftersom i tryckfrihetsförordningen angivna brott förutsatte uppsåt.

2.5 Särskilt om olaga diskriminering

I 16 kap 9 § BrB bestraffas diskriminering på etnisk grund om den utförts av näringsidkare eller dennes representant genom att inte gå en person tillhanda på de villkor som tillämpas mot andra. Bestämmelsen är även tillämplig på den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag när han går allmänheten till handa.

Bestämmelsens lydelse har återgivits i den allmänna genomgången.

Denna bestämmelse är ett resultat av Sveriges tillträde till FNs rasdiskrimineringskonvention. Klausulen går längre än vad konventionsbestämmelsen i artikel 5:1 kräver. Bestämmelsen omfattar nämligen i princip skydd mot diskriminering vid tillhandahållande av tjänster m.m. i näringsverksamhet överhuvudtaget och i allmän verksamhet och vid tillträde till offentlig tillställning eller annan sammankomst.

Även om således stadgandet svarar emot konventionens syfte innebär det emellertid inte att alla former av rasdiskriminering är täckta. Förbudet omfattar nämligen inte tillhandahållande av tjänster m.m. på områden som ligger utanför näringsverksamhet eller därmed jämförlig verksamhet.

Vid tillkomsten 1971 menade utredningen att det var särskilt vanskligt att ingripa med påföljder emot verksamhet inom mera privata förhållanden. Dessutom menade man att bevisssvårigheterna var stora inom verksamhet av personlig natur. I stället pekade man på möjligheten att på nu avsedda områden i vissa fall tillämpa brottsbalkens bestämmelser om förolämpning och föargelse-

väckande beteende. I övrigt menade utredningen att man fick förlita sig på andra medel än straffrättsliga åtgärder, främst på upplysningsverksamhet.

2.5.1 Personkretsen

Personkretsen mot vilken förbudet riktar sig inbegriper dels näringsidkare och den som är anställd hos sådan i dennes näringsverksamhet och dels den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag. Även anordnare av offentlig tillställning eller allmän sammankomst, ävensom medhjälpare till denne, omfattas. Innebörden av begreppen belyses i det följande.

Näringsidkare. Begreppet skall fattas i vidsträckt mening. Avsikten är att bestämmelsen skall omfatta varje av fysisk eller juridisk person yrkesmässigt driven verksamhet av ekonomisk art. Bestämmelsen är alltså tillämplig även på statliga och kommunala företag som idkar näring. Verksamheten behöver inte vara stadigvarande även om det i kravet på yrkesmässighet anses ligga ett visst mått av permanens. Inte heller är det nödvändigt att verksamheten är inriktad på vinst vare sig för utövaren eller någon annan. Att verksamheten avser att främja ett ideellt eller välgörande syfte hindrar heller inte att vederbörande anses som näringsidkare.

Inom området för näringsverksamhet faller den yrkesmässiga delen av bostadsmarknaden. Även bostadsrättsförening är att betrakta som näringsidkare i den mening som avses med stadgandet (NJA 1979 sid 657).

Anställda. Bestämmelsen åsyftar såväl högre som lägre befattningshavare anställda hos enskilda näringsidkare eller i allmän tjänst.

Beträffande de anställda i allmän tjänst träffades dessa ursprungligen av straffbudet endast i den mån de i sin tjänsteutövning hade att på något sätt gå allmänheten tillhanda. Det straffbara området var således begränsat till själva tjänsteutövningen. Avsikten med en sådan begränsning var att hålla interna mellanhavanden på arbetsplatsen, exempelvis sådana som rörde förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, utanför bestämmelsens räckvidd (prop. 1970:87 sid 399 och 76).

Begränsningen i bestämmelsen ledde till oklarheter och ansågs rent allmänt mindre lämplig. Bestämmelsen justerades 1987 till att gälla generellt alla anställda i allmän tjänst. Därigenom gjordes från statsmakternas sida en markering om att diskriminering på etnisk grund är otillåten för alla som i allmän tjänst faktiskt går allmänheten tillhanda oavsett om detta ingår i deras egentliga arbetsuppgifter eller ej (prop. 1985/86:98 sid 114 ff).

Allmänt uppdrag. Personer som innehar allmänt uppdrag omfattades inte av bestämmelsen vid dess tillkomst. Tillägget är ett resultat av ändring 1987 på förslag av diskrimineringsutredningen. Denna hade i samband med några fall av ifrågasatt diskriminering på bostadsmarknaden uppmärksammat att ledamöter i en kommunal bostadsförmedlingsnämnd inte kunde göras ansvariga för eventuell diskriminering enligt lagrummet. Utredningen fann det inte acceptabelt att en och samma handling kunde bli antingen straffbar eller straffri beroende på om den begicks av en tjänsteman eller av en politiker (prop. 1985/86:98 sid 117).

Först sedan lagrådet (sid 316) instämt i utredningens förslag lät sig departementschefen övertygas, varefter tillämpningsområdet för straffbestämmelsen utvidgades till att omfatta även politiskt valda förtroendemän.

Anordnare. Genom att rikta bestämmelsen mot anordnare och medhjälpare till anordnare av offentlig tillställning m m möjliggörs en tillämpning av bestämmelsen vid tillställningar som faller utanför begreppet näringsverksamhet eller allmän verksamhet.

2.5.2 Den skyddade kretsen

Brottsobjektet i denna bestämmelse är densamma som i 16 kap 8 § BrB. Samma individer som där avses är således skyddade mot även diskriminering enligt förevarande paragraf.

Skyddet avser den som begär en prestation av näringsidkaren e d. Begäran behöver inte ha någon speciell form utan kan framställas muntligen eller helt enkelt framgå av omständigheterna. Som exempel anges i propositionen att en person slår sig ner vid ett bord i en restaurang (prop. 1970:87 sid 76). I undantagsfall kan skyddas även en person som inte alls begär någon prestation. Detta gäller exempelvis i de fall en tjänsteman p g a författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet har skyldighet att under vissa förhållanden gå viss personkategori tillhanda. Som exempel nämns i propositionen de socialvårdande organens verksamhet.

2.5.3 Den brottsliga gärningen

Den brottsliga gärningen består i att näringsidkaren inte går någon tillhanda på de villkor som näringsidkaren i allmänhet tillämpar i sin verksamhet. Med villkor avses inte sådana som näringsidkare av ifrågasvarande slag i allmänhet uppställer utan sådana som just den aktuella näringsidkaren i allmänhet tillämpar i förhållande till sina kunder, klienter m.m. Underlåtenheten kan manifesteras på olika sätt. Den kan komma till uttryck genom uttalande, åtbörd, våldshandling eller annat aktivt förfarande. Som exempel anges i förarbetena att en person avhyzes från en lokal där tjänster tillhandahålls eller debiteras högre avgift än andra. Underlåtenheten kan också komma till uttryck genom passivitet. Som exempel nämns att en näringsidkare inte bryr sig om att betjäna en kund som har infunnit sig i hans affärslokal eller låter kunden vänta obefogat länge på betjäning.

Skyldigheten att tillhandagå på allmänt gällande villkor innefattar således dels förbud mot att helt vägra någon möjlighet att komma i åtnjutande av den önskade varan eller tjänsten och dels att visserligen bereda någon en sådan möjlighet men på villkor som ofördelaktigt skiljer sig från vad som gäller för andra.

Diskriminering innebär alltså att missgynna någon genom att behandla honom mindre förmånligt än andra. Att gynna någon behöver dock inte automatiskt innebära att någon annan missgynnas. Det kan finnas godtagbar anledning att ge företräde åt en viss folkgrupp utan att andra folkgrupper med fog kan säga sig ha blivit diskriminerade. Exempelvis kan en näringsidkare av utländsk nationalitet tänkas ge rabatt åt alla sina landsmän

utan att detta behöver vara olaga diskriminering (Beckman sid 240).

Enligt förarbetena till bestämmelsen gäller den endast sådant missgynnande som sker i anslutning till att någon får anses ha begärt en prestation. Om exempelvis en näringsidkare först betjänar en invandrare och där- efter förbjuder honom att i fortsättningen handla i butiken, har han inte gjort sig skyldig till olaga diskriminering. Däremot kan möjligen förutsättningarna för en straffbar förolämpning vara uppfyllda.

2.5.4 Uppsåt

Olaga diskriminering är ett uppsåtsbrott. Brottet är fullbordat redan när någon exempelvis förvägrats en prestation även om näringsidkaren senare ändrar sig. Om en invandrare t.ex. förvägras inträde till en restaurang förändras inte brottsbedömningen av att restaurang-ägaren, efter argumentering från invandrarens sida, medger denne tillträde.

3 ÖVERVÄGANDEN I SVERIGE

I detta avsnitt skall närmare belysas de överväganden och ställningstaganden som gjorts i Sverige på några särskilt kontroversiella punkter i konventionen.

3.1 Artikel 4 och Sverige

3.1.1 Bakgrund

Som tidigare omnämnts är konflikten mellan förbuds-föreskriften i artikel 4 och yttrande- och föreningsfriheten inte oproblematisht.

Konflikten förutsågs redan i samband med behandlingen av rasdiskrimineringsdeklarationen. En av nyckelfrågorna var redan då hur gränsdragningen skulle göras mellan å ena sidan sådana yttringar av rasdiskriminering som inte kunde undvikas i ett samhälle byggt på yttrande- och föreningsfrihet och å andra sidan sådana manifestationer som överskred gränsen för vad som kunde tillåtas.

Textförslaget till artikel 4 i konventionen innehöll från början inte något krav på att deltagande i rasistiska organisationers verksamhet skulle kriminaliseras. Vid behandlingen i tredje utskottet i FN framlade öststaterna ett ändringsförslag med betydande skärpning

av texten. Då det kunde förväntas att förslaget skulle vinna stöd av u-länderna, var risken uppenbar att konventionen skulle bli oantagbar för såväl de latinamerikanska länderna som hela västvärlden. De nordiska länderna inriktade sig då på att i artikeln få till stånd en allmän reservation, som gick ut på att åtgärderna mot rasdiskriminering inte fick inkräkta på grundläggande mänskliga rättigheter.

Resultatet blev att de fem nordiska länderna gemensamt framlade ett förslag om att i artikeln inskjuta hänvisningen till rättigheterna i artikel 5, som vid det laget redan hade slutbehandlats i utskottet.

Frankrike lade muntligen ett förslag om att hänvisa även till konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Efter överläggningar mellan samtliga ländergrupper antogs ett av Nigeria konsoliderat förslag till den lydelse artikeln har i dag.

Den sålunda inarbetade frasen uttolkades på så sätt att artikel 4 inte innebar en ovillkorlig skyldighet för konventionsstaterna att vidtaga åtgärder som inte var i full överensstämmelse med konstitutionella garantier för friheter, däribland yttrande-, åsikts- och föreningsfriheterna (Lerner sid 48).

3.1.2 Sveriges ställningstagande

Den svenska officiella tolkningen av artikel 4 har konsekvent varit att bestämmelsen inte innebär ett absolut tvång att lagstifta. Enligt svenskt synsätt har varje nation rätt att själv bestämma vilka tekniska och lagliga metoder, som skall användas för att

uppfylla konventionens syfte. Det har därvid påpekats att konventionens krav tillgodoses genom bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, som i praktiken gör det straffbart att verka för en rasistisk organisation. Av dessa skäl har hittills heller inte införts en generell förbudsregel mot rasistiska organisationer.

Sedan konventionen ratificerades har emellertid lämnats utrymme i regeringsformen för en lagstiftning i detta avseende. I 2 kap 14 § andra stycket RF sägs att föreningsfriheten får begränsas om det gäller sammanslutning, vars verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung. Bestämmelsen infördes, trots att JK ifrågasatte ändringen (prop. 1975/76:209 sid 235), i samband med revisionen av regeringsformen 1977. Den innebar dock inte att Sverige officiellt ändrade sin ståndpunkt i frågan. Regeln är snarast att uppfatta som en handlingsberedskap för det fall att man i framtiden trots allt skulle vilja lagstifta mot rasistiska organisationer. (Prop. sid 114.)

3.1.3 Kritik i kommittén

Förutom att kommittén upprepade gånger uttalat som sin tolkning att innebörden i artikel 4 är ett absolut krav på föreskriven lagstiftning har kommittén vid flera tillfällen i allt skarpare ordalag kritiserat Sverige för att inte ha uppfyllt sitt konventionsåtagande enligt artikeln.

Kommittén har givit uttryck för bl a följande.

1979 gav ledamöter av kommittén uttryck för en annan ståndpunkt än den svenska regeringens uppfattning att konventionsstaterna enligt artikel 2:1 d) var fria att själva besluta om metoder för att uppfylla konventionen (FN dok A/34/18, p 308).

1981 skärpte kommittén tonen. Ledamöter i kommittén uttalade oro över att gällande lagstiftning i Sverige inte till fullo överensstämde med artikel 4 och då särskilt med dess moment b). Bestämmelser som bestraffar rashetsande propaganda var inte tillräckligt, eftersom rasistiska organisationer inte var förbjudna i Sverige. Ledamöterna uttryckte förhoppningen att den svenska regeringen skulle vidtaga åtgärder för att anpassa lagstiftningen till föreskrifterna i artikel 4 (FN dok A/36/18, p 344).

1983 talade kommittén klarspråk. Sverige påmindes om att landet enligt konventionen var tvunget att olagligt förklara och förbjuda organisationer och aktiviteter, som uppmuntrade till rasdiskriminering. Kommittén konstaterade också att diskrimineringsutredningen hade påvisat att rasistiska manifestationer fortfarande förekom i landet. Mot den bakgrunden begärde kommittén att den svenska regeringen skulle juridiskt motivera varför man inte ansåg sig förpliktad enligt konventionen att införa sådana lagregler som kommittén upprepade gånger begärt (FN dok (A/38/18, p 435).

1987 markerade kommittén ånyo sin ståndpunkt. Ledamöter i kommittén delade inte Sveriges tolkning att artikel 4 inte innebar ett ovillkorligt krav på lagstiftning. Även om skrivningen i artikel 2:1 d) ger länderna möjlighet att valfritt välja metoder för att fullfölja målsätt-

ningen i den bestämmelsen förändras inte därigenom den befallande karaktären av artikel 4, som i förhållande till artikel 2 är "lex specialis". Det fastslogs att rasistiska organisationer, exempelvis sådana nynazistiska som omnämnts i den svenska rapporten, måste förbjudas för att uppfylla villkoret i artikel 4 (FN dok A/42/18, p 350).

3.1.4 Utvecklingen

Diskrimineringsutredningen, som år 1981 i sitt delbetänkande "Om hets mot folkgrupp" ansåg behov av ett förbud inte föreligga, tog intryck av kommitténs kritik. I sitt slutbetänkande 1984 föreslog utredningen att ett förbud trots allt skulle övervägas. (SOU 1984:55, sid 189.)

En rad remissinstanser var positiva till diskrimineringsutredningens förslag om förbud. Förutom behovet att efterleva konventionen anfördes bl.a. att förbudet behövdes "för att klart uttrycka statsmakternas ståndpunkt i frågan och på så sätt stärka invandrarnas förtroende för det svenska samhället" (prop. 1985/86:98 sid 296). Bland de positiva kan nämnas Svea Hovrätt, ILO-kommittén, ärkebiskopen, TCO och Landstingsförbundet.

RRV och LO ställde sig tveksamma till förslaget med hänvisning bl.a. till respekten för föreningsfriheten och till att effekten av ett förbud kunde ifrågasättas. LO pekade också på problemen att definiera rasistiska organisationer och svårigheten att för framtiden draga upp gränser för vilka organisationer som kunde tillåtas och vilka som borde förbjudas.

JK, RÅ, SIV m.fl. avstyrkte förslaget helt. JK och RÅ hänvisade till att förpliktelserna enligt konventionen fick anses tillgodosedda och att något ingrepp i föreningsfriheten inte var motiverat. RÅ menade dessutom att man inte kunde bortse från riskerna att de fåtal organisationer som existerar i landet och som idag har en undanskymd plats, genom förbudet skulle kunna tilldra sig ökad uppmärksamhet.

SIV menade att de positiva konsekvenserna av ett förbud övervägdes av de negativa, bl.a. ingreppet i föreningsfriheten och risken för att rasistiska organisationer tvingades gå under jorden.

I samband med förslaget om ändringar i tryckfrihetsförordningen var frågan om förbud mot rasistiska organisationer upp till debatt igen i riksdagen. Regeringsförslaget (prop. 1986/87:151) avsåg inte något förbud mot sådana organisationer utan i stället en ändring av spridningsrekvisitet i brottet hets mot folkgrupp, så att - som omnämnts i det föregående - all spridning utanför den rent privata sfären av rashetsande uttryck blev straffbara.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över förslaget att rasdiskrimineringskonventionen enligt sin ordalag ålade staterna ett uttryckligt organisationsförbud och att det sålunda fanns goda skäl för den tolkning som låg till grund för rasdiskrimineringskommitténs kritik. Eftersom Sverige traditionellt varit angeläget om att lojalt uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser förordade lagrådet att Sverige skulle ompröva sin avvisande inställning till organisationsförbudet även om argumenten mot ett sådant var förståeliga (prop. 1986/87:151 sid 307).

Inte bara lagrådet anförde kritik mot lagförslaget. Medlemmar i samtliga riksdagspartier krävde i flera motioner att rasistiska organisationer skulle förbjudas och att bildande och deltagande i sådana organisationer skulle kriminaliseras (1986/87:K 124, 1986/87:Ju 614, 1986/87:Ju 631, 1986/87:Ju 638).

I sina betänkanden gjorde såväl justitieutskottet som konstitutionsutskottet bedömningen att Sverige även utan ett särskilt organisationsförbud fick anses ha uppfyllt åtagandena enligt konventionen. Konstitutionsutskottet uttalade vidare att det för närvarande inte kunde anses föreligga något egentligt behov av att införa ett organisationsförbud. Utskottet menade dock att det var angeläget att regeringen uppmärksamst följde frågan. Det konstaterades vidare att regeringen skulle få anledning att återkomma till saken vid beredningen av de förslag som kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet kommer att lägga fram vid utgången av år 1988 (KU 1987/88:36, sid 23).

Mot KUs yttrande i denna del reserverade sig de borgerliga företrädarna, som menade att KU på ett klarare sätt borde markera att konventionsåtagandet var uppfyllt och att det därför saknades grund att förorda lagstiftning i ämnet. Riksdagen borde vidare, enligt reservanterna, ge regeringen tillkänna att Sverige av olika skäl inte borde införa ett organisationsförbud (sid 46).

Efter debatt i riksdagen bifölls KUs hemställan.

3.2 Artikel 5 och Sverige

3.2.1 Bakgrund

Artikeln kräver lagstiftningsåtgärder endast om omständigheterna i landet påkallar det för att nå konventionens syften.

I samband med lagstiftningsöversynen 1970 inför tillträdet till konventionen föreslogs som framgått en ny lagregel, som avsåg att kriminalisera diskriminering utövad i näringsverksamhet. Dessutom gjordes en ändring i brottet hets mot folkgrupp. I övrigt fann utredningen förhållandena i landet inte sådana att ytterligare lagstiftning var påkallad. Till denna slutsats kom utredningen trots att på i vart fall två punkter något skydd i form av lagligt hinder mot rasdiskriminering inte fanns i den svenska rättsordningen. Bestämmelsen om olaga diskriminering omfattade nämligen inte arbetsmarknaden och inte heller den icke-yrkesmässiga delen av bostadsmarknaden.

Att arbetsmarknaden lämnades utanför lagstiftningsförslagen 1971 berodde enligt propositionen på att sådana åtgärder borde komma ifråga antingen endast om problemen inte kunde lösas avtalsvägen mellan aktörerna på arbetsmarknaden eller om det fanns speciella skäl för en sådan lagreglering.

3.2.2 Diskrimineringsutredningens överväganden

I samband med att diskrimineringsutredningen tillsattes 1978 konstaterades i utredningsdirektiven att straffbestämmelsen för olaga diskriminering inte gällde arbets-

marknaden. Även om utredningens uppdrag angavs gälla även arbetsmarknaden uttalades i direktiven att det i första hand borde anförtros arbetsmarknadsparterna att frivilligt och i samverkan tillse att diskriminering förhindrades. Endast om utredningen fann starka skäl tala för en lagstiftning på detta område borde en sådan föreslås - efter samråd med arbetsmarknadens parter (Dir 1978:78).

Diskrimineringsutredningen fann övertygande vittnesbörd om att etnisk diskriminering förekom på arbetsmarknaden. Utredningen pekade på talrika exempel på upplevelser av diskriminering i arbetslivet. Arbetsmarknadsmyndigheterna hade styrkt invandrarnas vittnesmål. Även intervjuundersökningar med arbetsförmedlare och personalanställare pekade i samma riktning. Det förekom enligt utredningen att invandrare bytte namn för att inte avslöja sitt ursprung och på det sättet bli mer attraktiva på arbetsmarknaden.

Utredningen ansåg därmed att skäl för lagstiftning förelåg enligt konventionsåtagandet. Dessutom menade man att en lag skulle ha positiv inverkan på normbildningen i samhället, något som var särskilt angeläget mot bakgrund av etniska minoriteters svaga ställning på arbetsmarknaden.

Utredningen föreslog mot bakgrund av vad den funnit en civilrättslig lag med ändamål att främja allas rätt ifråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet oberoende av etnisk tillhörighet (SOU 1983:18). I lagen förbjöds negativ särbehandling på etnisk grund vid bl.a. anställning, befordran eller utbildning. Även personer ur majoritetsbefolkningen skulle kunna åberopa lagens skydd. Därmed uppfylldes enligt utredningen konventionens krav i artikel 5 att

envar skulle tillförsäkras likhet ifråga om där uppräknade rättigheter, samtidigt som lagens rättvise- och jämlikhetsaspekter betonades.

Lagförslaget skyddade alltså såväl arbetssökande som redan anställda. Diskriminering av dessa förelåg exempelvis när någon av etniska skäl antingen förvägrades den anställning han rätteligen borde fått eller på annat sätt missgynnades i anställningsvillkoren eller i arbetsgivarens behandling.

Lagförslaget innehöll också ett generellt stadgande om aktiva åtgärder och möjlighet till positiv särbehandling. Som övervakande myndighet föreslogs JämO.

3.2.3 Remissutfallet

Många remissinstanser var positiva till en lagstiftning på området men flertalet kritiserade den utformning förslaget fått. De tveksamma och negativa remissinstanserna framhöll bl.a. att lagen skulle bli svår att tillämpa, att utformningen var sådan att den skapade rättsosäkerhet och att det fanns risk för att lagen skulle motverka sitt eget syfte. Förslaget om ett organ med uppgift att övervaka och aktivt stödja åtgärder mot etnisk diskriminering fick dock ett i huvudsak positivt mottagande av remissinstanserna.

3.2.4 Överväganden i regeringskansliet

Lagförslaget bereddes vidare i regeringskansliet i ytterligare kontakt med en del remissinstanser.

Diskrimineringsutredningens kartläggning hade visat att ytterligare insatser behövde vidtagas för att bekämpa etnisk diskriminering. Sanktionerade förbudsregler bedömdes emellertid inte lämpliga, eftersom sådana lagregler var förenade med stora problem. Bl.a. anfördes att en skyddsregel för arbetssökande skulle innebära en allmän skyldighet för arbetsgivaren att anställa den efter något särskilt kriterium mest meriterade. Kriterier för meritvärdering lämpade sig inte för lagstiftning och än mindre för rättstillämpningen.

Vidare anfördes att det borde undersökas om inte redan gällande rätt på området, i högre utsträckning än vad dittills hade gjorts, kunde användas för att komma tillrätta med etnisk diskriminering.

Man stannade slutligen inför ett förslag om att tillskapa ett särskilt myndighetsorgan, nämligen en ombudsman mot etnisk diskriminering, med uppgift att aktivt bekämpa förekomsten av diskriminering i samhället både på ett kollektivt och ett individuellt plan. En närmare beskrivning häröver har lämnats i det föregående.

3.2.5 Kritik i kommittén

1983 uppmärksammade medlemmar i kommittén att brottet olaga diskriminering inte gällde arbetsmarknaden. Det uttrycktes en förhoppning om att svenska regeringen skulle ompröva sitt ställningstagande i detta avseende, särskilt mot bakgrund av att konflikter av etniska skäl syntes öka mellan svenskarna och invandrarna i landet (FN dok A/38/18, p 436).

1986 noterade medlemmar i kommittén med oro att Sverige efter 15 år inte hade någon lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Det påpekades att diskrimineringsutredningen i Sverige påvisat att diskriminering förekom och att utredningen dragit slutsatsen att lagstiftning var nödvändigt för att uppfylla artikel 5 (FN dok A/42/18, p 353).

Kommittén noterade även att en person som ansåg sig utsatt för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden visserligen kunde vända sig till diskrimineringsombudsmannen (DO), men att det i avsaknad av lagstiftning inte var mycket denne egentligen kunde göra.

**INTERNATIONELL KONVENTION
OM AVSKAFFANDET AV ALLA FORMER
AV RASDISKRIMINERING**

Konventionsstaterna,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

har överenskommit om följande:

DEL I

Artikel 1

1. I denna konvention avser uttrycket "rasdiskriminering" varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor, av mänsk-

liga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet.

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

3. Intet i denna konvention får tolkas så att det på något sätt inverkar på konventionsstaternas rättsregler rörande nationalitet, medborgarskap eller naturalisering, under förutsättning att dessa regler icke diskriminerar någon särskild nationalitet.

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

Artikel 2

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

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

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

(c) envar konventionsstat skall vidtaga effektiva åtgärder för att granska regeringsmaktens samt övrig nationell eller lokal myndighetsutövning och för att ändra, upphäva eller ogiltigförklara alla lagar och bestämmelser som ger upphov till rasdiskriminering eller har till verkan att redan förekommande rasdiskriminering vidmakthålles,

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

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

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

Artikel 3

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

Artikel 4

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

(a) som brottslig handling, straffbar enligt lag, förklara allt spridande av på rasöverlägsenhet eller rashat grundade idéer, uppmaning till rasdiskriminering, varje våldshandling eller uppmaning till sådan handling

mot någon ras eller persongrupp av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och även lämnandet av stöd i någon form åt rasförföljelse, inklusive finansiering därav,

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

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

Artikel 5

Till uppfyllande av de grundläggande förpliktelserna i artikel 2 i denna konvention förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt i vad avser åtnjutandet av följande rättigheter:

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

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

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

(d) andra medborgerliga rättigheter, i synnerhet;

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

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

(iii) rätten till nationalitet,

(iv) rätten till äktenskap och val av make,

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

(vi) rätten att arva,

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

(viii) rätten till åsikts- och yttrandefrihet,

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

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

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

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

(iii) rätten till bostad,

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

(v) rätten till undervisning och utbildning,

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

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

Artikel 6

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

Artikel 7

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

den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, FNs förklaring om avskaffande av alla former av rasdiskriminering samt denna konvention.

DEL II

Artikel 8

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

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

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

4. Val av kommitténs ledamöter skall förrättas vid ett av generalsekreteraren sammankallat möte mellan konventionsstaterna i FNs huvudkvarter. Vid sådant sammanträde, där två tredjedelar av konventionsstaterna måste vara företrädade för att beslut skall kunna fattas, skall de kandidater inväljas i kommittén som uppnår det största antalet röster och absolut majoritet av de närvarande och röstande konventionsstaternas röster.

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

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

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

Artikel 9

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

2. Kommittén skall genom generalsekreteraren årligen rapportera till FNs generalförsamling om sin verksamhet och kan framställa förslag och allmänna rekommendationer på grundval av sin granskning av de från konventionsstaterna mottagna rapporterna och upplysningarna. Sådana förslag och allmänna rekommendationer skall föreläggas generalförsamlingen tillsammans med konventionsstaternas eventuella kommentarer.

Artikel 10

1. Kommittén antager själv sin arbetsordning.

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

3. FNs generalsekreterare skall sörja för sekretariat åt kommittén.

4. Kommitténs sammanträden hålles som regel i FNs huvudkvarter.

Artikel 11

1. Om en konventionsstat finner att en annan konventionsstat icke efterlever konventionens bestämmelser, kan den förra staten anmäla förhållandet för kommittén. Kommittén skall då överlämna meddelandet därom till den andra staten. Inom tre månader

skall den mottagande staten skriftligen lämna kommittén en förklaring eller ett uttalande med upplysningar i saken och uppgift om den åtgärd som eventuellt vidtagits av den staten.

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

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

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

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

Artikel 12

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

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

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

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

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

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

6. De tvistande parterna skall sinsemellan lika fördela kostnaderna för ledamöterna i kommissionen enligt beräkningar som ombesörjes av FNs generalsekreterare.

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

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

Artikel 13

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

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

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

Artikel 14

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

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

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

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

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

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

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

7. (a) Kommittén skall pröva framställningar i ljuset av alla de upplysningar som ställts till dess förfogande av vederbörande konventionsstat och av klaganden. Kommittén får ej pröva framställning från klagande, såvida den icke uttrönt att klaganden uttömt alla tillgängliga inhemska rättsmedel. Detta skall dock icke gälla om rättsmedlens utnyttjande är oskäligt tidskrävande.

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

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

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

Artikel 15

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

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

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

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

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

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

Artikel 16

Denna konventions bestämmelser om biläggande av tvister och klagomål är tillämpliga utan att medföra inskränkning i tillämpligheten av sådana andra förfaranden för biläggandet av tvister och klagomål på diskrimineringsområdet om vilka stadgats i konstituerande instrument som avser eller konventioner som antagits av FN eller dess fackorgan, och utan att hindra konventionsstaterna från att anlita andra förfaranden för lösandet av tvister i överensstämmelse med allmänna eller särskilda internationella överenskommelser som är i kraft mellan dem.

DEL III

Artikel 17

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

2. Denna konvention skall ratificeras. Ratifikationsinstrument skall deponeras hos FNs generalsekreterare.

Artikel 18

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

2. Anslutning äger rum genom deponering av anslutningsinstrument hos FNs generalsekreterare.

Artikel 19

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

2. För varje stat, som ratificerar denna konvention eller ansluter sig till den sedan det tjugosjunde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet deponerats, skall konventionen träda i kraft på trettionde dagen efter det att dess eget ratifikations- eller anslutningsinstrument deponerats.

Artikel 20

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

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

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

Artikel 21

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

Artikel 22

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

Artikel 23

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

2. FNs generalförsamling skall fatta beslut om de eventuella åtgärder som sådan framställning föranleder.

Artikel 24

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

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

(b) dagen för konventionens ikraftträdande enligt artikel 19,

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

(d) uppsägning enligt artikel 21.

Artikel 25

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

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

Källförteckning

Axberger, H-G: Tryckfrihetens gränser, 1984.

Beckman m fl: Kommentar till brottsbalken, 1982.

Feinsilber, S: Rashets och yttrandefrihet, skriftligt arbete i offentlig rätt, 20 p. Stockholm.

Hagelroth, M: FNs rasdiskrimineringskonvention och svensk rätt. Skriftligt arbete i folkrätt, 20 p. Uppsala 1987.

Inglés, J: Positive measures to eradicate all incitement to, or acts of racial discrimination, CERD/2, 1986 (UN Doc A/CONF 119/10, 1983).

Lerner, N: The UN convention on the elimination of all forms of racial discrimination, 1980.

Löow, H: Rasism och rasistiska organisationer i Sverige. Ur seminarierapporten "Rasism och rättsmedel i Norden", 1989.

Meron, T: The meaning and reach of the international convention on the elimination of all forms of racial discrimination, Am I Int L, vol 79, 1986.

Schwelb: The international Convention on the elimination of all forms of racial discrimination, Int Comp L Q, vol 15, 1966.

SÖ 1971:40

UDs blå bok, ny serie, 1:A:14

UDs blå bok, ny serie, 1:A:15

FN dokument: A 33/18 (1978), A 34/18 (1979), A 36/18 (1981), A 38/18 (1983), A 39/18 (1984), A 42/18 (1987).

Prop 1970:871

Prop 1975/76:209

Prop 1981/82:58

Prop 1985/86:98

Prop 1986/87:151

LU 1970:41

JuU 1979/80:7

JuU 1980/81:7

JuU 1981/82:41

KU 1987/88:36

SoU 1986:68

SoU 1981:38

SoU 1983:18

SoU 1984:55

NJA 1978 sid 3

NJA 1979 sid 65

RESERVATION

av ledamöterna Aglert, Fleetwood och Johansson.

Lagstiftning mot rasistiska organisationer

Majoriteten i kommissionen föreslår ett förbud mot rasistiska organisationer och kriminalisering av dem som deltar i sådana organisationers verksamhet.

Vi motsätter oss dessa förslag av flera olika skäl.

Vår grundläggande uppfattning är att människors åsikter, tankar och attityder endast går att påverka genom debatt, opinionsbildning och av den verklighet som finns runt omkring oss. Misshagliga tankar och attityder eller en aldrig så odemokratisk människosyn kan aldrig lagstiftas bort.

Ett vägande skäl att motsätta oss förslaget är att vi menar att det skulle innebära en inskränkning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Ett viktigt kännetecken för en demokrati är att olika åsikter får föras fram och brytas mot varandra. Ett demokratiskt samhälle visar sin styrka genom att stötande åsikter bekämpas i fri och öppen debatt, inte undertrycks med lagstiftning. Vi som bekämpar rasism och främlingsfientlighet gör inte invandrarna någon tjänst genom att tvinga rasister att gå under jorden.

Rasistiska organisationer skall bekämpas med fri och öppen debatt. Deras företrädare skall kunna identifieras och ställas till svars för sina aparta åsikter. Ingen som sympatiserar med en rasistisk organisation skall få chans att känna sig som martyr för att organisationen är förbjuden. Ingen skall lockas att delta i sådana organisationers verksamhet i en känsla av martyrskap och spänning i det fördolda.

Ett annat skäl mot lagstiftning som den skisserade är att den sannolikt inte skulle få avsedd verkan. Dessutom finns risker för att den skulle bli direkt negativ i kampen mot rasism. Förbudet är avsett att träffa endast renodlat rasistiska organisationer och inte främlingsfientliga. Det kan medföra betydande gränsdragningsproblem när de rättsvårdande myndigheterna skall tillämpa lagen. Det kan dessutom uppfattas som om man legitimerar främlingsfientliga attityder och handlingar. Vi vill också peka på risken för att organisationer som efter rättslig prövning inte blir förbjudna därigenom, av den allmänna opinionen, uppfattas som godkända av samhället och därmed i moralisk mening rumsrena.

Sverige har genom att skriva på FN:s rasdiskrimineringskonvention förbundit sig att vidta åtgärder mot såväl rasdiskriminering som rasistiska organisationer. Vi har redan i dag en långtgående sådan lagstiftning som tar sikte på att brännmärka brottslighet med rasistisk bakgrund, men som också kriminaliserar spridande av rasistiska budskap. Kommissionen föreslår en del skärpningar i lagstiftningen som skulle göra det möjligt att komma åt t ex också den som uppviglar till sådana brott. Syftet är att lagstiftningen skall kunna tillämpas bl a när organisationers ledare uppmanar medlemmar och sympatisörer att begå brottsliga handlingar med rasistisk anknytning.

Den lagstiftning som finns, kompletterad med de nämnda skärpningarna, anser vi uppfyller syftet med FN-konventionens krav. Den förhindrar rasistiska organisationer att verka, utan att något förbud behöver införas.

Vi har inte kunnat hitta något exempel utomlands på en effektiv lagstiftning mot rasistiska organisationer. Tvärtom tycks sådana lagstiftningar vara verkningslösa när det gäller att komma åt spridningen av rasistiska idéer.

Vi vill slutligen betona att kommissionen i allt väsentligt är överens. Denna fråga, där våra åsikter går isär, kan inte bedömas vara av någon avgörande praktisk betydelse för bekämpandet av rasism och främlingsfientlighet. Det är på styrkan i opinionsarbetet för gemenskap, mångfald och demokrati som resultatet beror.

AVDELNING II

NÄRRADION

SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG

yttrandefrihet och sändningsrätt

Vi föreslår den grupp som f n bereder frågan om ökat skydd för yttrandefriheten att särskilt allvarligt överväga överträdelser av gränserna för yttrandefriheten i ett etermedium av närradions typ.

Beredningsgruppen bör också få i uppdrag att pröva lösningar för att möjliggöra en snabbare omprövning av sändningsrätten i samband med yttrandefrihetsbrott i närradion. Vi föreslår följande.

- En snabbare handläggning av yttrande- och tryckfrihetsmålen i domstolarna.
- En motsvarighet till tryckfrihetsförordningens regler om beslag och konfiskering på pressens område (10 kap TF).

Vi menar att man måste se till vilka eventuellt skilda behov av regler som finns för olika medier. Vi frågar

oss om yttrandet i en åsiktsradio av närradions typ alldeles självklart skall bedömas på samma sätt som yttrandet i andra medier. Kanske finns det anledning att särskilt bevaka och påtala överträdelser av gränserna för yttrandefriheten i närradion just med tanke på dess genomslagskraft.

Vi tror att genomslagskraften ser olika ut inte bara i olika medier för olika personer utan också beträffande olika budskap. Det kan finnas risk att samhället genom närradion tillhandahåller ett redskap som har stor betydelse för att nå vissa grupper med socialt oönskade budskap. Närradion kan spela en avgörande roll för informationsintaget hos en del grupper, som är särskilt utsatta för en i samhällets ögon oönskad attitydbildning.

På vissa håll - framför allt i Malmö - utnyttjar en del sändande föreningar närradion på ett sätt som närmast skulle kunna betecknas som missbruk. Ideliga angrepp riktas mot andra programinslag, fördomar får fritt florerat och den ton som används är rå och stötande. En del program föranleder ständiga anmälningar från upprörda lyssnare. Vi tycker att utvecklingen är mycket olycklig, bl a därför att många lyssnare vänjer sig vid obehagliga uttalanden och uttryck för fördomar. Inom "branschen" talar man om en sakta förgiftning av människors sinnen.

Vi tycker att de föreningar som deltar i närradioverksamheten har ett stort ansvar - inte bara rättsligt utan även moraliskt - för vad som yttras i programmen. Vi anser att det finns anledning att se särskilt allvarligt på överträdelser av gränserna för yttrandefriheten i just närradion. Ett uttalande härom i förarbetena till kommande yttrandefrihetsgrundlag tror vi kan få betydelse som vägledning såväl för föreningarna själva

som i samband med JKS åtalsprövning och domstolarnas rättstillämpning.

Vi finner det också angeläget att snabbare kunna sätta stopp för sändningar, i vilka rashetsande uttalanden regelmässigt förekommer. Med nuvarande regler dröjer det många månader, under vilka föreningarna kan fortsätta med sina sändningar, innan Närradionämnden kan ifrågasätta sändningstillståndet. Vi delar bedömningen att det är försmädligt och otillfredsställande att man från samhällets sida inte kan ingripa mot sändningarna på ett kraftfullare sätt.

När det gäller etikfrågor, har vi haft gott samarbete med Närradioförbundet och Närradions Etiska Nämnd. Det finns utan tvivel en allvarlig strävan inom närradion att själv sanera verksamheten utan ingripande från samhället. Vi tror att detta skall vara möjligt och lämnar inga ytterligare förslag.

Avslutningsvis vill vi fästa regeringens uppmärksamhet på närradioverksamheten och poängtera vikten av att utvecklingen bevakas från samhällets sida. Skulle det visa sig att närradion inte förmår att själv komma tillrätta med rådande problem avseende etiska övertramp m m, finns anledning att överväga en strängare reglering av verksamheten.

Kontroll

Vi föreslår att utredningen om vissa närradio-frågor får i uppdrag att se över reglerna om ansvar för referensbandningen.

Vidare föreslår vi att samma utredning ser över möjligheterna att ge Närradions Etiska Nämnd en starkare ställning. Vi föreslår att nämnden tillerkänns samma lagliga rätt till referensband som i dag tillkommer JK m fl.

En sändande förening skall enligt gällande regler själv se till att varje program som sänds spelas in och bevaras i sex månader. Vid ifrågasatt yttrandefrihetsbrott förfogar således föreningen själv över det främsta bevismedlet. Möjligheten att manipulera med banden är uppenbar. Både Närradionämnden, JK och den etiska nämnden säger sig ha haft problem med detta. Vi anser det nödvändigt att åtgärder vidtas.

Vi anser det vidare nödvändigt att den etiska nämnden får en stärkt ställning i förhållande till de föreningar som i dag fullkomligt nonchalerar dess verksamhet. Det är inte ovanligt att nämnden, trots sin begäran därom, inte får sig tillsänt efterfrågade referensband. Nämnden behöver större tyngd för att arbetet skall bli effektivt. En väg vore att ge nämnden laglig rätt till samtliga sändande föreningars referensband.

Närradion är ett forum för det idéburna föreningslivet på lokal nivå. Syftet med verksamheten är i första hand att möjliggöra för lokala sammanslutningar att inom orten sända meddelanden om sin verksamhet och att i övrigt ge spridning åt sitt budskap.

Intresset för verksamheten har allt sedan starten varit stort och antalet föreningar som vill delta ökar. Det har från politikerhåll varit en medveten strävan att inte omgärda verksamheten med alltför detaljerade regler utan i stället låta formerna för den växa fram successivt.

I stort sett är erfarenheterna av verksamheten positiva. På en del håll har emellertid närradions möjligheter utnyttjats av föreningar för att i nedsättande syfte sprida förakt och fördomar om invandrare. En del uttalanden har resulterat i fällande domar för hets mot folkgrupp och en förening har efter upprepade rashetsande uttalanden förlorat sitt tillstånd att sända närradio.

Ett ökande antal anmälningar tyder på att det förekommer oetiska programslag som lyssnarna uppfattar ha överskridit gränsen för det tolerabla. I en del fall rör det sig om missbruk av sändningsrätten.

Endast ett fåtal anmälningar leder till åtal. Av väckta åtal har i åtminstone ett uppmärksammat fall åtalet ogillats. Målet rörde ett yttrande i närradio, där det bland annat föreslogs att flyktingarna borde kastreras eftersom de förökade sig så väldigt snabbt.

Kommissionen som i sitt arbete skall pröva om gällande lagstiftning och dess tillämpning kan bli effektivare när det gäller att motverka rasism och främlingsfientlighet, har mot bakgrund av de beskrivna förhållandena bedömt det angeläget att rikta uppmärksamheten mot närradion och dess verksamhet. Radion har nämligen rent allmänt en funktion i samhället som har stor betydelse för åsiktsbildningen och dess genomslagskraft är betydande - fullt jämförbar och ibland t o m överlägsen det tryckta ordets.

De förhållanden kommissionen med sin utgångspunkt har att intressera sig för är i första hand förknippade med spridning av invandrarfientliga och rasistiska stämningar. Vi har under vårt arbete haft kontakt med representanter för Närradionämnden, Närradioförbundet, Närradioförbundens Etiska Nämnd, Malmö Närradioförening samt Justitiekanslern för att få synpunkter på och del av erfarenheter av verksamheten utifrån just detta perspektiv.

Mot bakgrund av att närradion för närvarande sänder inte mindre än 180.000 timmar årligen och att omkring 2.400 föreningar deltar i verksamheten på 138 orter i landet är det sammanfattande intrycket att verksamheten i huvudsak fungerar bra. Ingen av dem kommissionen har haft kontakt med har velat ifrågasätta värdet av en föreningsradio, som man menar är av stor betydelse för kanske framför allt de mindre föreningarnas verksamhet.

Samtidigt förekommer, som antytts ovan, övertramp av olika slag. I Malmö beskrivs utvecklingen som bekymmersam.

2.1 Närradioverksamheten

2.1.1 Syfte och omfattning

Den bärande tanken bakom idén med närradioverksamheten är att bereda lokala föreningar och liknande ökade möjligheter till yttrandefrihet. Tanken är inte i första hand att debatten skall vara representativ utan att den skall vara mångfacetterad. Närradions uppgift är således inte att tillhandahålla balanserade program. Inte heller är den huvudsakliga målsättningen att nå så många lyssnare som möjligt. Verksamheten anses meningsfull även om en sändande förening begränsar sin målgrupp till den egna medlemskretsen. Man kan se verksamheten som ett komplement till andra former av kommunikation.

Närradion kännetecknas av sin lokala karaktär. Radiosändarnas räckvidd är i princip begränsad till 5 km. Det finns dock en viss möjlighet att utvidga räckvidden beroende på föreningslivets behov och ortens förutsättningar.

Verksamheten har byggts upp successivt. 1984 hade 812 föreningar på 70 orter sändningstillstånd. Bland tillståndshavarna återfanns i första hand kyrkliga samman-

slutningar och politiska organisationer. I dag, 4 år senare, finns tillståndshavare på allehanda olika för-
eningsområden. Verksamheten har ökat betydligt i omfatt-
ning. Omkring 2.400 föreningar sänder nu närradio på
138 orter i landet.

1988 sändes 180.000 timmar närradio. Verksamheten finan-
sieras genom sändningsavgifter, f n 15 kronor per be-
viljad sändningstimme. Statliga bidrag förekommer inte.

Televerket Radio svarar på samtliga orter för sändare,
programledningar m m.

Gjorda undersökningar visar att närradioprogrammen har
mycket varierande antal lyssnare. Sändningar på in-
vandrarspråk har mycket höga lyssnarsiffror. Därav kan
man dra slutsatsen att invandrare har särskilda behov
av program på sina hemspråk.

2.1.2 Tillsyn över verksamheten

Enligt 2§ närradiolagen (1982:459) utövas tillsynen över
närradioverksamheten av en statlig myndighet, Närradio-
nämnden, som också skall pröva frågor om närradio.
Sändande föreningar är skyldiga att hålla referensband
från sina sändningar och på uppmaning tillställa nämnden
sådan inspelning (14§). Nämnden skall vidare meddela
tillstånd att sända närradio (3§). Någon etablerings-
frihet finns alltså inte beträffande radiosändningar
till allmänheten.

Tillstånd (§4) att sända i närradio kan ges sammanslutningar som är juridiska personer och samtidigt

- a) lokala idéella föreningar,
- b) församlingar inom svenska kyrkan,
- c) obligatoriska studerandeorganisationer,
- d) sammanslutningar av flera tillståndsinnehavare (närradioföreningar),
- e) vissa idéellt syftande ekonomiska föreningar.

Under försökstiden var reglerna lösligt utformade. Närradiokommittén konstaterade i sitt betänkande Närradio (SOU 1981:13) att en del föreningar bildats enbart i syfte att få delta i närradion. Det ansågs inte önskvärt att tillfälligt sammansatta grupper gavs sändningstillstånd, varför kommittén föreslog att för tillstånd borde förutsättas "tillräcklig föreningsrättslig stabilitet".

Resultatet blev att som förutsättning för sändningsrätt krävs att den sökande lokala idéella föreningen bedrivit verksamhet inom sändningsområdet minst ett år före ansökningsdagen. Dessutom förutsätts för sändningsrätt att föreningen bedriver annan verksamhet än närradioverksamhet som sitt huvudsakliga syfte. Det krävs att denna verksamhet kan dokumenteras och har tagit sig uttryck i yttre aktiviteter. Föreningen ska ha fungerat som sådan i traditionell mening.

Närradionämnden kan återkalla sändningstillståndet under vissa i lagen angivna förutsättningar (14§). En sådan förutsättning är att programutgivaren dömts för ett yttrandefrihetsbrott. En annan är att sammanslutningen sänder kommersiell reklam eller program som innehåller material som inte har framställts enbart för den egna verksamheten.

Återkallelse av sändningstillstånd kan beslutas gälla upp till 12 månader.

Genom lagändring 1985 behöver Närradionämnden inte avvakta att en fällande dom vinner laga kraft innan nämnden kan återkalla sändningstillståndet. Detta kan nämligen numera återkallas interimistiskt i avvaktan på att domen i förekommande fall omprövas i högre instans.

Nämndens möjlighet att interimistiskt återkalla sändningstillståndet får ses som resultatet av en kompromiss. Närradiokommittén hade i sitt betänkande "Föreningarnas radio" (SOU 1984:53, sid 113 f) ursprungligen föreslagit att närradiomyndigheten skulle få möjlighet att återkalla ett tillstånd även utan ens en fällande dom. Så snart en sändande förening "kränkt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet" borde enligt utredningens förslag tillståndet återkallas i administrativ ordning. Skälen till förslaget var en önskan att ge förutsättningar för ett snabbt ingripande. Kravet på en lagakraftätagande dom innebar nämligen att en förening, trots att den fällts för yttrandefrihetsbrott, kunde fortsätta sina sändningar och begå nya brott till dess dom meddelats i högsta instans.

Flera remissinstanser framförde emellertid principiella yttrandefrihetsrättsliga invändningar mot närradiokommitténs förslag samtidigt som det påpekades att regeln skulle bli svår att tillämpa på ett förutsebart sätt. Att låta en administrativ myndighet själv pröva om ett yttrandefrihetsbrott förelåg eller inte ansågs vara en begränsning av yttrandefriheten, helt avvikande från gällande principer för lagregleringen. En sådan regel ansågs vidare inbjuda till godtycke.

Resultatet blev att förslaget försvann vid departementsbehandlingen. I stället föreslogs möjligheten till interimistisk återkallelse, vilket ansågs tillfredsställande tillgodose både behovet av rättssäkerhet och av ett snabbt ingripande mot uttryck för rasism (prop 1984/85:145, sid 30).

2.1.3 Programinnehåll

Närradion präglas av stor frihet när det gäller programinnehåll. De begränsningar som finns är bl a förbud mot kommersiell reklam och s k sponsring. Vidare skall programutbudet i huvudsak vara producerat för den egna verksamheten (10 och 11§§).

Frågan om bindande etiska regler för närradioverksamheten har diskuterats sedan försöken med närradio startade. I propositionen om närradio (prop 1984/85:145, sid 11) pekar departementschefen på att föreningarnas frihet att själva utforma innehållet i sina sändningar grundar sig på jämförelser med tidningar och tidskrifter. Han betonar vidare det önskvärda i att föreningarna själva tar ansvaret för verksamhetens etiska regler.

2.1.4 Närradioföreningar

Flertalet sändande föreningar är organiserade i närradioföreningar, vilkas främsta uppgift är att upprätta förslag till årligt sändningsschema. Närradioföreningarna samredovisar också avgifter till televerket och STIM.

Närradioföreningarna är frivilliga, lokala samarbetsorganisationer. Det finns alltså inte något tvång att ansluta sig till dem. Närradiokommittén övervägde om

ett obligatoriskt medlemskap i närradioförening borde utgöra ett villkor för sändningstillstånd. Fördelarna med ett sådant obligatorium skulle vara att en organisationisk enhetlighet uppnåddes samtidigt som de sändande sammanslutningarna lättare kunde bindas till närradioförbundets etiska regler (SOU 1984:53, sid 107 f).

Närradiokommittén stannade emellertid för att även i fortsättningen låta det lokala samarbetet ske under frivilliga former. Det visar sig nu att flertalet föreningar faktiskt är medlemmar i närradioföreningar. Endast vid de stora orterna står en del föreningar utanför. I Stockholm är ungefär 70 procent av sändande föreningar medlemmar i närradioföreningen.

Generellt kan sägas att de mest extremistiska organisationerna återfinns bland de föreningar som valt att stå utanför medlemskapet i närradioföreningarna.

2.1.5 Sveriges Närradioförbund

Närradioförbundet bildades i oktober 1982. Ett av skälen till bildandet av en sådan riksorganisation var att den skulle ta upp frågan om etiska regler för närradiosändningar. Samtidigt med att förbundet bildades antogs också förslag till etiska regler, avsedda främst att "skydda den enskilde så att denne inte åsamkas skada eller lidande". De etiska reglerna består av tre delar: programregler, ordningsregler vid sändning och erinringar om medarbetares ställning.

Efterlevnaden av de etiska reglerna granskas av Närradions Etiska Nämnd, bestående av tre ledamöter. Nämndens verksamhet är fristående från förbundets övriga verksamhet.

Den etiska nämndens uppgift är att i förebyggande syfte informera om de etiska reglerna och att efterhandsgranska närradioprogram. Nämnden kan granska alla närradio-program, både på eget initiativ och efter anmälan. En granskning är således inte beroende av att den sändande föreningen har medlemskap i förbundet. Nämndens utslag i granskningsärendena publiceras i "branschens" tidskrift Närradion.

De etiska reglerna är inte bindande utan endast rekommendationer. Den etiska nämnden har inte möjlighet att ålägga en förening något, exempelvis att läsa upp ett fällande beslut. För det förutsätts att föreningen frivilligt åtar sig att underkasta sig nämndens vilja. Inte heller har nämnden laglig rätt att för sin granskning rekvirera referensband från den förenig vars programinslag blivit anmält för brott mot de etiska reglerna. Orsaken är att etiska nämnden är ett privat, dvs inte offentlighetsrättsligt, organ. Eftersom inte heller samtliga sändande föreningar är anslutna till förbundet saknar nämnden möjlighet att hävda att banden skall levereras för granskning (SOU 1984:53, sid 110).

Närradionämnden har dock alltid möjlighet att infordra referensband, vilka därmed blir att betrakta som allmän handling. Om en förening vägrar låta den etiska nämnden få del av sina referensband finns alltså möjlighet för etiska nämnden att via närradionämnden få en kopia uppspelad för sig.

2.2 Yttrandefrihet

2.2.1 Allmänt

Tillkomsten av radio och television har gjort det lättare att sprida värderingar och information över hela landet, vilket i sin tur rymmer betydande risker för koncentration av makt. Om medborgare genom folkrörelser och andra folkligt förankrade organisationer ska kunna hävda sig, har det bedömts nödvändigt att påverka mediautvecklingen i motsatt riktning, mot en småskalighet som förstärker medborgarnas inflytande i det lokala samhället. Det har ansetts värdefullt för demokratins utveckling att små lokala grupper får ett stort inflytande över mediautvecklingen. Närradion uppfattas som en väsentlig del av en sådan motrörelse.

Många små sammanslutningar som deltar i närradioverksamheten uppfattar sig som minoriteter i samhället och uppger sig ha svårt att komma fram i andra media. Dessa sammanslutningar upplever den reella yttrandefrihet de erövrat genom närradioverksamheten som värdefull. Det har av skäl som anförts ovan bedömts som angeläget från samhällets sida att närradiolagstiftningen ska få utformas i sin egen takt, så att det tillskapas goda förutsättningar för att verksamheten verkligen ska kunna utnyttjas. Reglerna får inte bli så komplicerade och inte heller kostnaderna så höga, att en del sammanslutningar hindras att använda sig av närradions sändningsmöjligheter.

2.2.2 Lagreglering

Yttrandefriheten är konstitutionellt skyddad. Regeringsformen, som omfattar alla uttrycksformer utom dem som skyddas av tryckfrihetsförordningen (TF), föreskriver att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl a yttrandefrihet. Därmed menas frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap 1). Yttrandefriheten får under vissa omständigheter begränsas i lag om detta är påkallat med hänsyn till bl a rikets säkerhet, allmän ordning, enskilds anseende etc (2 kap 12 och 13). Straffbestämmelsen i brottsbalken om hets mot folkgrupp är just ett exempel på sådan inskränkning i lag av yttrandefriheten.

Det tryckta ordet har sedan lång tid tillbaka spelat en dominerande roll när det gäller förutsättningarna för allsidig upplysning och opinionsbildning. Tryckfrihetens grundläggande betydelse för en fri samhällsdebatt och ett fritt samhällsskick har föranlett lagstiftaren att omgärda de tryckta skrifterna med ett särskilt starkt skydd. Detaljerade regler finns i TF. Någon motsvarande detaljreglering för yttrandefriheten i övrigt finns inte i grundlag. Det råder alltså en viktig skillnad i den rättsliga regleringen för yttrandefriheten. Friheten att yttra sig i tryckt skrift kan begränsas bara genom ändringar i TF. När det gäller t ex radiosändningar kan yttrandefriheten begränsas genom vanlig lag inom de ramar som regeringsformen anger.

Den parlamentariskt sammansatta yttrandefrihetsutredningen (YFU) föreslog i sitt betänkande "Värna yttrandefriheten" (SOU 1983:70) en ny grundlag - en yttrandefrihetsgrundlag. Den föreslogs innehålla grundlagsbestämmelser efter TFs mönster för program i bl a eter-

och trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder m m. Förslaget syftade således till en vidgad grundlagsreglering beträffande även andra uttrycksformer än det tryckta ordet.

I den lagrådsremiss som föregick propositionen i ärendet föreslog regeringen i stället för en ny grundlag att bestämmelser i enlighet med YFUs förslag skulle tillföras tryckfrihetsförordningen i en ny andra avdelning.

Sedan lagrådsremissen offentliggjorts uppstod debatt om det lämpliga i att ta in de föreslagna bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Vissa farhågor uttrycktes för att tryckfriheten skulle försvagas om andra uttrycksformer gavs ett liknande skydd. I den proposition som därefter förelades riksdagen förklarade departementschefen att han visserligen inte ansåg dessa farhågor befogade. Eftersom det var angeläget att eftersträva bred enighet vid grundlagsändringar ansåg han emellertid att den lagtekniska lösningen borde ses över.

Förslaget i lagrådsremissen i fråga om de nya medierna fördes därför inte fram i propositionen. Departementschefen förordade i stället att frågan om förstärkning av grundlagsskyddet för radio, TV, filmer etc skulle brytas ut för särskild beredning (prop 1986/87:151 sid 320).

I sin behandling av propositionen yttrade konstitutionsutskottet (KU 1987/88:36, sid 35 ff) att det var angeläget att det utrednings- och beredningsarbete som nedlagts i syfte att åstadkomma grundlagsskydd för vissa andra uttrycksformer än det tryckta ordet verkligen ledde till grundlagsreglering. Utskottet föreslog därför att det fortsatta beredningsarbetet skulle ske under parlamentarisk medverkan och bedrivas skyndsamt.

Yttrandefriheten i radio är således ännu inte såsom tryckfriheten detaljreglerad i grundlag, även om en sådan snart är att vänta.

2.2.3 Yttrandefrihetsbrott

En begränsning av yttrandefriheten har skett genom gällande radiolagstiftning. Reglerna stadgar att missbruk av yttrandefriheten i radioprogram medför ansvar och skadeståndsskyldighet om gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Med yttrandefrihetsbrott avses sådan framställning som enligt 7 kap 4§ eller 5§ tryckfrihetsförordningen skulle ha ansetts som tryckfrihetsbrott om gärningen i stället hade begåtts genom tryckt skrift (1§ andra stycket lag om ansvarighet för närradio och 2§ första stycket radioansvarighetslagen).

Hänvisningen till tryckfrihetsförordningen innebär alltså att missbruk av yttrandefriheten får resultera i straff eller andra påföljder endast om gärningen är straffbar enligt tryckfrihetsförordningen. Denna är således exklusiv strafflag. Beträffande rättegångsförfarandet gäller samma regler som för tryckfrihetsprocessen, vilket bl a innebär att den särskilda processuella ordningen med JK som åklagare och en jury som medverkande vid brottsbedömningen skall iakttas. Tryckfrihetsförordningen är alltså exklusiv processlag (2§ lag om ansvarighet för närradio och 8§ radioansvarighetslagen).

Påföljder för missbruk av yttrandefriheten får alltså inte ådömas i vanlig brottmålsordning och inte heller beslutas i administrativ väg. Detta är en av orsakerna till att exempelvis Närradionämnden inte ansetts kunna i administrativ ordning återkalla ett givet närradio-

tillstånd så snart en sändande förening uttryckt sig på ett straffbart sätt, exempelvis förtalat en folkgrupp. Som redogjorts för ovan måste nämnden avvakta en fällande dom innan den kan ingripa mot förening som gör sig skyldig till exempelvis rashets.

Vidare skall för ansvarigheten i etermedia gälla samma grunder som gäller för bedömningen av missbruk av tryckfriheten enligt 1 kap 4§ tryckfrihetsförordningen, den s k instruktionen. Enligt den bestämmelsen bör envar som skall döma över missbruk av tryckfriheten eller i övrigt vaka över tryckfrihetsförordningens efterlevnad, alltid ha i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick. Denne skall därför alltid fästa sin uppmärksamhet mer på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, mer på syftet än på framställningssättet och i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Sammanfattningsvis betyder detta att de regler som gäller för ansvarighet för tryckta skrifter även gäller för radioutsändningar. Ett yttrandefrihetsrättsligt skyddat syfte - exempelvis syftet att kritisera landets invandringspolitik -kan alltså i vissa fall ursäktas ett mindre lämpligt uttryckssätt.

2.3 Kontroll och påföljder

2.3.1 Anmälan

Kontrollen över närradiosändningarna utövas i praktiken av allmänheten. Mot bakgrund av att närradio sänds omkring 200.000 timmar årligen finns anledning att anta att rasistiska yttranden förekommer i större omfatt-

ning än vad som anmäls. Justitiekanslern bedriver inte någon egen övervakning.

Anmälningarna från allmänheten är ofta oprecisa, eftersom det är svårt för anmälaren att exakt ange när det aktuella programmet sändes. Ofta innehåller anmälningarna beskrivningar av ungefär följande slag: "Jag vaknade en natt och fick höra...". Redan på anmälningsstadiet kan det således vara svårt att bestämma vilket program anmälan avser.

En anmälan som exempelvis inkommer till Närradionämnden kan hanteras på två sätt. Om nämnden finner att det anmälda yttrandet kan inrymma ett brott överlämnas anmälan till justitiekanslern. Om yttrandet däremot uppenbart inte är av brottslig art kan det ändå strida mot de etiska regler som rekommenderas i "branschen". Under sådana förutsättningar överlämnas anmälan till "branschens" etiska nämnd för bedömning.

En noggrannare beskrivning av förfarandet lämnas i det följande.

2.3.2 Åtalsprövning

En anmälan som avser misstanke om ett yttrandefrihetsbrott, exempelvis hets mot folkgrupp, provas alltid av justitiekanslern, som är ensam åklagare i sådana mål. Av lagtexten framgår inte om justitiekanslern är skyldig att väcka åtal så snart de lagliga förutsättningarna är uppfyllda eller om justitiekanslern har rätt att på egen hand bedöma lämpligheten av ett åtal. Den allmänna uppfattningen är dock att JK har rätt att göra en sådan självständig bedömning. (Strömberg, sid 63.)

Ett exempel på JKs självständiga åtalsprövning är den granskning JK gjorde av ett närradioprogram som nyligen sändes över Stockholm av svensk-arab-islamska förbundet. Radioinslaget innefattade en sammanställning av bibelcitrat med kommentarer till dessa. Citaten och kommentarerna uttryckte enligt justitiekanslerns uppfattning missaktning för folkgruppen judar. Justitiekanslern fann därför att inslaget utgjorde hets mot folkgrupp, men beslöt likväl att inte väcka åtal. Som skäl för sin ståndpunkt angav justitiekanslern att det var olämpligt att underställa programmet domstolsprövning. En rättegång kunde enligt JK antas i första hand komma att handla om bibelns innebörd och rätta tolkning i stället för vad det verkligen gällde, nämligen en grupp människor som genom programmet blivit utsatta för andras missaktning.

Finner JK inte skäl att åtala för brott avskrivs ärendet. JK överlämnar inte till Närradions Etiska Nämnd anmälningar mot programinslag som i och för sig skulle kunna fällas för etikbrott. Inte heller erinrar JK anmälaren om möjligheten att själv gå vidare med sin anmälan till etiska nämnden.

I samband med sin prövning om brott är begånget har JK laglig rätt att från den sändande sammanslutningen ta del av programinspelningar och kostnadsfritt få en utskrift av vad som yttrats i programmet. Den sändande föreningen har skyldighet att spela in varje program och bevara inspelningen minst sex månader från sändningen (lag om ansvarighet för närradio §8).

Det förekommer således inte någon central bandning av närradiosändningarna. Detta är bl a en kostnadsfråga. Det medför att en förening, vars program blivit anmält, har stora möjligheter att själv manipulera med bandupp-

tagningen innan den överlämnas. Eftersom bandupptagningen är det avgörande bevismaterialet är det lätt att inse JKs bevisssvårigheter i de fall där bandupptagningen exempelvis är av dålig ljudkvalitet, förkommen eller på annat sätt manipulerad.

Sammanfattningsvis kan man säga att efterkontrollen av vad som faktiskt förekommit i etern är i viss grad beroende av enskilda föreningars eventuella ordningssinne och goda vilja. Endast om föreningen uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att delge justitiekanslern de efterfrågade bandupptagningar kan samhället ingripa med böter eller fängelse. Det har förekommit att en förening påstod sig ha fått de aktuella bandupptagningarna stulna och därför inte kunde lämna ifrån sig några band. Föreningen stödde sitt påstående med en stöldanmälan till polisen.

Det finns inga tillämpningsföreskrifter om t ex vilken kvalitet ljudupptagningarna bör hålla. Enligt uppgift har det hänt att bandupptagningarna varit så dåliga att det inte gått att dra några exakta slutsatser om vad som egentligen sagts i sändningen.

I Malmö har man försökt lösa problemet på så sätt att närradioföreningen där gett televerket i uppdrag att spela in och arkivera alla sändningar.

Problemet finns inte belyst i förarbetena.

2.3.3 Återkallelse av sändningstillstånd

Beslutar JK att åtala för exempelvis hets mot folkgrupp handläggs målet som ett tryckfrihetsmål. Fälls radioinslaget av domstolen har därefter Närradionämnden att

pröva om den sändande föreningen skall få behålla sitt sändningstillstånd. Finner nämnden att yttrandefrihetsbrottet innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten i närradio får nämnden återkalla sändningstillståndet för högst ett år (närradiolagen 13§).

Det ovan sagda innebär att Närradionämnden kan återkalla ett sändningstillstånd så snart en fällande dom som inbegriper yttrandefrihetsbrott föreligger. Det betyder emellertid också att nämnden inte alls kan ingripa om justitiekanslern av någon anledning finner lämpligt att avstå från att väcka åtal.

2.3.4 Närradions etiska nämnd

Uttalanden i radiosändningar som inte utgör straffbart missbruk av yttrandefriheten men ändå bedöms olämpliga, prövas av den etiska nämnden, för vilken redogjorts i avsnittet om Sveriges Närradioförbund (2.1.5)

2.4 Praxis

2.4.1 JK-anmälningar

Som tidigare sagts har justitiekanslern att vaka över att gränserna för tryckfriheten inte överskrids. I sin uppsats "Rashets och yttrandefrihet" har Susanne Finesilber gjort en studie av antalet JK-anmälningar under åren 1981-87 beträffande brottet hets mot folkgrupp. Hon fann att antalet anmälningar var tämligen lågt under åren 1981-85, mellan 10 och 20 per år. Därefter steg antalet anmälningar dramatiskt, till 45 under år 1986. Anledningen till detta kan vara att ett par upp-

märksammade domar avkunnades under åren 1982-84. En annan orsak är sannolikt närradions allt mer omfattande verksamhet. Ett stort antal anmälningar rör nämligen just sändningar i närradion.

Bland gjorda anmälningar resulterade endast ett fåtal i väckta åtal. JKs gallring var hård och i många fall välbehövlig, anser Feinsilber. Hon fann dock exempel på ärenden som hon ansåg beaktansvärda, men som ändå inte lett till åtal. Som exempel anför en anmälan (1986-10-13, 2829-86-30) mot ett av Hare Krischna sänt program. I programmet förekom bl a följande yttranden: "Släng eller kasta indierna i ugnarna" och "Indier klarar bara av att mata feta kloakrättor". JK nöjde sig i detta fall med att hänvisa till den sk instruktionen i tryckfrihetsförordningens 1 kap 4§ och avskrev därmed ärendet. (Beträffande instruktionen, se avsnitt 2.2.3.)

Ett annat exempel är en sändning av Europeiska Arbetarepartiet i närradion (1986-12-08, 2928-86-31). I det programmet fälldes yttranden av bl a följande slag: "Jävla svartingar" och "Det är bara terrorister de tar ut".

JK valde även i detta fall att inte vidta någon vidare åtgärd. JK motiverade sitt beslut på följande sätt:

"Vissa inslag som förekommer i bandupptagningen och som skulle kunna sägas innebära hets mot folkgrupp synes ge uttryck för invandrarfientlighet. Enbart den omständigheten att det förekommer uttalanden mot invandrare medför dock inte att dessa skall anses innefatta hot eller missaktning. Syftet med programmet synes bl a ha varit att få till stånd en debatt om den svenska invandringspolitiken. Programinslagen får ses mera som en - låt vara osaklig - kritik av svensk invandringspolitik."

JK använde i detta ärende en formulering som hänvisade till kritik - låt vara osaklig - mot invandringspolitiken. Denna formulering är enligt Feinsilber vanlig när anmälningar avskrivs.

Den s k instruktionen i tryckfrihetsförordningens 1 kap 4§ har också en avgörande betydelse för JKs handläggning konstaterar Feinsilber. JK iakttar stor försiktighet med att väcka åtal mot en politisk organisation. Gränsdragningen mot vad som faktiskt utgör inlägg i den politiska debatten anses speciellt svår.

2.4.2 Domstolsavgöranden

Stockholms Tingsrätt har under åren 1982-87 avkunnat fem domar som rör otillåtna yttranden i närradio. En kortfattad redogörelse över dessa rättsfall lämnas i det följande.

Stockholms TR, avd 8, DB 42/1982. Åtal mot Rolf Pettersson såsom ansvarig programutgivare för otillåtet yttrande i närradio innefattande hets mot folkgrupp. Åtalet avsåg två yttranden sända av föreningen Öppet Forum. Ett av yttrandena hade följande lydelse:

"...hon har alltså haft sällskap med en neger, jag säger nigger för det är just vad de är alltså. En nigger från Zaire står det att hon haft sällskap med. Och så sitter den där typen nerifrån och skickar ett bord med fjorton kilo narkotika i, alltså, till den där dumma svenska tjejen... Det är sådana här djävla avskum som vi får hit till Sverige."

Pettersson bestred ansvar bl a på den grund att vad som yttrats i programmet var ett inlägg i den politiska debatten. Därutöver hävdade Pettersson att även om

uttalandena skulle anses nedsättande för viss folkgrupp, dessa fick bedömas som oöverlagda och därmed ursäktliga. Pettersson hänvisade därvid till den s k instruktionen i tryckfrihetsförordningen.

Tingsrätten ansåg inte skäl föreligga varken för att tillämpa instruktionen eller för att anse brotten som ringa. Pettersson dömdes till fängelse i två månader.

Domen fastställdes av Svea Hovrätt. Högsta Domstolen beviljade inte prövningstillstånd.

Stockholms TR, avd 8, DB 6/1984. Ansvar yrkades å Thomas Wallin för brottet hets mot folkgrupp i samband med att föreningen Öppet Forum sänt ett närradioprogram. I programmet spelades upp en bandupptagning av ett telefonsamtal som innehöll bl a följande yttranden:

"Hej, jag heter Peter Larsson och ringer för att få veta hur det kommer sig att man ger uppehållstillstånd till tunisiska och marockanska invandrare. Jag finner ingen rimlig anledning till att dom skall släppas in i Sverige."
 "Men varför ger man sådana uppehållstillstånd, det spelar ingen roll om de har hittat en flicka eller ej. De hör inte hemma i det här landet. Dom skall helt enkelt inte vara här. Jag vet inte hur många tunisiska medborgare som har begått brutala mord och våldtäkter och likaså marockaner, de har synnerligen hög procent av den grova brottsstatistiken."

"Problemet är att ni släpper in någon överhuvudet. Ni skall inte släppa in en enda tunisier, inte en enda marockan."

Wallin bestred ansvar och uppgav att inslaget ordagrant återgav vad som sagts i ett telefonsamtal med någon tjänsteman på invandrarverket. Wallin anförde vidare att han inte visste vem Peter Larsson var och att han inte heller instämde i dennes åsikter. Föreningens

syfte med programverksamheten var att låta människor komma till tals i frågor som rörde den svenska invandringspolitiken.

Tingsrätten fann att frågan inte var någon saklik kritik av den svenska invandringspolitiken och att skäl inte fanns att tillämpa den s k instruktionen. Mot bakgrund av omständigheterna fann tingsrätten att påföljden kunde bestämmas till böter. Wallin dömdes till 60 dagsböter.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom och Högsta Domstolen avslog ansökan om prövningstillstånd.

Stockholms TR, avd 8, DB 1/1983. Åtal väcktes mot Kenneth Granberg såsom programansvarig för yttranden sända av föreningen Öppet Forum vid två tillfällen. I det första programmet förekom en dikt som Granberg uppläste själv. Dikten hette "Råttorna i Hameln" och hade följande inledning:

"I Hameln bodde ett fridsamt släkte/och mat och bostad för alla räckte/men skulle någon ha lidit nöd/han fick av grannen så gärna bröd/Dit kom en dag från ett land i söder/en liten råtta med tio bröder/som var så olika allt man sett/så flickor tappade sans och vett..."

De sista verserna löd:

"En man av folket sa sig begripa/att om han spelade på sin pipa/det gick att locka med detta ljud/vartenda kråk i invandrarskrud/Så sågs en morgon ur stan passera/den hord av råttor som fått grassera/och först i täten en frejdad man/som råtta låten på pipan fann/Rakt ner mot sjön han med packet hastar/och i en båt loss från bryggan kastar.

Men ännu låter hans melodi/så ner i sjön alla
hoppar i/Solens strålar på vattnet blänkte/när
dessa satar sig själva dränkte/Och länge efter
det flöt upp lik/som fått begravning till
blåsmusik/Nu var det åter helt andra dagar/och
Hameln ändrade vissa lagar/För rådisälskarnas
nästa val/gav röstprocent som blev minimal.

För oss i Sverige ej slikt kan hända/Då öppet
Forum tillåtes sända/För här har vi ju vårt
fria ord/som blivit klubbade vid Kungens
bord/Därför Ni alla ej alls behöver/befara
rättorna skall ta över/ty våran riksdag
är fin som snus/och släpper aldrig in en mus.

Det andra programmet innehöll bl a följande yttranden:

"Men zigenarna dom borde sättas dit, dom borde
ju buntas ihop och skickas till Lappland och
sättas in på arbetsläger där."

"Och det där med finska zigenare. Zigenare,
det är en folkgrupp... dom kommer ursprungligen
från Indien: Jag tycker att dom ska börja
kalla sig zigenare för att finska zigenare,
det är väl ingen speciell grupp. Zigenare som
zigenare. Det är samma skit."

Granberg bestred ansvar. Beträffande det första yttrandet
hävdade Granberg, att det var fråga om en saga som
handlade om rättor och ingenting annat. Tingsrätten
ansåg dock yttrandet vara en fabel av tveklöst allegorisk
karaktär. Fabelns rättor var enligt tingsrättens bedöm-
ning till Sverige invandrade människor. Avsnittet ut-
tryckte missaktning för invandrarna och någon saklig
kritik av invandringspolitiken var det inte fråga om.
Inte heller fanns skäl att tillämpa den s k instruk-
tionen.

Beträffande det andra yttrandet erkände Granberg att
detta i och för sig innefattade hets mot folkgrupp.
Granberg gjorde dock gällande att han inte kunde ställas
till ansvar, eftersom han omedelbart tagit avstånd

från yttrandet. Detta var fällt av en för Granberg okänd person under en direktsändning.

Tingsrätten fann emellertid även detta yttrande vara ett otvetydigt uttryck för missaktning som inte heller utgjorde någon saklig kritik av den svenska invandringspolitiken. Granberg dömdes för de båda yttrandena till fängelse i fyra månader.

Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Stockholms TR, avd 8, DB 17/1987. Ansvar yrkades mot Anders Fredriksson för yttrande som föreningen Öppet forum sänt i närradion. Yttrandet innehöll bl a följande:

"Vi vill inte bli våldtagna, utlänningar är livsfarliga, undvik negrer och utlänningar."

Fredriksson dömdes av tingsrätten till fängelse i två månader.

Närradionämnden återkallade till följd av domen i februari 1988 föreningens sändningstillstånd.

Stockholms TR, avd 8, DB 1/1987. Ansvar yrkades mot Stefan Herrmann såsom ansvarig programutgivare för en närradiosändning av Framstegspartiet. I programmet förekom ett inslag med telefonväkteri. Bl a följande yttranden förekom i sändningen:

"A. Goddag, det är Katarina. Jag vill säga så här att moderaterna undrade i någon tidning, sån där som kastas i brevlådan, om inte någon vill vara vänlig hyra ut åt invandrare, bara ett rum, men vem vill ha inventarier nedsmutsade av dom. Som bara ska komma och slänga sig på och ha det bra och ta våra jobb ifrån oss och våra bostäder... tycker jag i alla fall.

B. Av pensionärernas bostadsbidrag? Ytterligare en sån här nedskärning som man tar till, samtidigt som man vräker ut pengar på förfelad hjälp och på massinvandring osv.

Ja, vi ska försörja dom där djävlarne.

C. Nej såna jobb... det är okey att dom håller i en sopkvast och jobbar i den kommunala sektorn... och dom har ju för fan... och dom gör inte rätt för någonting. Dom går bara och fjäskar in sig i... och tycker att dom är så jävla fina. Ja jag vet inte, men jag är förbannad på dom helt enkelt.

D. Det här med invandringen va, okey va, att dom tar emot några flyktingar va, då ska det vara riktiga flyktingar som bevisligen varit torterade va. Men det värsta är ju att dom förökar sig väldigt snabbt. Och om dom är flyktingar och desperata så kan man ju kastrera dom när dom kommer in, det kanske låter brutalt, men varför inte, då slipper man ju att dom ynglar av sig så otroligt."

Herrmann bestred ansvar bl a på den grunden att yttrandena inte var fällda av honom och att han tagit avstånd från dem. Hela programmet karaktäriserades av, menade Herrmann, en diskussion om invandringspolitiken och inte om invandrarna. Han hade inte haft uppsåt att uttrycka missaktning för invandrare.

På rättens fråga till juryn, fann denna att yttrandet under A inte var att bedöma som brottsligt, medan däremot yttrandena B, C och D var fullbordade brott.

Rätten fann emellertid att inte heller yttrandena under punkterna B och C kunde anses innefatta uttryck för missaktning av invandrare. Beträffande yttrandet under punkt D fann tingsrätten att förslaget att kastrera invandrare uttryckte missaktning för dessa och överskred gränsen för saklig kritik av den svenska invandrings-

politiken. Objektivt sett innefattade yttrandet därför brottet hets mot folkgrupp.

Tingsrätten fann emellertid vid en samlad bedömning att Herrmanns syfte inte varit att uttrycka en uppfattning som innefattade hets mot folkgrupp. Tingsrätten fann att syftet i stället varit att informera om och diskutera framstegspartiets kritik av den svenska invandringspolitiken. Med hänsyn härtill och med särskilt beaktande av innehållet i den s k instruktionen friade tingsrätten Herrmann även på denna åtalspunkt. Tingsrätten anförde även i domskälen att en sådan bedömning var väl förenlig med den rättstillämpning som justitiekanslern själv använt vid sina egna åtalsprövningar.

3.1 Yttrandefrihetsbrott

Beträffande frågan om vad som skall vara tillåtet att yttra i närradion finns för närvarande klara regler i lagstiftningen. En förening som fått tillstånd att sända närradio har mycket stor frihet att själv välja program-innehåll. Ett sändningstillstånd kan återkallas men bara under vissa i lagen angivna förutsättningar. För att en framförd åsikt skall resultera i något sådant förutsätts dels att det ifrågasatta yttrandet fyller förutsättningarna för ett straffvärt yttrandefrihetsbrott, dels att JK beslutat att väcka åtal mot den för programmet ansvarige programutgivaren och dels att åtalet sedan lett till en fällande dom. Först då kan närradionmyndigheten ifrågasätta sändningstillståndet för föreningen ifråga.

Väljer exempelvis justitiekanslern att av lämplighetsskäl inte väcka åtal kan ingen annan heller göra det, eftersom brottet hets mot folkgrupp anses sakna målsägare. Om det i och för sig straffvärda yttrandet således inte kommer under rättslig prövning, omintetgörs Närradionämndens möjligheter att pröva om föreningen skall få behålla sitt sändningstillstånd. Även om JK väcker åtal måste Närradionämnden under alla förhållanden avvakta att åtalet leder till en fällande dom. Under tidsperioden fram till dom är föreningen oförhindrad

att fortsätta sina sändningar. Det rör sig vanligen om flera månader, under vilka sändningarna kan fortgå ostört.

3.2 Brott mot etikreglerna

Andra yttranden, som inte är att bedöma som yttrandefrihetsbrott, kan aldrig resultera i att föreningen förlorar sändningsrätten. Oetiska övertramp är i stället en fråga att bedöma för "branschens" etiska nämnd. Ett fällande utslag från nämnden innebär en prickning av föreningen men kan alltså inte påverka föreningen i något lagligt avseende. Den behåller sitt sändningstillstånd alldeles oavsett om den följer nämndens rekommendationer eller inte.

Vi har fått uppfattningen att det största problemet är just övertramp av sistnämnda slag, som kanske inte innefattar brottsliga uttalanden men ändå uppfattas som obehagliga och kränkande. Dessa former av övertramp förekommer främst på två orter, i Stockholm och i Malmö. Särskilt i Malmö förefaller överträdelserna vara både frekventa och systematiska. Ett par sändande föreningar där använder närradion för att sprida sina budskap med invandrarfientliga inslag på ett sätt som ligger nära gränsen för vad som kan bedömas som straffbara uttryck för missaktning. Många människor tar anstöt och flera telefonsamtal i veckan till närradioföreningen visar att lyssnarna är upprörda och reagerar.

Genom dessa radioinslag har i etern spritt sig en rå ton som beskrivs som lika otrevlig att höra på som svår att komma åt. "Branschen" har problem med att sanera sig själv. Den förråande tonen övertas av andra sändande föreningar och snart använder sig stora delar av när-

radion i Malmö av samma uttryckssätt. Mot detta förmår inte etiska nämnden effektivt rida spärr.

Utvecklingen i Malmö är - åtminstone än så länge - unik. Inte desto mindre är den olycklig. Risken finns att människor förgiftas i sina sinnen och att toleransnivån mot oetiska uttalanden höjs. När det gäller fördomar mot invandrare kan det tysta accepterandet av uttryck för sådana attityder leda till stor skada. Det påstås exempelvis från personer som deltagit i valarbetet under hösten 1988 att fördomsfullheten mot invandrarna var påtagligt mer spridd bland skolbarnen i Skåne än i övriga landet.

Problemen sammanhänger med gränserna för vår yttrande- och åsiktsfrihet. En strängare reglering av sändningsrätten riskerar att komma i konflikt med skyddet för yttrandefriheten. Den vilar nämligen bland annat på grundprinciperna att censur inte skall förekomma, att yttrandefrihetsbrott skall påtalas i efterhand och att ingrepp i yttrandefriheten inte får begränsa denna mer än vad regeringsformen tillåter.

3.3 Kontrollen

En sändande förening skall själv tillse att varje program som sänds spelas in och bevaras i sex månader. Föreningen själv förfogar alltså över det främsta bevismedlet. Det finns goda möjligheter för föreningen att manipulera med banden innan dessa överlämnas för kontroll. Föreskrifter saknas för hur referensbandningen skall gå till och exempelvis vilken kvalitet banden skall hålla. Det har förekommit att bandupptagningarna varit så dåliga att det inte varit möjligt att avgöra vad som egentligen sagts i programmet.

Ytterligare ett problem är att Närradions Etiska Nämnd inte har laglig möjlighet att tilltvinga sig referensband. Den är därför för sin kontroll i princip beroende av att föreningarna frivilligt överlämnar banden. För närvarande löser den etiska nämnden problemet så att den skaffar en kopia via Närradionämnden, om den sändande föreningen vägrar lämna ifrån sig sina band. Närradionämnden har nämligen laglig rätt att infordra bandupptagningar.

Inte mindre än sex föreningar underlät under sommaren och hösten 1988 att efterkomma etiska nämndens begäran om att få del av referensbanden.

4.1 Allmänt

Närradion har en särprägel genom att den lämnar fritt för föreningar att framföra åsikter utan den opartiskhet och saklighet som radioprogram eljest garanterar. Detta gör att yttrandefrihetsfrågorna blir särskilt brännbara. Utgångspunkten har hittills varit att samma regler skall gälla för närradion som för andra medier vad avser yttrandefriheten. Man har önskat upprätthålla både principen om att yttrandefrihetsbrott skall utgöra grunden för Närradionämndens rätt att återkalla sändningstillstånd och att en prövning av yttrandefrihetsbrott skall göras av domstol och inte av närradionämnden i administrativ ordning.

Utifrån ett strängt juridiskt perspektiv ter det sig rimligt att lagregleringen av yttrandefrihetsfrågorna skall vara enhetlig oavsett i vilket medium en åsikt framförs. Det yttrade ordet i just närradion skall således inte vara kringgärdat med strängare regler än om motsvarande yttrande i stället förekommit i exempelvis en skrift. Utifrån detta synsätt blir det likheten i det tryckta och yttrade ordet som framträder. Målet blir att likställa och skydda.

Problemet med en sådan utgångspunkt är emellertid att man inte ser vilka eventuellt skilda behov av regler som finns för medierna. Man ser inte olikheterna i det tryckta och det yttrade ordet. Man ställer sig inte frågan om det verkligen är självklart att yttrandet i en åsiktsradio skall ha samma starka grundlagsskydd som yttrandet i andra medier.

För att förstå och besvara en sådan fråga måste man utgå ifrån ett bredare perspektiv än det rent rättsliga. Man måste veta någonting om samspelet mellan en samhällelig normbildningsprocess och den normutveckling som sker i lokalsamhället och framväxten av attityder där. Vidare behövs kunskap för att belysa olika mediers betydelse och genomslagskraft för normbildningen. Frågor som sammanhänger med hur människor bor, deras ekonomiska förutsättningar, deras värderingar och attityder bör också kopplas till frågan om deras olika val av media. Olika grupper av befolkningen nås nämligen av olika kanaler för samhällsinformationen.

Poängen med ett vidgat perspektiv är att man fokuserar på de medel som bär tryckfriheten respektive yttrandefriheten. På så sätt ställs i fokus mer uttryckens effekt i ett samhällsperspektiv än den frihet det i sig innebär att få yttra dem. Först då kan man värdera vilken genomslagskraft olika medier har för olika budskap.

Det har inte varit möjligt för kommissionen att på den korta tid som stått till buds få tillräckligt underlag för en analys utifrån ett sådant brett perspektiv. Vi får därför nöja oss med att peka på att det finns behov av att förstå problemen utifrån även dessa utgångspunkter. Särskilt med tanke på den ökande betydelse

man kan vänta sig, att närradion får i framtiden, är detta angeläget.

Förvisso är yttrandefriheten och tryckfriheten viktiga grundpelare i vår demokrati. Skulle det dock visa sig att samhället tillhandahåller ett redskap av stor betydelse för att nå vissa grupper med socialt önskat budskap, måste man tillåta sig att diskutera formerna för användningen av just det redskapet.

Vilka möjligheter har exempelvis mottagarna av det yttrade ordet i närradion att i sitt eget liv skaffa sig fullgod information om aktuella frågor? Vi vet att ett medium för vissa grupper kan få så stark ställning att det fullständigt dominerar informationsbilden. Det finns uppenbara risker att de grupper, som är de verkligt utsatta för en i samhällets ögon önskad attitydbildning, utvecklar ett mönster för sitt informationsintag som förstärker den ensidiga informationens genomslagskraft. Om närradiokanalen blir alltför stark kan den få ett sådant genomslag att annan information inte tränger igenom. I den gemensamma normbildning som uppstår inom gruppen utvecklas nämligen uppfattningen att annan information är utan värde. På sådant sätt kan den genom närradion utvidgade yttrandefriheten i själva verket leda till en inskränkning.

Att sätta en radiosändare som inte är underkastad något objektivitetskrav i händerna på grupper med för samhället förkastliga värderingar innebär vidare att man ger dessa grupper en förstärkare för deras röst. Det bör då uppmärksammas att denna åsiktsförstärkning inte sker i en kanal som är ett öppet åsiktsforum. De framförda åsikterna bryts inte mot andra åsikter. Tvärtom är det så att dessa uttalanden förblir oemotsagda. En indignerad åhörare kan inte ens ringa upp programut-

givaren och protestera. För att få möjlighet att bemöta åsikterna måste man ha tillgång till en för ändamålet lämpad förening med tillstånd att sända i närradio.

Ett belysande exempel på den betydelse närradion kan få för ett budskaps genomslag är Skånepartiets framgångar i valet år 1985. Partiet förlade hela sin verksamhet till närradion, dit alla resurser koncentrerades. Partiledaren C P Herslow utvecklade mycket skickligt närradion till en politisk scen, där han spred sitt populistiska budskap. Från att tidigare ha varit i stort sett okänt fick partiet 7,2 procent av rösterna i Malmö. I sin studie "Skånepartiet - om folkligt missnöje i Malmö" hänför författarna framgången till närradion och förklarar resultatet på bl a följande sätt:

"Det är som att dras med i ett miniatyrsamhälle, där de sociala nätverken byggs upp via eter-vågorna; där vänner och bekanta deltar och där förtroendefulla och övertygande programledare fungerar som mötesledare, agitatorer och samtalspartners på en och samma gång."

4.2 Yttrandefrihetsbrott

Vi föreslår den grupp som f n bereder frågan om ökat skydd för yttrandefriheten inom justitiedepartementet att uppmärksamma den särskilda ställning närradion har som åsiktsspridare och beakta gränserna för yttrandefriheten utifrån även det perspektiv som antytts ovan. Det kan enligt kommissionens mening, av skäl som utvecklats ovan, finnas anledning att se särskilt allvarligt på överträdelse i denna form av radioverksamhet. Ett uttalande i sådan riktning i förarbetena kan få betydelse såväl för föreningarna själva som i samband med JK:s åtalsprövning och domstolarnas rättstillämpning.

En del sändande föreningar överträder medvetet gränserna för yttrandefriheten och utnyttjar närradion för att bland annat sprida nedsättande uttalanden om invandrare och dylikt. Vi finner det otillfredsställande att dessa föreningar, trots att åtal väckts mot dem, kan fortsätta med sina sändningar på samma sätt under förhållandevis lång tid. Det vore enligt vår uppfattning önskvärt att tillskapa regler som gör det möjligt att snabbare ingripa mot sändningarna. Vi föreslår följande alternativa lösningar, båda inom ramen för yttrandefrihetsprocessen.

- Man kan påskynda handläggningen i domstolarna.
- Man kan skapa en motsvarighet till tryckfrihetsförordningens regler om beslag och konfiskering på pressens område (10 kap TF). Därigenom skulle vid behov JK eller domstol ges möjlighet att ingripa mot en förening och förbjuda fortsatt sändning redan under pågående utredning av yttrandefrihetsbrottet.

Även denna fråga bör enligt vår mening behandlas av beredningsgruppen.

En del programinslag som anmäls till JK uppfyller inte förutsättningar för ett yttrandefrihetsbrott men kan bedömas bryta mot etikreglerna. Vi rekommenderar JK att i sådana fall i samband med avskrivningsbeslutet erinra anmälaren om möjligheten att föra frågan vidare till Närradions Etiska Nämnd för bedömning.

4.3 Brott mot etikreglerna

Vi har vid kontakterna med Närradions Etiska Nämnd och Närradioförbundet fört diskussioner om en skärpning både av etik-reglerna och av närradioföreningarnas normalstadgar. Det är med tillfredsställelse vi konstaterar att både den etiska nämnden och förbundet förklarat sig villiga att verka för en skärpning av reglerna.

Främst bör klarare markeras i stadgarna både medlemmarnas skyldighet att följa etikreglerna och närradioföreningarnas uppgift att kontrollera dessas efterlevnad. Genom att dessutom koppla sådana bestämmelser till en regel om uteslutning vid stadgeöverträdelse befastes närradioföreningarnas möjlighet att utesluta sändande samman slutningar som vägrar att underkasta sig de etiska reglerna.

Med en sådan uppskärpning av den interna regleringen kommer man en bit på väg. Vi har övervägt att gå ännu längre och föreslå att medlemskap i närradioförening skulle bli en förutsättning för rätt att över huvud taget sända närradioprogram. Vi har dock vid kontakterna med företrädare för "branschens" representativa organ fått ett mycket positivt gensvar och mött en konstruktiv vilja hos dessa att själva sanera verksamheten. Vi har fått intrycket att man ser mycket allvarligt på utvecklingen i Malmö. Under dessa förutsättningar anser vi inte att det är nödvändigt att nu tillgripa lagstiftning. Den ovan beskrivna regelskärpningen på frivillig väg, får anses tillräcklig för närvarande. Vi förutsätter att den genomförs.

Närradion är fortfarande stadd i utveckling och allt tyder på att omfattningen av verksamheten kommer att öka. Därmed antas närradion få en allt större betydelse

för bland annat människors informationsintag. Det är därför av medborgerligt intresse att följa hur närradion utvecklas.

Vi vill fästa regeringens uppmärksamhet på närradioverksamheten och poängtera vikten av att utvecklingen bevakas från samhällets sida. Skulle det visa sig att man inom närradion inte förmår komma tillrätta med problemen beträffande sådana etiska överträdelser som förekommer i exempelvis Malmö och alltfler sändande föreningar visar prov på nonchalans och ovilja att rätta sig efter det etiska regelsystem som närradion själv utvecklat, finns anledning att överväga en strängare reglering av verksamheten vad avser program-innehåll m m.

4.4 Kontrollen

Kontrollen av vad som sägs i närradioprogrammen genom referensbandningen är enligt vad som framkommit otillfredsställande. Det är oundgängligen nödvändigt att regler tillskapas för att förhindra föreningarnas möjligheter att manipulera med banden. Detta kan exempelvis ske genom att referensbandningen sköts av någon annan än den sändande föreningen eller att föreskrifter utformas för hur referensbandningen skall gå till. Tekniska möjligheter borde finnas att med korta mellanrum registrera faktiska tidsangivelser för att säkerställa att bandet är autentiskt. Detta är emellertid i första hand en närradiofråga. Vi pekar på problemet och föreslår att detta ges som tilläggsdirektiv att utredas av den nyligen tillsatta utredningen om vissa närradiofrågor (dir 1988:22).

Vidare anser vi det vara av största vikt att arbetet för Närradioförbundets Etiska Nämnd underlättas. Nämndens ställning måste stärkas så att den får ökade möjligheter att strama upp sin verksamhet. Problemet för nämnden att få del av referensbanden måste därför uppmärksammas och åtgärdas. Enligt vår uppfattning borde den etiska nämnden tillerkännas samma lagliga rätt till referensbanden som i dag tillkommer JK m fl enligt reglerna om ansvarighet för närradio. Även denna fråga bör behandlas av utredningen ovan.

Källförteckning

Susanne Feinsilber: Rashets och yttrandefrihet. Skriftligt arbete i offentlig rätt, 20 p. Stockholm.

Tomas Peterson m fl: Skånepartiet-Om folkligt missnöje i Malmö

Håkan Strömberg: Tryckfrihetsrätt, 8 uppl 1983

SOU 1981:13

SOU 1983:70

SOU 1984:53

Prop 1981/82:127

Prop 1984/85:145

Prop 1986/87:151

Ku 1987/88:36





Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.



Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Finansdepartementet

Beskattnings av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]







ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10290-0

ISSN 0375-250X

