

Nr 25

Utlåtande i anledning av väckta motioner om åtgärder mot rasdiskriminering.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 582 i första kammaren av herr *Peterson, Eric Gustaf*, samt nr 709 i andra kammaren av herr *Nihlfors m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller, att förslag till lag mot rasdiskriminering snarast framläggs för riksdagen och att vederbörliga åtgärder vidtas för Sveriges ratificering av den nyligen av FN-församlingen antagna konventionen i ämnet».

Motionerna

I motionerna framhålles, att med hänsyn till den ökade invandringen av utländsk arbetskraft, som i viss utsträckning har andra levnadsvanor och beteendemönster än dem vi är vana vid, det är angeläget att statsmakterna vidtar effektiva åtgärder mot tendenser att hålla dessa människor utanför samhällsgemenskapen. Som exempel på sådana tendenser åberopas i pressen uppmärksammade fall, där personer på grund av sin hudfärg inte fått hyra bostad eller inte blivit insläppta på ett matställe. Motionärerna anför, att även om diskriminering hittills icke förekommit i någon större utsträckning, kommer dock till offentlighetens kännedom händelser av nyss angivna slag som visar att långtifrån alla medborgare i vårt land har en inställning i denna fråga som låter sig förena med vad den stora majoriteten av vårt folk kan antas uppfatta som självklart, nämligen att diskriminering av ras- och minoritetsgrupper icke kan tolereras. Den omständigheten, att förekommande fall av rasdiskriminering är fåtaliga utgör icke skäl att dröja med att vidtaga åtgärder från samhällets sida. Enligt motionärernas mening kan det finnas anledning för statsmakterna att på ett klart och otvetydigt sätt ge till känna — t. ex. genom lagstiftning — att i vårt land alla människor skall behandlas lika i alla sammanhang under i övrigt lika förutsättningar. Lagstiftning mot rasdiskriminering betyder i och för sig inte att andra åtgärder kan lämnas därhän — såsom upplysning genom massmedia och i våra skolor. I motionerna anföres vidare bl. a., att Förenta Nationerna i december månad 1965 antagit en konvention om avskaf-

fande av alla former av rasdiskriminering och att Sverige därvid röstat för konventionen.

Beträffande de skäl motionärerna i övrigt anfört till stöd för sin hemställen får utskottet hänvisa till motionen II:709.

Gällande rätt

Till belysning av frågan om gällande rätt inom förevarande område må först redogöras för ett av justitieombudsmannen år 1964 avgjort ärende (se 1965 års ämbetsberättelse s. 78). Ärendet anhängiggjordes genom en klagoskrift, vari hänvisades till en tidningsnotis av innehåll, att två svenska medborgare avvisats från en restaurang i en mellansvensk stad under motivering av vederbörande servitris att »enligt order serverar vi inga zigenare här». Enligt notisen hade en av ägarna till restaurangen uttalat, att »vi har dåliga erfarenheter av zigenare och serverar dem inte» samt att servitrisen handlat helt enligt hans order.

Vid ärendets avgörande anförde JO bl. a. följande.

Den som i enskild regi bedriver rörelse för betjänande av allmänheten, exempelvis restaurang såsom här är i fråga, har i och för sig icke någon skyldighet att mottaga och betjäna envar som så önskar. Av hans rätt att disponera över sin lokal och bestämma om sitt företags bedrivande följer otvivelaktigt viss rätt att neka personer tillträde till eller betjäning inom restaurangen. Restauranginnehavaren behöver därvid icke ha något objektivt godtagbart skäl för avvisningsåtgärden. Han behöver icke ens redovisa skälet, det må vara antagande att den besökande är berusad, ogillande av hans ras eller härkomst eller annat förhållande, exempelvis att besökaren saknat slips. Emellertid får en restaurangidkare, oavsett sina bevekelsegrunder, icke vidtaga sina åtgärder på sådant sätt att han överträder sådana straffbud som tillkommit till skydd för allmänt eller enskilt intresse. Som skydd mot ras- eller folkgruppsdiskriminerande beteenden i dylika sammanhang torde främst följande bestämmelser kunna få betydelse. Stadgandet i 11 kap. 7 § SL om hets mot folkgrupp innebär att det är straffbelagt att offentligen hota, förtala eller smäda folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse. Smädelser mot enskilda individer på grund av deras ras eller ursprung kunna även falla under bestämmelserna om ärekränkning enligt 16 kapitlet SL, varvid det i så fall ankommer på den kränkte att själv väcka åtal. En offentlig manifestation av ogillande av viss folkgrupp kan vidare tänkas vara sådan att beteendet är att betrakta som förgelseväckande beteende enligt 11 kap. 11 § SL. Otvivelaktigt är dock att de nu berörda bestämmelserna icke täcka alla fall av ras- eller folkgruppsdiskriminerande åtgärder av ifrågakommen art. En fullt effektiv lagstiftning mot dylika åtgärder kan därför icke sägas föreligga enligt gällande rätt.

Något större behov av lagregler, innefattande förbud mot ras- eller folkgruppsdiskriminering såsom sådan vid utövande av enskild rörelse för betjänande av allmänheten, torde dessbättre hittills ej ha gjort sig gällande i vårt land. För det övervägande flertalet medborgare torde det vara en självklar sak att alla oavsett ras böra behandlas lika även i sådana sam-

manhang. Då och då ha dock stötande exempel på diskriminering av angiven art inträffat, och det synes mig i högsta grad befogat att uppmärksamt följa vad som förekommer i dylikt hänseende. För närvarande finner jag dock erfarenheterna ej vara sådana, att det är påkallat att överväga något initiativ till lagstiftning i ämnet.

Efter beslutets meddelande kom det till JO:s kännedom att uttalandena i ärendet på olika håll föranlett missförstånd om svensk rättsuppfattning i rasdiskrimineringsfrågan. JO lät i anledning därav publicera ett tillrättaläggande i form av en kommentar. Rörande innehållet i denna hänvisas till angivna ämbetsberättelse (s. 80).

I samband med brottsbalkens ikraftträdande den 1 januari 1965 upphävdes strafflagen (utom 6 kap. som behandlar skadestånd). I brottsbalken straffbelägges de i JO:s uttalande angivna brotten *hets mot folkgrupp* och *förargelseväckande beteende* i samma utsträckning som i strafflagen (se 16 kap. 8 och 16 §§ brottsbalken). *Ärekränkingsbrotten* behandlas i 5 kap. brottsbalken. I förhållande till strafflagens regler gäller beträffande dessa bl. a. att allmänna åklagarens åtalsmöjligheter utvidgats.

Straffskalan för *hets mot folkgrupp* är strängare i brottsbalken än strafflagen. Normalstraffet är fängelse. Endast under förutsättning att brottet är ringa kan straffet stanna vid böter.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid 1960 års riksdag framställdes i andra kammaren *interpellationer* avseende bl. a. de åtgärder som hade vidtagits eller skulle komma att vidtagas för att i framtiden förhindra och komma till rätta med olika yttringar av rasdiskriminering och rasförföljelse. *Statsrådet Kling*, som besvarade interpellationerna den 27 januari 1960, anförde att han för sin del trodde, att det mest effektiva medlet, i varje fall på lång sikt, att motverka rashat och hetspropaganda, var upplysning och uppfostran av det uppväxande släktet till respekt och aktning för människovärdet. Härutöver hade det emellertid visat sig nödvändigt att tillgripa lagstiftningsåtgärder. Statsrådet Kling redogjorde härefter för bestämmelserna om hets mot folkgrupp och anförde därvid bl. a. att frågan om skärpning av strafflatituden borde övervägas. Såsom framgår av det ovan anförda har sådan skärpning skett i brottsbalken.

Vid 1964 års riksdag väcktes motioner, I:34 av fru *Segerstedt Wiberg* och II:42 av herr *Hamrin* i Kalmar, vari begärdes utredning om åtgärder för att förekomma diskriminering av ras- och minoritetsgrupper i Sverige. Utredningen skulle undersöka frågan om inrättande av en statlig nämnd med uppgift att genom olika åtgärder motverka diskriminering. Vidare skulle utredningen bl. a. överväga lagstiftning om straffsanktionerat förbud att på grund av vissa personers grupptillhörighet avvisa dem från

restaurang, biograf och liknande inrättning som står öppen för allmänheten. *Allmänna beredningutskottet* anförde i sitt *utlåtande nr 27 år 1964* bl. a. att en utveckling i riktning mot en allt större förståelse för ras- och minoritetsgruppernas problem kunde iakttagas och att utskottet icke kunde finna att tillräckliga skäl förelåg för inrättande av den föreslagna nämnden. Mot en sådan åtgärd talade enligt utskottet även att förekomsten av ett särskilt organ för att övervaka behandlingen av vissa befolkningsgrupper kunde bidra till att dessa grupper fick en markerad särställning som skulle motverka önskemålet om deras integrering i befolkningen i stort. Utskottet hänvisade även till det remedium mot övergrepp, som fanns i strafflagens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om straff för hets mot folkgrupp. Härefter anförde utskottet följande.

Utskottet anser sig på i huvudsak samma skäl som ovan anförts icke heller böra biträda den i motionsyrkandet framförda tanken på ett straffsanktionerat förbud att på grund av deras grupptillhörighet avvisa personer från restaurang, biograf etc., som står öppen för allmänheten. Det torde vidare i praktiken knappast bli möjligt att effektivt upprätthålla ett sådant förbud — bevisningssvårigheterna torde bli avsevärda. Icke heller bör bortses från att ett förbud skulle kunna medföra nackdelar för dem det är avsett att skydda.

Riksdagen avslog motionerna.

I anledning av JO:s ovan återgivna uttalande i rasdiskrimineringsfrågan framställdes vid *höstriksdagen 1964* till chefen för justitiedepartementet i en *interpellation* i andra kammaren frågan om denne övervägde några åtgärder för att förhindra eller beivra trakasserier, diskriminering eller annan förföljelse mot människor av annan ras, nationalitet eller folkgrupp. I sitt svar den 1 december 1964 hänvisade *departementschefen, statsrådet Kling*, till sitt ovannämnda uttalande inför 1960 års riksdag. Statsrådet Kling anförde vidare bl. a. att han avsåg att överväga en utredning av de frågor som berördes i interpellationen samt att genom Förenta Nationernas kommission för de mänskliga rättigheterna utarbetats ett utkast till konvention rörande avskaffande av rasdiskriminering och att, såvitt kunde bedömas vid tiden för svarets avgivande, en anslutning till konventionen från svensk sida torde föranleda en viss översyn av den svenska lagstiftningen i hithörande frågor.

Den 23 november 1965 besvarade *chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling*, i andra kammaren en fråga av herr *Björk* i Göteborg avseende lagstiftning mot diskriminering på grund av ras eller nationalitet. Statsrådet Kling anförde, att lagstiftningsärendet skulle behandlas med all den skyndsamhet som var möjlig med hänsyn till andra inom justitiedepartementet föreliggande lagstiftningsuppgifter av motsvarande angelägenhetsgrad.

Tillsatt utredning

Sedan förevarande motioner väckts har *chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling*, efter bemyndigande den 11 februari 1966, tillkallat tre sakkunniga för *utredning angående förbud mot rasdiskriminering m. m.*

Utredningsdirektiven har följande lydelse.

Förenta Nationerna har i december 1965 antagit en konvention om avskaffande av rasdiskriminering som kompletterar redan existerande internationella instrument med syfte att förverkliga tanken på alla människors lika värde och lika rättigheter. Konventionen innehåller inte bara föreskrifter om att alla människor oberoende av ras skall vara lika inför lagen och ha samma medborgerliga rättigheter och samma sociala och andra samhällseliga förmåner. Den vänder sig mot varje form av rasdiskriminering, även den som förekommer i vardagslivet och som inte beror på statlig reglering och maktutövning utan på att det finns enskilda personer, företag och sammanslutningar som i skilda sammanhang låter sitt handlingsätt bestämmas av rasfördomar. Varje stat som biträder konventionen förbinder sig att på ett antal specificerade punkter vidta åtgärder, vid behov lagstiftningsåtgärder, för att komma till rätta med yttringar av sådana fördomar. För att trygga konventionens efterlevnad har föreskrivits ett särskilt rapport- och övervakningssystem och under vissa förutsättningar skall övervakningsorganen kunna ta upp även klagomål av enskilda mot förhållandena i deras eget land. Detta förutsätter dock att vederbörande stat har gått med på denna form av kontroll.

Sverige har i Förenta Nationernas generalförsamling röstat för konventionen. Det råder inte någon tvekan om att de värderingar som konventionen ger uttryck åt är fast förankrade i den allmänna opinionen i vårt land, och innehållet i flertalet bestämmelser i konventionen är sådant att det utan vidare kan godtas av oss. Som underlag för riksdagens ställningstagande till ratifikationsfrågan torde emellertid på enstaka punkter behövas en mer ingående granskning av den slutliga konventionstexten än som har kunnat ske före omröstningen i generalförsamlingen. Detta gäller bl. a. den i artikel 5 (f) i konventionen föreskrivna skyldigheten för konventionsbunden stat att sörja för att serviceinrättningar som är avsedda för allmänheten — t. ex. transportföretag, hotell och restauranger, kaféer, teatrar och parker — står öppna för alla på samma villkor oberoende av ras.

Inom den serviceverksamhet som bedrivs i statlig eller kommunal regi fordras inte några särskilda lagstiftningsåtgärder för att vi för vårt lands vidkommande skall kunna garantera en tillämpning av konventionens likabehandlingsprincip. Detsamma torde ofta gälla även privata serviceföretag som är underkastade tillståndstvång och står under tillsyn av statlig myndighet. Inom den stora sektor där det råder full etableringsfrihet är förhållandena i viss mån annorlunda. Där anses av gammalt den enskilde företagaren principiellt ha rätt att själv fritt bestämma till vem och på vilka villkor han vill tillhandahålla sina varor och tjänster. Det är dock inte fråga om en helt obegränsad frihet. Rättsutvecklingen inom näringslivet går otvetydigt i den riktningen att det ställs allt större krav på att företagaren vid skötseln av sitt företag skall ta tillbörlig hänsyn till olika samhällsintressen som kan komma i konflikt med hans eget vinstintresse.

I flera sammanhang gäller numera att en företagare på grund av lagstiftning, avtal eller sedvänja är skyldig att kunna redovisa objektivt godtagbara skäl för sitt handlande. Sedan länge förekommer i åtskilliga privaträttsliga lagar bestämmelser som ger domstolarna möjligheter att i tillämpningen jämka eller helt åsidosätta avtalsvillkor som är stridande mot gott affärsskick eller eljest otillbörliga. I rättspraxis finns vidare vissa avgöranden som tyder på att domstolarna även utan uttryckligt stöd i lag utgår från att ett företag med en faktisk monopolställning inte godtyckligt får avvisa personer som vill anlita företaget. En konsekvens av en sådan rättsregel torde vara att ett monopolföretag, som brukar tillämpa standardvillkor i förhållande till sina kunder, inte får diskriminera enstaka kunder eller särskilda kategorier av kunder genom att uppställa speciella villkor som inte är sakligt motiverade. Oavsett hur det förhåller sig härmed är det emellertid tydligt att gällande rätt inte inrymmer något generellt avtalstvång för företagare med en serviceverksamhet som är inriktad på allmänheten. Det privaträttsliga regelsystemet ger alltså f. n. inte effektiva möjligheter att komma till rätta med t. ex. en restaurang- eller hotellidkare som på grund av rasfördomar vägrar en gäst servering eller nattlogi.

Inom den straffrättsliga lagstiftningen finns bestämmelser som särskilt tar sikte på rasdiskriminering och liknande företeelser. Jag syftar på bestämmelserna i brottsbalken om hets mot folkgrupp. Detta brott består i att någon offentligen hotar, förtalar eller smädar folkgrupp med viss härtamning eller trosbekännelse. Brottbeskrivningen träffar rasdiskriminerande propaganda som vänder sig till allmänheten. Sådana trakasserier som åsyftas i artikel 5 (f) i FN-konventionen torde endast i undantagsfall vara straffbara såsom hets mot folkgrupp. Ett avvisande av en person från en restaurang, ett hotell eller någon annan serviceinrättning kan naturligtvis ibland tänkas ske under sådana former att åtgärden innefattar förargelseväckande beteende eller ärekränkning. Inte heller brottsbalkens bestämmelser om dessa brott är emellertid något verksamt medel när det gäller att stävja motbjudande yttringar av rasfördomar i vardagslivet.

Det brukar framhållas att trakasserier mot folkminoriteter är sällsynta i vårt land och att det bästa medlet, i varje fall på lång sikt, att motverka kvardröjande fördomar mot främmande raser och nationaliteter är upplysning och fostran av det uppväxande släktet till respekt och aktning för människovärdet. Båda påståendena torde vara riktiga. Det finns emellertid anledning att se allvarligt även på övergrepp som är sällsynta undantagsföreteelser. De fall av rasdiskriminering som på senare år har kommit till allmän kännedom har väckt stor uppmärksamhet och berättigad indignation. Samtidigt som denna reaktion har gett entydigt besked om var den allmänna opinionen står, har de inträffade fallen visat hur begränsade möjligheter myndigheterna har att hävda jämlikhetskrav och rättfärdighetssynpunkter som de flesta bedömer som självklara. Ett mer vittgående förbud mot rasdiskriminering än brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp är behövlig och skulle kunna bli ett värdefullt stöd för den opinion som på goda grunder utdömer yttringar av rasfördomar var de än förekommer. Flera oss närstående länder, bland dem helt nyligen Storbritannien, har genomfört en sådan lagstiftning.

Behovet av en effektivare lagstiftning mot rasdiskriminering har även en annan bakgrund. Sverige har länge varit ett land med en osedvanligt homogen befolkning. Härvidlag håller stora förändringar på att ske. En

ström av invandrare söker sig till Sverige för att arbeta här och stanna här kortare eller längre tid. Dessa invandrare kommer i allt större utsträckning från avlägsna länder med en befolkning av ett helt annat ursprung och en helt annan tradition än vår. Det kan inte uteslutas, att ras- och andra minoritetsproblem av en typ som i dag är okända i vårt land kan dyka upp och utvecklas i allvarlig riktning, om inte vakthållningen mot fördomarna är god och myndigheternas handlingsberedskap i olika hänseenden tillräckligt hög.

Det finns alltså flera skäl som talar för att en utredning nu bör komma till stånd för att undersöka möjligheterna att med utgångspunkt i artikel 5 (f) i den nyligen antagna FN-konventionen utforma ett straffsanktionerat förbud mot rasdiskriminering som på lämpligt sätt kompletterar och förstärker det minoritetsskydd som nu finns i brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp. Konventionen kan dock härvidlag inte bli mer än en utgångspunkt. Till de olika avgränsnings- och andra problem som möter under utredningsarbetet måste givetvis tas ställning självständigt utifrån våra egna rättstraditioner och det behov av skydd för minoriteter som har eller kan få aktualitet hos oss. Redan nu torde kunna sägas att en ny lagstiftning i likhet med gällande bestämmelser om hets mot folkgrupp bör bereda skydd inte bara för rasminoriteter utan även för andra främmande minoriteter.

Det är inte att vänta att ett straffsanktionerat förbud skall kunna avse alla de situationer i vardagslivet där en diskriminering kan komma i fråga. Sannolikt bör ambitionerna inte sträckas längre än till att försöka få garantier för att personer som yrkesmässigt såsom företagare eller såsom anställda i företag tillhandahåller allmänheten varor eller tjänster på standardiserade villkor inte gör åtskillnad efter ras eller nationalitet. Även ett förbud som begränsas på detta eller liknande sätt torde emellertid kunna komma att påverka rättsuppfattningen gynnsamt och få en betydande normbildande verkan även utanför sitt egentliga tillämpningsområde.

Utredningen bör, som framgått, inte bindas vid någon på förhand given lösning. Diskrimineringsförbudets närmare omfattning och innehåll kan inte bestämmas annat än efter ingående undersökning av de praktiska möjligheterna att ge effekt åt förbudet. Härvid måste bl. a. bevissvårigheterna och olika tänkbara metoder att bemästra dem komma i förgrunden. Utredningen bör inte räkna med att någon särskild administration eller några särskilda organ inrättas för att övervaka förbudets efterlevnad.

Utskottet

I förevarande motioner yrkas, att förslag till lag mot rasdiskriminering snarast skall framläggas och att vederbörliga åtgärder skall vidtas för Sveriges ratificering av den konvention i ämnet, som antagits av Förenta Nationernas generalförsamling i december månad 1965. Motionärerna framhåller bl. a. att det med hänsyn till den ökade invandringen av utländsk arbetskraft, som i viss utsträckning har andra levnadsvanor och beteendemönster än dem vi är vana vid, är angeläget att statsmakterna vidtar effektiva åtgärder mot tendenser att hålla dessa människor utanför samhällsgemenskapen. Som exempel på sådana tendenser åberopar motionärerna i

pressen uppmärksammade fall, där personer på grund av sin hudfärg inte fått hyra bostad eller inte blivit insläppta på matställen.

Sedan förevarande motioner väcktes har chefen för justitiedepartementet efter bemyndigande den 11 februari 1966 tillkallat sakkunniga för utredning angående förbud mot rasdiskriminering m. m. I utredningsdirektiven anföres, att innehållet i flertalet bestämmelser i ovannämnda FN-konvention är sådant att det utan vidare kan godtas men att som underlag för riksdagens ställningstagande till ratifikationsfrågan på enstaka punkter torde behövas en mer ingående granskning av den slutliga konventions-texten än som kunnat ske före omröstningen i generalförsamlingen. Sådan granskning torde vara erforderlig i fråga om i konventionen föreskriven skyldighet för konventionsbunden stat att sörja för att serviceinrättningar som är avsedda för allmänheten — t. ex. transportföretag, hotell och restauranger, kaféer, teatrar och parker — står öppna för alla på samma villkor oberoende av ras. Departementschefen anser att en utredning nu bör komma till stånd för att undersöka möjligheterna att med utgångspunkt i åsyftade bestämmelser i konventionen utforma ett straffsanktionerat förbud mot rasdiskriminering som på lämpligt sätt kompletterar och förstärker det minoritetsskydd som nu finns i brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp. En ny lagstiftning torde enligt direktiven böra bereda skydd inte bara för rasminoriteter utan även för andra främmande minoriteter. Sannolikt bör ambitionerna, menar departementschefen, inte sträckas längre än till att försöka få garantier för att personer som yrkesmässigt såsom företagare eller såsom anställda i företag tillhandahåller allmänheten varor eller tjänster på standardiserade villkor inte gör åtskillnad efter ras eller nationalitet. Slutligen anför departementschefen, att utredningen inte bör bindas vid någon på förhand given lösning och att diskrimineringsförbudets närmare omfattning och innehåll inte kan bestämmas annat än efter ingående undersökning av de praktiska möjligheterna att ge effekt åt förbudet.

Eftersom sakkunniga nu tillkallats för att verkställa utredning rörande de frågor, som aktualiserats i motionerna, och då ratifikationsfrågan synes vara beroende av utredningsresultatet, anser utskottet, att något riksdagens initiativ i anledning av motionerna inte är erforderligt. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I:582 och II:709, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 mars 1966

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand*, fru Carlqvist, fru Hamrin-Thorell*, herrar Lars Larsson, Erik Filip Petersson, Hübinette*, Magnusson* och fru Elvy Olsson*;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe, Bengtsson i Varberg*, fröken Sandell, herr Edlund, fru Svensson, herrar Jonsson och Elmstedt*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.