

Rasediskriminering og hjemlig relevans?

Norges rolle i FNs arbeid for avskaffelse av rasediskriminering, 1960-1970

Anette Søberg



Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie
Det humanistiske fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2016

Rasediskriminering og hjemlig relevans?

Norges rolle i FNs arbeid for avskaffelse av rasediskriminering, 1960-1970

© Anette Sjøberg

2016

Rasediskriminering og hjemlig relevans? Norges rolle i FN's arbeid for avskaffelse av
rasediskriminering, 1960-1970

Anette Sjøberg

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Representeren, Universitetet i Oslo

IV

Forkortelser

FN	De forente nasjoner
ILO	Den internasjonale arbeidsorganisasjon
JD	Justisdepartementet
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
RA	Riksarkivet
St. mld.	Stortingsmelding
St. prp.	Stortingsproposisjon
St. tid.	Stortingstidende
UD	Utenriksdepartementet

Forord

Nå som masteroppgaven er skrevet sitter jeg igjen med en usedvanlig stor lettelse, og en enda større takknemlighet til de som har loset meg gjennom arbeidet med den.

Til min veileder Hanne Hagtvedt Vik for grundige og hjelpsomme kommentarer på alle utkast, og for støtte underveis,

Til alle arkivarer og bibliotekarer hos Utenriksdepartementet, Nobelinstituttet og Riksarkivet,

Til veiledningsgruppen for alt fra pirk på skrivefeil til faglige diskusjoner,

Til Steven L.B. Jensen og Vibeke Kieding Banik for raske svar og litteraturhjelp,

Til Maren, Milda, Mads og Hanne Ø. for gjennomlesning og rettelser,

Til venner og familie som har tvunget meg til å slappe av, gå turer, for å ha stilt opp og støttet,

Til Ronny for å nesten alltid ha middagen klar,

Tusen hjertelig takk.

Gamlebyen, november 2016.

Anette Søberg.

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	1
Bakgrunn.....	1
Problemstillinger.....	9
Forskningsstatus.....	10
Begrepsavklaringer.....	13
Kilder.....	13
Oppgavens oppbygging.....	14
Erklæringen.....	17
Rase og religion.....	18
Den norske relevansen.....	19
Artikkel 7.....	21
Artikkel 9.....	21
Konklusjon.....	26
Konvensjonen.....	27
Artikkel 4.....	28
Tvilsomme tolkninger.....	29
De mange endringsforslagene i 3. komité.....	33
Sionisme som rasisme.....	35
Gjennomføringsregler.....	40
Konklusjon.....	43
Ratifikasjonen.....	47
Rasediskriminering: Innenriks- eller utenrikspolitikk?.....	48
Det nordiske lovsamarbeidet.....	50
Artikkel 4.....	54
Umiddelbare reaksjoner.....	55
Signering.....	56
Nordisk lovsamarbeidsmøte 18. mai 1967.....	58
Harbeks utkast fra april 1968.....	60
Artikkel 5.....	61
De nordiske landenes første refleksjoner.....	61
FNs spørreskjema.....	63

Nordisk lovsamarbeidsmøte 18. mai 1967	64
Norden reiser til England.....	65
Utkastet fra Harbek.....	67
Harbeks endelige utredning.....	69
Organisasjonenes svar	71
En utfordring på tampen.....	73
Lovene på plass	74
Konklusjon.....	75
Konklusjon.....	79
Kilder og Litteratur	84
Kilder	84
Utrykte kilder.....	84
Trykte kilder.....	84
Litteratur.....	85
Vedlegg.....	90

Innledning

I 1960 fikk sytten stater i Afrika selvstendighet, og med medlemskap i FN utøvde disse – og landene som skulle komme de påfølgende årene – stor innflytelse på menneskerettighetsarbeidet i organisasjonen. Kolonialisme og rasediskriminering var fanesaker for det som ble kjent som den afroasiatiske blokken i FN.¹ Historiker Roland Burke hevder at avkoloniseringen hadde en disproporsjonal påvirkning i de av FNs organer som arbeidet med menneskerettigheter. Dette kom av at de vestlige landene så på disse organene som mindre viktige enn de delene av organisasjonen som omhandlet blant annet sikkerhetspolitikk.² Derfor fikk de nylig selvstendige landene sette agendaen i disse organene. Ni afrikanske stater fremmet i 1962 et forslag i Generalforsamlingen som gikk ut på å lage en konvensjon mot rasediskriminering. I forsamlingen ble det også klart at en erklæring mot rasediskriminering og en erklæring mot religiøs toleranse skulle lages.³ Denne oppgaven vil se på Norges rolle i fremforhandlingene av erklæringen og konvensjonen mot rasediskriminering, og den norske ratifikasjonen av konvensjonen.

Bakgrunn

Initiativene som ledet frem til FNs erklæring og konvensjon mot rasediskriminering på 1960-tallet var ikke de første forsøkene på å få en slutt på rasediskriminering gjennom internasjonale organisasjoner. For å få en forståelse av hvorfor rasediskrimineringskonvensjonen ble foreslått og kjempet frem er det relevant å se på tidligere forsøk for å eliminere rasediskriminering som i varierende grad fikk oppslutning.

Det japanske folk var blant dem som ble diskriminert som følge av den klassiske rasismen⁴ fra slutten av 1800-tallet. Forholdet mellom Japan og de vestlige landene USA, Canada og Australia var blant annet dårlig etter første verdenskrig på grunn av disse landenes innvandringsrestriksjoner.⁵ Da Japan sendte sin delegasjon til fredskonferansen i Paris i 1919 var delegasjonen fast bestemt på å få til anerkjennelse for rasenes likeverd i det nye Folkeforbundet. Med Woodrow Wilsons store taler om folkenes rett til selvbestemmelse og

¹ Lauren, Paul Gordon, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*. (Colorado: Westview Press, 1996), 230.

² Burke, Roland, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010), 6-7.

³ Jensen, Steven L.B., *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization and the Reconstruction of Global Values*, (New York: Cambridge University Press, 2016), 105-107.

⁴ Tjora, Aksel, "rasisme", Store Norske Leksikon, 25.04.2016, (hentet 01.11.2016), <https://snl.no/rasisme>.

⁵ Lauren, *Power and Prejudice*, 57-59.

likeverd under krigen fant den japanske delegasjonen en potensiell støttespiller. "Had they known about his specific opinions concerning racial superiority, they would have been less optimistic", hevder professor Paul Gordon Lauren.⁶ Presidenten hadde blant annet introdusert segregering i de føderale departementene. Da den japanske delegasjonen kom til Wilson med forslaget om rasemessig likhet hadde presidenten endret forslaget til noe som ifølge delegasjonen var omtrent meningsløst.⁷

Japanske utsendinger opplevde mottakelsen av deres forslag som respektløst, og tidligere utenriksminister og medlem av delegasjonen Baron Nobuaki Makino holdt derfor en tale for Folkeforbundets midlertidige kommisjon med den hensikt å få støtte for deres forslag til den planlagte Forbundspakten. Her gjorde han det klart at befolkninger tilhørende medlemslandene skulle få lik behandling "in law or in fact" uten distinksjon på grunn av rase eller nasjonalitet.⁸ Dette mottok liten støtte fra de vestlige landene.

Den japanske delegasjonen lagde til slutt, i et forsøk på å få støtte fra de vestlige landene, et nytt forslag som krevde likeverd blant medlemsstatene, med rettferdig behandling av deres befolkninger. All referanse til "rase" var fjernet slik at forslaget skulle være lettere å svelge for de vestlige statene.⁹ Under debatten den 11. april 1919 talte Makino igjen, og overtalte flere stater til å støtte forslaget, blant annet Italia og Frankrike. Wilson så seg nødt til å gå imot forslaget og holdt derfor en tale som viste til at prinsippet om nasjonenes likeverd allerede var implisitt i Folkeforbundets natur. En artikkel som Japan foreslo ville være derfor være overflødig. Talen ble ikke tatt godt imot og Wilson ble likevel nødt til å holde en avstemning. Avstemningens resultat var elleve av sytten stater for det japanske forslaget. Selv om forslaget med dette faktisk ble vedtatt da den kun trengte to tredjedels flertall utbrøt Wilson at forslaget hadde feilet da det ikke hadde blitt *enstemmig* vedtatt. På tross av flere lands innsigelser holdt Wilson seg til avgjørelsen, og forslaget ble dermed forlatt.¹⁰ Med de vestlige landenes fordeling av ikke-vestlige land mellom seg i det som skulle bli kalt mandatområder, samt skuffelsen rundt det japanske forslagets tap, ble 1919 et voldelig år i mange deler av verden. USA hadde det som av flere ble betegnet som en rasekrig i store deler av landet; flere av Storbritannias koloniområder brøt ut i større opprør; det samme gjaldt for Tunisia og Indonesia for henholdsvis franskmennene og nederlenderne.¹¹ Det japanske

⁶ *ibid*, 89.

⁷ *ibid*.

⁸ *ibid*, 92.

⁹ *ibid*, 96.

¹⁰ *ibid*, 98-100.

¹¹ *ibid*, 105.

forslagets nederlag skulle senere bli brukt som et eksempel på de vestlige landenes motvilje mot tanken om rasemessig likestilling frem mot De forente nasjoners tilblivelse.

Et annet forsøk på å få på plass internasjonale normer mot rasediskriminering fant sted under 2. verdenskrig. President Franklin D. Roosevelt møtte sommeren 1941 Winston Churchill for å lage *Atlantehavserklæringen*. Erklæringen nevnte blant annet retten til selvbestemmelse, og ble grunnsteinen for *Erklæringen om De forente nasjoner* fra 1942 som eksplisitt nevnte menneskerettigheter.¹² Rasediskriminering ble imidlertid ikke nevnt i noen av disse. Under Dumbarton Oaks-konferansen i 1944 foreslo Kina inkorporert i *FN-pakten* et prinsipp om alle staters og rasers likhet. Forslaget ble fjernet av USA, Storbritannia og Sovjetunionen. Spørsmålet om koloniområder nektet deltakerne å diskutere.¹³

Under konferansen i San Fransisco i 1945 var delegatene naturligvis fra et bredere geografisk område slik at spørsmål rundt rasediskriminering og kolonialisme var dømt til å komme opp på ny. USA fikk med en henvisning til menneskerettigheter i førsteutkastet av pakten, blant spørsmålene om økonomiske og sosiale spørsmål. Den dårlige plasseringen kom av Sovjets og Storbritannias manglende interesse for å ha menneskerettigheter blant hovedpunktene i pakten.¹⁴ En rekke delegater fra Midtøsten og Latin-Amerika gjorde imidlertid raskt klart på møtet i San Fransisco at artikler om menneskerettigheter skulle plasseres i starten av FN-pakten.¹⁵ En rekke artikler som eksplisitt viste til rase og likeverd ble foreslått av de samme landene, med støtte fra Frankrike, Kina og Sovjetunionen. Det førte til at menneskerettigheter ifølge paktens første artikkel skulle tilhøre alle på tross av rase, kjønn, språk eller religion. Også selvbestemmelsesretten skulle bli respektert ifølge denne artikkelen.¹⁶ Samtidig hadde pakten i artikkel 2 en henvisning til at landenes suverenitet ikke skulle brytes av noen av FN-paktens artikler.¹⁷ Dette svekket naturligvis betydningen av artikkel 1. Historiker Steven L.B. Jensen viser til paktens hykleri rundt kolonispørsmål, hvor den delen av pakten som omhandlet de europeiske alliertes koloniområder ikke inneholdt noen anvisning til menneskerettigheter. I delen som fulgte, som i stor grad handlet om de tyske koloniområdene tatt etter 1. verdenskrig, ble det henvist til menneskerettighetene. Dette viste en dobbeltmoral rundt behandlingen av koloniområdene i pakten.¹⁸

¹² Jensen, *The Making of International Human Rights*, 23-24.

¹³ Lauren, *Power and Prejudice*, 160.

¹⁴ Glendon, Mary Ann, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. (New York: Random House, 2002), 6.

¹⁵ Lauren, *Power and Prejudice*, 163.

¹⁶ Glendon, *A World Made New*, 13.

¹⁷ Lauren, *Power and Prejudice*, 167.

¹⁸ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 27-28.

I likhet med tiden etter 1. verdenskrig bragte også 1945 en rekke opprør på grunn av rasediskriminering og imperialismen. Ikke alle koloniområder, slik professor i historie Paul Gordon Lauren viser til, hadde tålmodighet til å vente på FNs avgjørelser, som blant annet førte til kamper mot nederlandske styresmakter i Indonesia (igjen) for frigjøring, det samme gjaldt Ho Chi Minhs kamper mot Frankrike i det som ville bli Vietnam, samt i Algerie, Syria og Libanon. Britene hadde lignende problemer i India, Burma, Malaya, Irak, Egypt og Palestina. Sørstatsdemokrater og republikanere i Kongressen fjernet *Fair Employment Practices Commission* som hadde gjort det ulovlig med diskriminering i føderale ansettelse og i jobber innenfor krigsindustrien. Afroamerikanske soldater som kom hjem etter å ha kjempet for demokratiet tok dette særlig dårlig, og opptøyer brøt ut i flere delstater.¹⁹

I FNs Generalforsamlings første sesjon i 1946 foreslo Egypt en resolusjon som fordømte rasemessig og religiøs forfølgelse og krevde at stater effektivt og energisk fikk en slutt på diskriminering. Forslaget fikk stor støtte blant de afroasiatiske landene og de fleste latin-amerikanske landene. Uten noen kritikk av et spesifikt land eller krav til gjennomføring oppfattet Generalforsamlingens medlemmer det som mulig å støtte resolusjonen.²⁰ Komplikasjoner oppstod imidlertid da en indignert indisk representant bragte opp Sør-Afrikas rasediskriminerende politikk. Det var snakk om Sør-Afrikas behandling av indiske og andre asiatiske beboere i landet. India viste eksplisitt til at Sør-Afrika brøt FN-paktens bestemmelser med deres *Asiatic Land Tenure* og *Indian Representation Act* som satte restriksjoner på hvor indere kunne bo.²¹ I det hele tatt var problemet rasefordommer, ifølge den indiske delegaten.²² Sør-Afrikas svar var, ikke overraskende, at deres lover var deres eget anliggende, og viste derfor til FN-paktens garantier om suverenitet.²³ De vestlige statene ønsket å trå forsiktig rundt denne saken, ikke ulikt tidligere i spørsmål om rasediskriminering. En ny resolusjon ble laget som kun anerkjente at rasediskriminering hadde ført til en forverring av forholdet mellom to stater, at behandlingen av indere i Sør-Afrika burde følge internasjonale forpliktelser, og at India og Sør-Afrika skulle diskutere sine problemer og komme tilbake til Generalforsamlingen. Resolusjonen fikk så vidt to tredjedels majoritet i avstemningen i Generalforsamlingen, hvorav Norge var et av få europeiske land som stemte

¹⁹ Lauren, *Power and Prejudice*, 175.

²⁰ *ibid*, 179.

²¹ Carol Anderson, "African Americans and U.S. Foreign Relations. From Hope to Disillusion: African Americans, the United Nations, and the Struggle for Human Rights, 1944-1947", i *Diplomatic History* vol. 20, nr. 4 (1996), 550-551.

²² Lauren, *Power and Prejudice*, 170.

²³ *ibid*, 170.

med India.²⁴ Ifølge Lauren viste dette at FN "was willing to wrestle with the global problem of racial discrimination", mens Jensen mente saken hadde avslørt "how weak the authority of the UN could be".²⁵

Arbeidet frem mot en erklæring for menneskerettigheter i FN ble satt i gang i 1947 i den nylig opprettede Menneskerettighetskommisjonen. Fra de tidligste utkastene ble prinsippet om ikke-diskriminering plassert i artikkel 2.²⁶ Sovjet hadde kritisert artikkelen for å kun omhandle diskriminering, mens Stalin-grunnloven hadde med en artikkel som forbød rasemessig eller nasjonal eksklusivitet, hat eller forakt. Altså, "hate speech", eller hatefulle ytringer, var ulovlig.²⁷ Et forslag om å få inn en artikkel som ville gi rettigheter til minoriteter kom fra ikke-vestlige land med støtte fra Østblokken, uten at denne kom med i den endelige erklæringen.²⁸ Det var også under denne prosessen at Sovjetunionen økte sin bruk av rasediskriminering som et propagandamiddel mot USA – men også mot de andre vestlige landene. Under en diskusjon av artikkel 2 i 3. komité hadde den sovjetiske delegaten Pavlov sammenlignet USA med Sør-Afrika, som på dette tidspunktet var i ferd med å innføre apartheid.²⁹ Flere ganger under diskusjonene ble også USAs egne rasediskriminerende problemer, særlig lynsjing, tatt opp av russerne, til stor forlegenhet for amerikanerne. Sovjets idéer rundt religiøs frihet fikk også stor kritikk fra en rekke stater. Bruken av rase og religion som propagandamidler fra begge sider var på et tidlig stadium, ifølge Jensen.³⁰ Artikkel 2 ble vedtatt i Generalforsamlingen med én stemme imot fra Sør-Afrika og slo dermed fast at rettighetene i erklæringen tilhørte alle mennesker uten forbehold.³¹ Det ble i tillegg eksplisitt vist til at rettighetene også gjaldt for beboere i koloniområder.³²

Utover på 1950-tallet ble det stadig vanskeligere å få gjennomslag for forslag som omhandlet menneskerettigheter i FN. I 1953 tok Dag Hammarskjöld over som generalsekretær etter Trygve Lie. Mens Lie ble sett på som en relativt nøytral figur i forhold til menneskerettigheter, så har historikere hevdet at Hammarskjöld manglet interesse for den

²⁴ *ibid*, 183.

²⁵ *ibid*, 183.

Jensen, *The Making of International Human Rights*, 33.

²⁶ Glendon, 67.

²⁷ *ibid*, 95.

²⁸ Mazower, Mark, "The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950", i *The Historical Journal* 47 nr. 02, (2004), 390.

²⁹ Glendon, *A World Made New*, 149.

³⁰ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 35.

³¹ Glendon, *A World Made New*, 178.

³² Lauren, *Power and Prejudice*, 192.

delen av organisasjonen som handlet om menneskerettigheter. I sin periode reorganiserte han organisasjonen og nedprioriterte arbeid med å fremme menneskerettighetene.³³

En annen årsak til den berømte "deadlocken" i menneskerettighetsspørsmål i FN på 50-tallet var knyttet til utviklinger internt i USA. Dwight D. Eisenhower ble president i 1953, og nesten umiddelbart fikk menneskerettighetsengasjementet en annen tone, hvorpå Eleanor Roosevelt ble avskjediget fra jobben i FN med den begrunnelse at de ikke ville tolerere inn gripen utenfra i innenrikspolitiske spørsmål.³⁴ Utenriksminister John Foster Dulles meldte raskt etter Eisenhowers innsettelse at USA aldri ville underskrive eller ratifisere menneskerettighetskonvensjonene i FN.³⁵ Til tross for dette gjorde Menneskerettighetskommisjonen ferdig konvensjonene i 1954 og sendte de videre til Generalforsamlingen. Der ble de liggende til menneskerettighetene fikk en fornyet blomstringstid fra 1960-tallet.

Det var imidlertid fortsatt en viss oppmerksomhet omkring internasjonale menneskerettigheter. Menneskerettighetene fikk stor betydning for en konferanse på 1950-tallet som forsøkte å samle en blokk rundt disse blant annet disse verdiene. Burma, Ceylon (Sri Lanka), India, Indonesia og Pakistan, alle nylig selvstendige stater, kom i desember 1954 med et forslag om en konferanse for afrikanske, asiatiske og arabiske land.³⁶ De indonesiske myndighetene tok imot tjue ni stater i april 1955 til det som ble kalt Bandungkonferansen. Flere av landene hadde ennå ikke blitt selvstendige, men avkoloniseringen pågikk og fikk et stort momentum i tiåret som fulgte. Konferansen er senere blitt kjent som starten på utviklingen av "den tredje verden" og Organisasjonen av alliansefrie nasjoner.³⁷ Ifølge Historiker Mary Ann Glendon ble selvbestemmelsesretten for den tredje verden en ny versjon av det gamle suverenitetsargumentet som så ofte ble brukt av blant andre USA og Sovjetunionen. Det kunne brukes av underutviklede land for å unngå internasjonal

³³ King, Jeff og A.J. Hobbins, "Hammarskjöld and Human Rights: The Deflation of the UN Human Rights Programme, 1953-1961", i *Journal of the History of International Law* vol. 5, nr. 2 (2003), 337-338.

Her bør også nevnes at historikere Eriksen og Pharo viser til den norske ambassadøren Hans Engens vennskap med Hammarskjöld, og at dette førte til at Norge var en del av "en indre krets av stater som sammen med generalsekretæren langt på vei utformet politikken i New York". Hvis dette stemmer er det interessant at menneskerettighetene ble nedprioritert i en periode med stor norsk innflytelse på verdensorganisasjonen. Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 402.

³⁴ Lauren, Paul Gordon, "'Seen from the Outside': The International Perspective on America's Dilemma", i *Window on Freedom: Race, Civil Rights, and Foreign Affairs 1945-1988*, red. Brenda Gayle Plummer, (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003) 31.

³⁵ *ibid*, 31.

³⁶ Fraser, Cary, "An American Dilemma: Race and Realpolitik in the American Reponse to the Bandung Conference, 1955", i *Window on Freedom: Race, Civil Rights, and Foreign Affairs 1945-1988*, red. Brenda Gayle Plummer, (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003), 115.

³⁷ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 43.

oppmerksomhet rundt behandlingen av deres egne innbyggere og minoriteter.³⁸ Bandung "signaled trouble ahead", ifølge Glendon, fordi anti-vestlige holdninger florerte under konferansen, noe som også gikk utover Menneskerettighetserklæringen.³⁹ Kritikkk av Glendons syn finnes hos Roland Burke som ser konferansen som et uttrykk for de afroasiatiske statenes store sympati for menneskerettighetene. Det var en milepæl som ville "ultimately produce an almost unprecedented revolution in international relations".⁴⁰ Rasisme, kolonialisme og menneskerettigheter var blant temaene som ble diskutert mest under konferansen.⁴¹ Glendon pekte på Kinas opposisjon mot å akseptere Menneskerettighetserklæringen som et tegn på konferansens fiendtlighet til erklæringen, og menneskerettigheter generelt.⁴² Men det faktum at den kinesiske statsminister Chou Enlai måtte trekke tilbake sin posisjon i spørsmålet, og at den endelige erklæringen fra konferansen anerkjente FNs Menneskerettighetserklæring, viste støtten menneskerettigheter hadde blant de mindre statene på konferansen, ifølge Burke.⁴³

Bandungkonferansen viste at de afroasiatiske landene var blant de største tilhengerne av det internasjonale menneskerettighetsprosjektet, ifølge Burke.⁴⁴ Spørsmål om Menneskerettighetserklæringens kulturelle relevans og "vestlighet" kom ikke, slik Glendon hevder, fra den tredje verden, men fra kolonimakter som på starten av 50-tallet mente at erklæringen ikke skulle gjelde for koloniområder på grunn av kulturelle forskjeller.⁴⁵

USAs diplomatiske akilleshæl etter krigen var raseproblemet. Dette ga seg ofte utslag i enkelthendelser. En ikonisk kamp rundt segregering i skolene tok sted i Little Rock, Arkansas i 1957. Guvernør Orval Faubus hadde nektet ni afroamerikanske elever å innrullere på en videregående skole i byen, noe som resulterte i at president Eisenhower så seg nødt til å sende inn Nasjonalgarden for å følge de ni elevene til skolen. Saken fikk implikasjoner for USAs omdømme i FN,⁴⁶ og rettshistoriker Mary L. Dudziak viser også til en spørreundersøkelse i Norge hvor 82 prosent av deltakerne hadde et dårlig eller veldig dårlig oppfatning av hvordan USA behandlet sine afroamerikanske innbyggere allerede i 1956. Ifølge rapporten som inneholdt svarene fra spørreundersøkelsen, utført av *United States Information Agency*, var

³⁸ Glendon, *A World Made New*, 215.

³⁹ *ibid*, 215-216.

⁴⁰ Burke, Roland, "'The Compelling Dialogue of Freedom': Human Rights at the Bandung Conference", i *Human Rights Quarterly*, 28, nr. 4 (2006), 948.

⁴¹ *ibid*, 951.

⁴² Glendon, *A World Made New*, 215.

⁴³ Burke, "'The Compelling Dialogue of Freedom'", 957.

⁴⁴ *ibid*, 961-962.

⁴⁵ *ibid*, 962.

⁴⁶ Dudziak, Mary L., *Cold War Civil Rights*, (Princeton og Oxford: Princeton University Press, 2000), 131.

den europeiske oppfatningen av rasediskriminering så dårlig at selv Little Rock-hendelsen ikke hadde gjort den verre.⁴⁷ Lauren påpeker at selv om USAs rasediskrimineringsproblemer var alvorlige så var det andre land som også slet med de samme problemene. Hendelsen i Little Rock fant blant annet sted i samme tidsrom som Sharpeville-massakeren i Sør-Afrika, og til Notting Hill "race riots" i England.⁴⁸

Norske myndigheter så seg etter krigen nødt til å ta stilling til avkolonisering med spørsmål om anerkjennelse av nye stater, og om disse statene kunne bli medlemmer av FN. Historikerne Knut Einar Eriksen og Helge Øystein Pharo hevder at det ikke var noen diskusjon rundt den norske regjeringens antikoloniale holdninger. Dette var en tankegang som var fast forankret i norske moralske og realpolitiske vurderinger.⁴⁹ Statsviter Gunnar Fermann påpeker også at Norge i langt større grad enn andre vestlige land støttet landene i sør angående avkolonisering.⁵⁰ Jarle Simensen ser den norske opinionens ønske om avkolonisering som en naturlig følge av egne innenrikspolitiske hendelser. Det var "lett å identifisere seg med uavhengighetsbevegelsene i den tredje verden" som følge av den norske historien med spenning mellom union og selvstendighet.⁵¹ Samtidig var Norge alliert med både Storbritannia og Frankrike i Den nordatlantiske traktats organisasjon (NATO). Det var som følge av dette vanskelig å holde seg helt konsekvent på den antikoloniale linjen.⁵²

Samtidig ble det nødvendig å ta stilling til menneskerettighetsproblemer som medlemsland i FN. Norge hadde frem til 1960 en "passiv og forsiktig kritisk holdning" til apartheidpolitikken til Sør-Afrika, ifølge Eriksen og Pharo.⁵³ I 1959, etter press fra LO, gikk regjeringen inn for en norsk kjøpeboikott. Samtidig avstod de skandinaviske landene på et forslag om økonomisk boikott i regi av FN.⁵⁴ I 1960 ble verdens øyne igjen rettet mot Sør-Afrika. Massakren i Sharpeville i Johannesburg i mars sjokkerte en hel verden, som førte til større oppmerksomhet til raseskillepolitikken i landet.⁵⁵ Massakren førte også til at flere resolusjoner ble vedtatt i FN med henvisning til menneskerettighetene. Professor i

⁴⁷ *ibid*, 141.

Landene som var med på undersøkelsen av Storbritannia, Vest-Tyskland, Frankrike, Italia og Norge, hvorav de norske deltakerene i undersøkelsen hadde den dårligste oppfatningen av behandlingen av afroamerikanere.

⁴⁸ Lauren, "Seen from the Outside", 35.

⁴⁹ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 170.

⁵⁰ Fermann, Gunnar. "Norge og FN". I *Norges utenrikspolitikk*, redigert av Thorbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdaaker. (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag a.s., 1995), 191.

⁵¹ Simensen, Jarle. *Norge møter den tredje verden, 1952-1975*. I *Norsk utviklingshjelps historie*, bind I. (Oslo: Fagbokforlaget, 2003), 104.

⁵² Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 179.

⁵³ *ibid*, 396.

⁵⁴ *ibid*, 398.

⁵⁵ *ibid*, 399.

rettshistorie Samuel Moyn mener at resolusjonene viste det nære slektskapet menneskerettigheter hadde med anti-kolonialisme og anti-rasisme.⁵⁶ Forbudet mot African National Congress (ANC) i samme år, og fengslingen av Nelson Mandela to år senere gjorde også sitt for å skjerpe den norske, og internasjonale, holdningen.⁵⁷

"Selv et verkbruddent FN er bedre enn intet" kunne John Lyng fortelle i 1976 da han så tilbake på de første tre årene som utenriksminister, fra 1965 til 1968.⁵⁸ De forente nasjoner var en hjørnestein i den lille staten Norges utenrikspolitikk, da det var mulig å forene "egennyttige interesser og ideelle motiver", ifølge Fermann.⁵⁹ Så hvordan var det med den norske innsatsen for menneskerettigheter i FN, og særlig spørsmålet om rasediskriminering? I et forsøk på å få på plass et internasjonalt apparat som skulle takle rasediskriminering i verden, så Norge noen hjemlig relevans? Hva kjennetegnet den norske innsatsen?

Problemstillinger

Denne oppgaven tar for seg tre separate prosesser som likevel er tilknyttet hverandre, over en tidsperiode på ti år. Det har derfor vært nødvendig å ha to problemstillinger å gå ut ifra. Oppgaven søker å svare på følgende: *Hva var Norges rolle i fremforhandlingene av rasediskrimineringserklæringen og -konvensjonen? Og hvilke var de viktigste vurderingene som ble gjort i forbindelse med norsk ratifikasjon av konvensjonen?*

For å kunne svare på disse har en rekke underproblemstillinger kommet til:

Hva motiverte Norges rolle i fremforhandlingene og vurderingene de gjorde i forbindelse med ratifikasjonen?

Hvilke land var pådrivere i prosessene frem mot erklæringen og konvensjonen?

Fantes det noen utfordringer knyttet til prosessene, og hvordan ble de løst?

Samarbeidet Norge med andre land i perioden, i så fall hvilke, og endret samarbeidspartnerne seg over tid?

Så de norske departementene for seg at erklæringen og konvensjonen skulle avhjelpe noen, og så de noen hjemlig relevans, eller relevans for andre deler av verden?

⁵⁶ Moyn, Samuel, "Imperialism, Self-Determination, and the Rise of Human Rights", i *The Human Rights Revolution: An International History*, redigert av Akira Iriye, Petra Goedde og William I. Hitchcock. (New York: Oxford University Press, 2012), 170.

⁵⁷ Simensen, *Norge møter den tredje verden, 1952-1975*, 105.

⁵⁸ Lyng, John, *Mellom øst og vest: Erindringer 1965-1968*, (Oslo: J.W. Cappelens Forlag A.S., 1976), 54

⁵⁹ Fermann, "Norge og FN", 187.

Forskningsstatus

Forskning på menneskerettigheter er et relativt nytt fenomen, og som følge av dette er det mulig å merke seg at visse områder har fått stor oppmerksomhet. Menneskerettighetserklæringen er et godt eksempel på dette. Andre områder har i liten grad fått den anerkjennelse eller oppmerksomhet det fortjener. Når det gjelder aktørene i FNs menneskerettighetsarbeid gir historiografien et inntrykk av at det var USA og Sovjetunionen, med noen få innslag fra vestlige land og noen kommunistiske satellittstater, som styrte diskusjonen og retningen menneskerettigheter i verdensorganisasjonen tok.⁶⁰ Dette har ført til en lite nyansert fremstilling der blant annet afrikanske, asiatiske, arabiske og latin-amerikanske stater har sett ut til å ha lite gjennomslagskraft, eller meninger generelt. Ettersom flere historikere har interessert seg for avkoloniseringens påvirkning på FN som organisasjon, og spesielt menneskerettighetsarbeidet, har en rekke gode fremstillinger kommet til.⁶¹ Det finnes et stort mangfold av litteratur om borgerrettighetsbevegelsen i USA, både med vekt på koblingene til afrikansk avkolonisering og anti-rasisme der,⁶² dens forhold til FN,⁶³ og den kalde krigens påvirkning på bevegelsen og de seirene den fikk.⁶⁴

Rasediskrimineringserklæringen og -konvensjonen har i lang tid blitt oversett av menneskerettighetsforskere, til en viss grad på grunn av et stort fokus på 1940-tallet med FNs tilblivelse og arbeidet med en menneskerettighetserklæring, og på 1970-tallet der NGOer fikk større betydning i menneskerettighetsfeltet.⁶⁵ De senere årene har riktignok en del forskere kommet på banen og sett på spørsmål rundt rasediskriminering, avkolonisering, selvbestemmelsesretten og til en viss grad religiøs intoleranse på 1960-tallet i FN. Roland

⁶⁰ Se særlig Glendon, *A World Made New*; Lauren, *Pride and Prejudice*.

For større fokus på Sovjetunionen, se Gaiduk, Ilya V., *Divided Together: The United States and the Soviet Union in the United Nations, 1945-1965*. (Chicago: Stanford University Press, 2012). Se også Amos, Jennifer, "Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948-1958", i *Human Rights in the Twentieth Century*, red. Stefan Ludwig Hoffman. (Cambridge, Cambridge University Press, 2011).

⁶¹ Her må særlig nevnes Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, og Jensen, *The Making of International Human Rights*.

⁶² Se for eksempel Noer, Thomas J., *Cold War and Black Liberation: The United States and White Rule in Africa, 1948-1968*, (Columbia: University of Missouri Press, 1985).

Se også Singh, Nikhil Pal, *Black Is a Country: Race and the Unfinished Struggle for Democracy*, (Cambridge: Harvard University Press, 2004).

⁶³ Se blant annet Anderson, "African Americans and U.S. Foreign Relations", 531-563; Lauren, *Power and Prejudice*; Dudziak, *Cold War Civil Rights*.

⁶⁴ Her er særlig Mary L. Dudziak relevant, da hun både i bokform og artikkelform har vist hvordan den kalde krigen, med blant annet Sovjets bruk av raseproblemer i sin anti-vestlige propaganda samt de internasjonale reaksjonene på enkelthendelser i USA, førte til fremskritt i sivile rettigheter. Se Dudziak, *Cold War Civil Rights*.

⁶⁵ Her må nødvendigvis Samuel Moyn nevnes, med sin teori om menneskerettighetenes faktiske gjennombrudd i 1977. Se Moyn, Samuel, *The Last Utopia, Human Rights in History*, (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010).

Burkes bok *Decolonization and the Evolution of International Human Rights* fra 2010 er et bidrag til å forstå menneskerettighetshistorie som et felt med større geografisk spredning i oppslutning enn det som tidligere har blitt hevdet. I verket ser han på den betydningen arabiske, asiatiske og afrikanske stater hadde på menneskerettighetsarbeidet i FN, og dermed avkoloniseringens innvirkning på evolusjonen av menneskerettigheter.⁶⁶

Boken *The Making of International Human Rights* fra 2016 er det nyeste bidraget til slik menneskerettighetshistorie, skrevet av Steven L.B. Jensen. Jensen hevder blant annet at 1960-tallet var tiåret hvor menneskerettigheter gikk fra "non-binding principles into international legal standards binding for states".⁶⁷ Ved å holde fokuset i aller største grad på 1960-tallet viser Jensen den innvirkningen ikke-vestlige land hadde på menneskerettighetene. Dette ses i form av rasediskrimineringskonvensjonen, konvensjonen mot religiøs intoleranse, Jamaicas rolle (blant flere land fra den tredje verden) som pådriver for menneskerettighetene, det internasjonale menneskerettighetsåret 1968, og prosesser i FN som ledet frem til Helsinki-erklæringen i 1975. Jensen tidfester også en gjenfødelse av FNs menneskerettighetsprosjekt til 1962 rundt rase og religion; Jamaicas medlemskap i organisasjonen, og at menneskerettigheter ble en integrert del av bredere internasjonale normbyggende forsøk slik som det som førte til Helsinki-erklæringen.⁶⁸ Denne har nødvendigvis vært til stor hjelp under skrivingen av oppgaven.

Mark Mazower peker på ghettoifiseringen som har forekommet i historiefaget som følge av historikers frykt for å trække på jussens tær ved å se på rettshistorie.⁶⁹ Denne oppgaven vil også være et bidrag til rettshistorie som følge av den norske ratifikasjonen. Ratifikasjonen førte blant annet til Rasismeparagrafen i straffeloven. Det finnes en god del litteratur som tar for seg motsetningen mellom ytringsfriheten og retten til ikke-diskriminering. Foruten verk som tar for seg ytringsfriheten generelt,⁷⁰ tar menneskerettighetshistoriker Kevin Boyle for seg USAs eksepsjonalitet når det gjelder ytringsfriheten. Boyle viser til at selv om alle statene var enige om at rasistiske ytringer var uønskelig på 1960-tallet, var deres midler til å få en ende på det forskjellige. De europeiske landene gikk i større grad inn for å få begrensninger i ytringsfriheten, mens amerikanerne

⁶⁶ Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*.

⁶⁷ Jensen, Steven L.B. "‘Universality should govern our small world of today’ – The Cold War and UN Human Rights Diplomacy, 1960–1968" i *Human Rights in Europe During the Cold War*, redigert av Rasmus Mariager, Karl Molin og Kjersti Brathagen. (Oxon: Routledge, 2014), 56.

⁶⁸ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 5.

⁶⁹ Mazower, Mark, "The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950", i *Historical Journal* 47 nr. 2 (2004), 380.

⁷⁰ Se for eksempel Warburton, Nigel, *Free Speech: A Very Short Introduction*, (Oxford: Oxford University Press, 2009) eller Stærk, Bjørn, *Ytringsfrihet*, (Oslo: Humanist Forlag, 2013).

opphøyet ytringsfriheten over retten til ikke-diskriminering.⁷¹ Professor i statsvitenskap Erik Bleichs bok fra 2011 bør også nevnes. *The Freedom to Be Racist?* tar for seg særlig USA, Storbritannia, Frankrike og Tyskland som siden 1960-tallet har vært "genuinely invested" i å promotere frihet og begrense rasisme.⁷² Bleich tar ikke for seg Norge, men nevner så vidt de danske og svenske lovendringene som kom på 1970-tallet. Internasjonale konvensjoner både reflekterer og forsterker konsensus om at det er akseptabelt å begrense ytringsfriheten, hevder Bleich, med referanse til rasediskrimineringskonvensjonen.⁷³

Når det gjelder norsk utenrikspolitikk har Eriksen og Pharos bok *Kald krig og internasjonalisering* vært en kilde til god kunnskap, særlig når det gjelder den norske holdningen til avkolonisering og en utvidet interesse for Sør, som vist ovenfor. Boken strekker seg imidlertid kun til midten av perioden jeg ser på, slik at Rolf Tamnes' bok *Oljealder* har også vært uvurderlig som oppslagsverk, spesielt de delene som omhandler engasjement rundt apartheid og menneskerettigheter. I tillegg har Jarle Simensens bok *Norge møter den tredje verden* gitt videre innsikt i den norske politikken i forhold til blant annet bistand. *Norsk utenrikspolitikk* redigert av Thorbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjerdåker har en rekke kapitler som har vært relevant for denne oppgavens tema, da særlig Gunnar Fermanns "Norge og FN" og Svein Gjerdåkers "Norsk menneskerettighetspolitikk". Hallvard Kvale Svenbalrud viser til den beskjedne rollen FN har hatt i de tidligere nevnte verkene.⁷⁴ Svenbalrud ber om en revisjon av tankegangen rundt norsk utenrikspolitikk som en form for balansekunst mellom idealisme og egeninteresse, der idealisme blir byttet ut med *prinsipper*. Det ville innebære at man ser norsk utenrikspolitikk som basert på fundamentale prinsipper som er skapt av verdier og interesser, som i større eller mindre grad møtes.⁷⁵

Som sagt er menneskerettighetshistorie et relativt ungt felt. Når det gjelder forskning på Norges og Nordens forhold til menneskerettigheter har dette i liten grad blitt belyst i menneskerettighetsforskningen, i det få tilfellene de har det er det ikke norsk arkivmateriale som ligger til grunn. I forhold til forskning på norske myndigheters stilling til menneskerettigheter finnes det noen få som har tatt for seg dette. Kjersti Brathagen er i ferd med å skrive ferdig sin doktorgradsavhandling om norsk deltakelse i fremforhandlingene av

⁷¹ Boyle, Kevin, "Hate Speech—The United States Versus the Rest of the World", i *Maine Law Review* 53, nr. 2 (2001), 489-490.

⁷² Bleich, Erik, *The Freedom to Be Racist? How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*, (New York: Oxford University Press, 2011), 5.

⁷³ Bleich, *The Freedom to Be Racist?*, 21-22.

⁷⁴ Svenbalrud, Hallvard Kvale, *Foundation and Ornament. The United Nations as "Cornerstone of Norwegian Policy," 1970-2005*, (Ph.D. avhandling, Universitetet i Oslo, 2012), 32.

⁷⁵ Svenbalrud, *Foundation and Ornament*, 38.

Menneskerettighetserklæringen og -konvensjonen i FN, samt den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og ser dermed på perioden 1944 til 1953.⁷⁶ Foruten denne er det en del interesse rundt den europeiske menneskerettighetskonvensjon og apparatet rundt denne.⁷⁷

Begrepsavklaringer

For å unngå unødvendige gjentakelser gjennomgås de komitéer, kommisjoner og råd som er med i oppgaven. *Det økonomisk og sosiale råd (ECOSOC)* ble opprettet i 1945 som et av FNs hovedorganer, med press fra mindre stater som Norge.⁷⁸ *Menneskerettighetskommisjonen* tilhørte under ECOSOC, og var det organet i FN som arbeidet med menneskerettighetsspørsmål. *Underkommisjonen for forebygging av rasediskriminering og beskyttelse av minoriteter* er en kommisjon som ble opprettet i 1947 som følge av alle klagen som kom inn fra individer og organisasjoner angående menneskerettigheter til Menneskerettighetskommisjonen i denne perioden. 3. komité er underlagt Generalforsamlingen og tar for seg spørsmål om sosiale, humanitære og kulturelle spørsmål. I prosessen med rasediskrimineringskonvensjonen ble debatten utelukkende holdt i 3. komité.

Kilder

Da arbeidet med masteroppgaven startet, var målet å se på forhandlingene av rasediskrimineringskonvensjonen i en komparativ studie av de skandinaviske landenes opptreden. Tidlig i arkivstudiene i Utenriksdepartementet ble det tydelig at konvensjonen var nært knyttet til den forutgående prosessen der erklæringen kom til, og at flere av hovedspørsmålene i den prosessen kom igjen under konvensjonsarbeidet. Da det ble klart at konvensjonen førte til lovendringer av særlig interesse under ratifikasjonsarbeidet ble oppgaven altså forlenget i tidsrom og forminsket i forhold til aktør. Det vil si at all omtale av de resterende nordiske landene kommer fra kildene nevnt i det følgende.

⁷⁶ Kjersti Brathagen, "Menneskerettigheter og norske beslutningstakere, 1944-1953", Universitetet i Oslo, Institutt for arkeologi, konservering og historie, Det Humanistiske Fakultet, 11.06.2015. (hentet 03.11.2016) <http://www.hf.uio.no/iakh/forskning/phd-prosjekter/brathagen-kjersti/>

⁷⁷ Se Hareide for utfyllende henvisninger til videre forskning. Hareide, Anniken. "Norge og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Veien fra motstand til tilslutning, 1948-1964" Upublisert masteroppgave. Universitetet i Oslo, 2016.

⁷⁸ Fermann, Gunnar. "Norge og FN". I *Norges utenrikspolitikk*, redigert av Thorbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø og Svein Gjerdåker. (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag a.s., 1995), 191.

I og med at Utenriksdepartementet hadde den ledende rollen og korresponderte med FN-delegasjonen under forhandlingene til erklæringen og konvensjonen, er det deres arkiv som i stor grad har blitt brukt for å se på disse prosessene. Utenriksdepartementets arkiv var sortert etter tema. Det har gitt et ryddig og strukturert kildemateriale, som har blitt funnet fram av Utenriksdepartementets arkivar. Det kan ikke utelukkes at det finnes mer relevant materiale i andre serier, men det viktigste materialet knyttet til rasediskrimineringserklæringen, og -konvensjonen er samlet i mappene som er gjennomgått, samt kilder fra ratifikasjonen.

Da en norsk ratifikasjon av konvensjonen skulle vurderes, ble ansvaret gitt til Justisdepartementet, og det har derfor vært nødvendig å se på deres arkivmateriale på Riksarkivet. Det er da særlig snakk om Lovavdelingen sitt materiale om ratifikasjon, men også materiale fra erklæringen og konvensjonen har blitt gjennomgått. En utfordring med disse kildene har vært at materialet ikke alltid har blitt sortert kronologisk, og at noen mapper har ligget i andre permer enn Riksarkivet har vist til. I disse tilfellene har mappene blitt funnet, og jeg føler meg sikker på at alt relevant materiale er gjennomgått.

Kilder fra Stortinget som Odelstingsproposisjoner, innstillinger fra Justiskomiteén og noen enkelte spørsmål fra Storingsrepresentanter har blitt søkt opp i Stortingets database. De fleste av disse har blitt nevnt i arkivmaterialet fra UD og Lovavdelingen, og har derfor vært nødvendig å få oversikt over. Videre har publiserte møterefater fra FNs Generalforsamling og 3. komité blitt gjennomgått for å verifisere det departementene og delegasjonen har skrevet om i sine referater og korrespondanse. Dette har gjort det mulig å kartlegge kronologien i saksgangen, og å finne frem til viktige aktører.⁷⁹

En fremtidig studie kan utvides ved å se på mediedebatten rundt prosessene, og gjøre kildestudier knyttet til minoritetspolitikk og rasespørsmål i norske departementer, særlig Samferdselsdepartementet (i forhold til tilfeller av potensiell rasediskriminering i servicenæringer) og Landbruksdepartementet (som hadde med samespørsmål å gjøre i denne perioden), kan være relevant. Som følge av oppgavens rammer har det ikke vært rom for dette.

Oppgavens oppbygging

⁷⁹ Disse er i fotnotene gjengitt på engelsk slik de står i arkivet.

Foruten dette innledningskapittelet består masteren av tre empiriske kapitler som er tematisk strukturert, i tillegg til et kapittel som sammenfatter funn fra de tidligere kapitlene. Kapittel 2 *Erklæringen* vil ta for seg prosessen frem mot en vedtagelse av Rasediskrimineringserklæringen, utfordringer og debatter i FN underveis, hvor Utenriksdepartementet har ledelsen. Kapittel 3 *Konvensjonen* følger på samme måte UD's behandling av Rasediskrimineringskonvensjonen, og følger særlig tre utfordringer ved denne. Kapittel 4 *Ratifiseringen* ser på prosessen etter Konvensjonens vedtagelse, hvor Justisdepartementet tar ledelsen i å utrede om Norge skulle ratifisere og hva som krevdes for å gjennomføre det. Deretter følger konklusjonskapittelet.

Erklæringen

En synagoge i Köln ble dekket av maling og fikk påtegnet et hakekors på julaften 1959. De to mennene arrestert for hendelsen tilhørte det nasjonalistiske Deutsche Reichspartei, men ifølge historiker James Loeffler var KGB ansvarlig.⁸⁰ KGB hadde ønsket en rekke slike episoder i Vest-Tyskland for å underminere staten og Vest-Europa generelt. Det de ansvarlige ikke hadde sett for seg var at hendelsen også ville spre seg til Øst-Tyskland. Enkelttilfellet ble fulgt av en rekke tilfeller i Vest-Tyskland, før det spredte seg til Paris, Øst-Tyskland, London og New York frem mot nyttår.⁸¹ I løpet av 1960 fant det sted nærmere 2500 tilfeller i til sammen 45 land av synagoger satt i brann, bomber kastet mot jødiske skoler, og hærverk mot jødiske kirkegårder og andre steder med jødisk tilknytning.⁸² Tilfellene ble raskt døpt *Swastika epidemic*, eller Hakekorsepidemien.

Som følge av denne rekken hendelser vedtok Generalforsamlingen i FN i desember 1960 en resolusjon som fordømte alle manifestasjoner av rasemessig, religiøst og nasjonalt hat som brudd på FN-charteret og Menneskerettighetserklæringen, og alle land ble bedt om å arbeide for å forebygge flere angrep. Resolusjonen tok utgangspunkt i en redegjørelse fra Menneskerettighetskommisjonen og en rapport fra *Underkommisjonen for forebyggelse av diskriminering og beskyttelse av minoriteter*.⁸³ Resolusjonen skulle tas opp i Generalforsamlingen i 1961, men ble ignorert der frem til Ghana, Guinea og Etiopia reddet saken ved å sende den videre til neste års forsamling.⁸⁴ Da Generalforsamlingen i 1962 åpnet var flere afrikanske land forberedt. Ni frankofone afrikanske stater stilte med en resolusjon som krevde å starte et arbeid frem mot en konvensjon om elimineringen av alle former for rasediskriminering.⁸⁵ Flere utkast ble utarbeidet i løpet av sesjonen i Generalforsamlingen, og i det sjette utkastet til resolusjonen ble det bestemt at en erklæring også skulle lages.⁸⁶

⁸⁰ The Library of Congress, "The Swastika Epidemic: Jewish Politics and Human Rights in the 1960s.". Sist besøkt 02.09.2016. https://www.loc.gov/today/cyberlc/feature_wdesc.php?rec=6658.

⁸¹ *ibid.*

⁸² *ibid.*

Jensen, Steven L.B.. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization and the Reconstruction of Global Values*. New York: Cambridge University Press, 2016. 105.

⁸³ UD, 26.8/14, bd. I. Telegram fra FN-delegasjonen (v/ Ole Ålgård) til UD, 22.01.1963.

⁸⁴ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 68.

⁸⁵ De ni landene var Den sentralafrikanske republikk, Tsjad, Dahomey (Benin), Guinea, Elfenbenskysten, Mali, Mauritania, Niger og Republikken Øvre Volta (senere Burkina Faso).

⁸⁶ UD, 26.8/14, bd. I. Telegram fra FN-delegasjon (v/ Ole Ålgård) til UD, 18.01.1963.

Rase og religion

Den endelige resolusjonen fra Generalforsamlingen ble fulgt opp med et forslag fra Liberia om at en erklæring og en konvensjon som fordømte alle former for religiøs intoleranse skulle bli utarbeidet samtidig. Forslaget startet en diskusjon der blant annet jøders livsvilkår i Sovjetunionen ble tatt opp. De kommunistiske statene og Saudi Arabia presset Liberia hardt for å trekke tilbake forslaget, men Liberia nektet.⁸⁷ Det var også diskusjon rundt om det var nødvendig å skille mellom rasediskriminering og religiøs intoleranse i resolusjonen.⁸⁸ Dette endte riktignok med å skille de to, da land som var interessert i å få på plass internasjonale normer rundt rasediskriminering – for eksempel de kommunistiske landene – ikke nødvendigvis var like opptatt av å få på plass noe lignende for problemer rundt religiøs intoleranse. Saudi Arabia hadde siden FNs oppstart vært motvillige til at religionsfrihet skulle anses som en menneskerettighet, noe som var årsaken til at de avstod på avstemningen til Menneskerettighetserklæringen i 1948.⁸⁹ Det var riktignok heller ikke uproblematisk for USA å lage en konvensjon mot religiøs intoleranse. Som Steven L.B. Jensen viser til, var det særs viktig for den amerikanske delegasjonen at ateisme ikke skulle være en del av erklæringen og konvensjonen. Dette fordi det ville bli vanskelig å overbevise amerikanere flest, og særlig Kongressen, om at ateister hadde rett på beskyttelse under denne konvensjonen.⁹⁰

Allerede oppstarten til arbeidet frem mot konvensjoner mot rasediskriminering og religiøs intoleranse ble preget av konflikter som ville fortsette gjennom hele perioden, og som hadde preget FNs arbeid med menneskerettigheter tidligere. Rase og religion ble brukt om hverandre i FN som politisk propaganda mellom øst og vest.⁹¹ Det var lett for USA å påpeke Sovjetunionens behandling av jødene, samtidig som Sovjet kunne bruke USAs mange tilfeller av rasediskriminering og rasisme som bevis på Vestens og demokratiets mangler.

Da motsetningene mellom USA og Sovjetunionen likevel ikke førte til at initiativene i FN for å utarbeide konvensjoner mot rasediskriminering og religiøs intoleranse stoppet opp – på samme måte som de to generelle menneskerettighetskonvensjonene – skyldtes det de pågående radikale endringene i internasjonal politikk. Tidlig på 60-tallet påvirket avkolonisering hvilke saker som ble tatt opp i organisasjonen. Rase og religion hadde blitt

⁸⁷ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 143.

⁸⁸ UD, 26.8/14, bd. I. Telegram fra FN-delegasjonen (v/ Ole Ålgård) til UD, 18.01.1963.

⁸⁹ Glendon, Mary Ann, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, (New York: Random House, 2001), 141.

Jensen, *The Making of International Human Rights*, 143.

⁹⁰ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 155.

⁹¹ *ibid*, 146.

brukt som propaganda av Sovjetunionen og USA, men for de avkoloniserte landene – som det nå var en god del av i FN – var dette problemer de ville få en ende på. Flere land i den afroasiatiske blokken hadde på starten av 60-tallet forsøkt å holde kald krig ute av særlig menneskerettslige spørsmål i FN, med liten suksess.⁹²

Den norske relevansen

I Norge hadde det også oppstått tilfeller av antisemittiske episoder under Hakekorsepidemien, hvorav de fleste ser ut til å ha funnet sted i byer, særlig viser Oskar Mendelsohn til Oslo, Drammen og Stavanger. Et omvendt hakekors ble for eksempel skåret inn i inngangsdøren til en kjemisk fabrikk i Oslo som var eid av en jøde, etterfulgt av trusselbrev til eieren de følgende ukene. Statuen av Franklin D. Roosevelt ved Akershus festning ble også utsatt for hærverk i form av at noen hadde malt "Potsdam. Jødisk landhandler" på statuen. Historiker Oskar Mendelsohn viste i sitt verk om norske jøders historie til at myndighetene og pressen i starten hadde en tendens til å se på disse episodene som "enkeltstående pøbelstreker". De fleste tilfellene forble også uoppklart. Blant annet ble det i pressen spekulert i hvor disse episodene stammet fra, og syndebukkene kunne være alt fra nynazistiske organisasjoner eller kommunistene, eller til og med jødene selv.⁹³

De antisemittiske episodene i Norge og verden førte til et spørsmål fra stortingsrepresentant og Arbeiderpartipolitiker Aase Lionæs til justisministeren i Stortinget. Lionæs krevde at det norske folk måtte "feie for egen dør" når det gjaldt antisemittisme. Nordmenn måtte ikke finne seg i at "grunnleggende menneskerettigheter trampes på i vårt eget land". Stortingsrepresentantens spørsmål var derfor om det i det norske lovverket fantes muligheter for å straffeforfølge hets av folkegrupper, og "hvorvidt vår eksisterende lovgivning er på høyde med den til dels helt nye situasjon som den siste krig, våre internasjonale forpliktelser og den siste internasjonale gjenopplivelse av raseforfølgelser representerer".⁹⁴

Justisminister Jens Haugland kunne svare at det rett nok ikke fantes straffebestemmelser som omhandlet rasehat eller raseforfølgelser. Men det fantes likevel paragrafer i straffeloven som kunne ta for seg slike episoder til en viss grad. Særlig viste han til § 135 hvor bøter eller fengsel i ett år kunne gis til den som "utsetter den alminnelige fred

⁹² *ibid*, 88.

⁹³ Oskar Mendelsohn, *Jødenes historie i Norge gjennom 300 år, 1940-1985*. Drammen: Universitetsforlaget, 1987, 366.

⁹⁴ Grunnlagt spørsmål 83) fra representant Aase Lionæs om tiltak mot raseforfølgelser i Norge. *Stortingstidende*, 25.01.1960, sak. nr. 9, s. 1354-1356.

for fare ved offentlig å opphisse en del av befolkningen mot en annen". Med henvisning til en rekke andre paragrafer måtte han likevel til slutt si at "uttalelser eller meddelelser rettet mot en mer ubestemt krets" av befolkningen potensielt krevde nye bestemmelser. Dette ville departementet vurdere om var nødvendig. Haugland stilte seg også her i rekken av myndighetspersoner som så på angrepene i Norge som "infantile pøbelstreker".⁹⁵

Litt over et år etter kunne justisminister Haugland melde at de ønsket å endre § 135 i straffeloven. Bakgrunnen var de antisemittiske episodene. Under Hauglands svar ett år tidligere hadde han vist til at store ressurser gikk inn i å finne ut hvem gjerningsmennene i Norge var. Men i mars 1961 kunne han melde at gjerningsmennene "i de fleste tilfelle" ikke ble funnet. Justisministeren viste til både de danske og svenske bestemmelsene som straffet opphissing til rasehat, og mente at en bestemmelse etter mønster av disse burde komme på plass i Norge også. Dette var særlig relevant hvis "organisert antisemittisme" skulle få fotfeste som "f.eks. i Sverige". "Ved formuleringen av en slik straffebestemmelse bør det likevel vises atskillig forsiktighet for at den ikke skal føre til utilsiktede inngrep i ytrings- og diskusjonsfriheten".⁹⁶ Med dette i bakhodet hadde Justisdepartementet kommet frem til en § 135 annet ledd som ville lyde:

*På samme måte straffes den som offentlig forhåner eller opphisser til hat eller ringeakt mot en folkegruppe som karakteriseres ved en bestemt trosbekjennelse, avstamning eller opprinnelse for øvrig, eller som truer en slik folkegruppe eller sprer falske beskyldninger mot den. Medvirkning straffes på samme måten.*⁹⁷

Med denne formuleringen som ville inkludere mennesker som ikke var norske statsborgere hadde Justisdepartementet valgt å gå lengre enn den danske loven, noe de også påpekte i Odelstingsproposisjonen.⁹⁸ Med dette hadde Norge også fått større begrensninger i ytringsfriheten enn de hadde hatt med § 135. Dette vil vise seg viktig for den videre prosessen.

Menneskerettighetskommisjonen i FN hadde i mars 1963 laget et førsteutkast av rasediskrimineringserklæringen.⁹⁹ Det var Utenriksdepartementet som tok føringen når det gjaldt erklæringen, med noen innspill fra Justis- og politidepartementet. Lovavdelingen i

⁹⁵ *ibid.*

⁹⁶ Ot.prp.nr. 45. (1960-1961). *Om endring av § 135 i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. Mai 1902.*

⁹⁷ Ot.prp.nr. 45. (1960-1961). *Om endring av § 135 i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. Mai 1902.*

⁹⁸ Ot.prp.nr. 45. (1960-1961). *Om endring av § 135 i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. Mai 1902.*

⁹⁹ UD, 26.8/14, bd. I. Notat fra delegasjonen til UD, 11.07.1963.

Justisdepartementet tok fatt på utkastet over sommeren, og så særlig to artikler som problematiske; artikkel 7 og 9.

Artikkel 7

*Everyone shall have the right to an effective remedy against any discrimination he may suffer on the ground of race, colour or ethnic origin with respect to his fundamental rights and freedoms through independent national tribunals competent to deal with such matters.*¹⁰⁰

Slik så artikkel 7 ut i Menneskerettighetskommisjonens førsteutkast, en artikkel Lovavdelingen mente var altfor vidtgående. Slik den stod var problemet at den kunne gi mulighet for at myndigheter måtte gripe inn rettslig overfor alle former for diskriminering utført av det offentlige eller private. Det ville da også bety at det kunne gjelde tilfeller det ikke fantes lover mot i Norge på denne tiden.¹⁰¹

USA hadde også sett denne artikkelen som problematisk, og kom med et endringsforslag. Fra amerikansk side var det sett som fordelaktig å lage en innledende paragraf til artikkel 7 som skulle plasseres før førsteutkastets paragraf. Dette punktet skulle slå fast at alle hadde rett til likhet for loven, og beskyttelse fra staten mot vold, om volden ble utført av politi eller andre myndighetsinstanser, eller av et individ, en gruppe eller institusjon. Paragrafen var noe 1. Rettskontor i UD mente kunne støttes.¹⁰²

I den endelige erklæringen var det slik artikkel 7 ble stående til slutt, med unntak av referansen til "politi" i første punkt. Med dette var ikke artikkelen lenger et problem for UD.

Artikkel 9

*All propaganda based on ideas or theories of the superiority of one race or a group of persons of one colour or ethnic origin with a view to justifying or promoting racial discrimination in any form, and all incitement of hatred and violence against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, should be condemned.*¹⁰³

¹⁰⁰ UD, 26.8/14, bd. I. Notat fra delegasjonen til UD, 11.07.1963.

¹⁰¹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Lovavdelingen i JD (v/ Stein Rognlien og Vera Holmøy) til UD, 31.08.1963.

¹⁰² UD, 26.8/14, bd. I. Sirkulær fra 1. Rettskontor, 08.10.1963.

¹⁰³ UD, 26.8/14, bd. I. Notat fra delegasjonen til UD, 11.07.1963.

Når det gjaldt førsteutkastet til artikkel 9 betraktet Lovavdelingen denne som vanskelig, igjen på grunn av at den ville gå utover de lovene man hadde på dette feltet fra før av. Det var ikke hjemmel for å straffe personer i alle tilfellene som artikkelen tok opp, men straffelovens § 135 hadde fått tillagt et annet ledd, som nevnt over, som ville straffe den som "offentlig forhåner eller opphisser til hat eller ringeakt mot en folkegruppe som karakteriseres ved en bestemt trosbekjennelse, avstamning eller opprinnelse for øvrig eller som truer en slik folkegruppe eller sprer falske beskyldninger mot den".¹⁰⁴ Artikkel 9 hadde riktignok ikke påkrevd noen straffeforfølgelse, men at signatørene til erklæringen ble nødt til å fordømme slike tilfeller. Hvis det ble snakk om strafferettslige reaksjoner kunne det gå på bekostning av ytringsfriheten da det på dette tidspunktet ikke fantes unntak i denne når det gjaldt rasistiske ytringer.

I FNs 3. komité i september 1963 kom hele 17 endringsforslag inn på førsteutkastet. En god del av disse handlet om artikkel 9. Spredning av rasistiske eller fascistiske ideer og teorier burde ifølge Tsjekkoslovakias endringsforslag vært straffbart. Også oppmuntring til rasehat og vold ville bli straffbart som følge av dette forslaget.¹⁰⁵ De kommunistiske landene kom etter delegasjonens mening ofte med "radikaliserende" forslag, noe som innebar at de søkte å gjøre de fleste tilfeller av rasediskriminering straffbare.¹⁰⁶ Dette stemmer overens med forslag fra de kommunistiske landene under konvensjonsforhandlingene.

Et annet eksempel, som den norske delegasjonen tok mer alvorlig, var et endringsforslag fra Brasil som ville være "uheldig fra norsk synspunkt" ifølge 1. Rettskontor i UD. Der ville artikkelen igjen gå bort fra å fordømme, og det ville heller bli straffbart slik Tsjekkoslovakia også hadde ønsket. Men videre ville brasilianerne at alle organisasjoner som deltok i rasediskriminerende aktiviteter skulle forbys og oppløses.¹⁰⁷ Brasils president João Goulart var på venstresiden og var åpen for samarbeid med de kommunistiske landene.¹⁰⁸ Derfor var det ikke overraskende at det var Brasil som kom med forslaget, i lys av at de kommunistiske landene søkte å gjøre erklæringen mest mulig forpliktende. UD hadde betenkeligheter rundt å skulle gå inn for en artikkel når det i norsk lov ikke var straff for alle forholdene i artikkelen. USA kom med et endringsforslag til Brasils forslag der "forbys og

¹⁰⁴ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Lovavdelingen i JD (v/ Stein Rognlien og Vera Holmøy) til UD, 31.08.1963.

¹⁰⁵ UD, 26.8/14, bd. I. Telegram fra delegasjonen til UD, 30.09.1963.

¹⁰⁶ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra delegasjonen til UD, 19.12.1963.

¹⁰⁷ UD, 26.8/14, bd. I. Sirkulær fra 1. Rettskontor i UD, 08.10.1963.

¹⁰⁸ Fuglestad, Finn, Morten Løvteit og Anne Katrine Eian, *Latin-Amerika og Karibiens Historie*, (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag a.s., 1994), 301.

Goulart ble styrtet et år senere gjennom et militærkupp med USAs støtte, som er årsaken til at Brasil er medsponsor på et forslag med USA i konvensjonsforhandlingene.

oppløses" ville bli erstattet med det opprinnelige "fordømmes". 1. Rettskontor i UD så dette som en "forbedring".¹⁰⁹ Fra USAs side var det særlig viktig å holde ytringsfriheten absolutt – som regel i større grad enn for de europeiske landene – noe de fleste av de amerikanske endringsforslagene gjenspeilet.

Jussprofessor Kevin Boyle viser til at spørsmål rundt hvordan rasistiske ytringer skulle takles nasjonalt i perioden 1940-1980 var et interessefelt internasjonalt. Han identifiserer tre posisjoner der Sovjet og satellittstatene hadde liten interesse for feltet, der USA var veldig opptatt av dette, og den europeiske og underutviklede lands mellomposisjon. Alle landene hadde riktignok samme mål, ifølge Boyle, at slike ytringer ikke skulle eksistere. Spørsmålet var hvilke midler de skulle bruke for å nå målet.¹¹⁰ I det amerikanske tilfellet har restriksjoner i menneskerettighetsinstrumenter blitt brukt for å unngå forbehold i ytringsfriheten, samtidig som flere europeiske land har innført lover mot rasistiske ytringer.

Sovjetunionen ville komme inn med sin egen artikkel etter artikkel 9 som ville forby og oppløse rasistiske og nyfascistiske organisasjoner "propagandizing racist views or engaging in other kinds of activity provoking or encouraging racial discrimination".¹¹¹ Denne ble møtt av et amerikansk endringsforslag som blant annet fjernet "nyfascistiske" og i kjent stil ønsket å bytte ut "forbys og oppløses" med "fordømmes".¹¹² Sovjets forslag om å legge til "nyfascistiske" var et stikk til Vest-Tyskland og deres problemer med grupper av nyfascister, som også var grunnen til at USA ønsket å fjerne ordet fra forslaget. I tillegg hadde Sovjet uttalt at de ville trekke sitt forslag tilbake så lenge det brasilianske forslaget på artikkel 9 ble vedtatt, samtidig som at USA hadde ytret sin intensjon om å avstå på avstemningen i 3. komité av erklæringsutkastet hvis Brasils eller Sovjets forslag ble vedtatt. Delegasjonen foreslo at Norge skulle stemme for det amerikanske endringsforslaget, noe de mente de andre nordiske landene også var innstilt på å gjøre. 1. Rettskontor var mer eller mindre enig, da de ba delegasjonen stemme mot det brasilianske eller andre "radikaliserende" forslag, og stemme for forslag som var mindre vidtgående. Men om det brasilianske eller det sovjetiske forslaget mot formodning skulle bli vedtatt skulle delegasjonen avstå fra å stemme over erklæringen i sin helhet i 3. komité. De fikk også beskjed om å søke å få de andre nordiske landene med på å avstå, men om disse ville stemme for kunne delegasjonen gjøre det samme.¹¹³

¹⁰⁹ UD, 26.8/14, bd. I. Sirkulær fra 1. Rettskontor, 08.10.1963.

¹¹⁰ Boyle, Kevin. "Hate Speech—The United States Versus the Rest of the World?", i *Maine Law Review* 53, nr. 2 (2001), 488-489.

¹¹¹ UD, 26.8/14, bd. I. Telegram fra delegasjonen til UD, 30.09.1963.

¹¹² UD, 26.8/14, bd. I. Sirkulær fra 1. Rettskontor, 08.10.1963.

¹¹³ UD, 26.8/14, bd. I. Sirkulær fra 1. Rettskontor, 08.10.1963.

Kun to dager etter denne beskjeden holdt den danske representanten innlegg i FNs 3. komité som gikk imot artikkel 9. Ingeborg Refslund Thomsen viste til at forslagene gikk på bekostning av ytringsfriheten og organisasjonsfriheten. Hun viste til at Danmark allerede hadde restriksjoner mot hatefulle ytringer, men at forslagene som nå lå fremme var mer vidtgående. Til slutt måtte hun gjøre klart at hvis forslagene ikke ble endret måtte Danmark revurdere deres posisjon i forhold til hele erklæringen.¹¹⁴ Norge holdt ikke noen innlegg angående dette.

Under avstemningen til erklæringen i 3. komité avstod flere vestlige land på artikkel 9 i et forsøk på å få de andre landene til å endre sine standpunkt om artikkelen. Dette hadde skjedd fordi USA hadde presset sytten vestlige land, hvor Norge var inkludert, til å avstå.¹¹⁵ Ifølge den kanadiske ambassadøren i Oslo sin vurdering ett år senere hadde avståelsen ført til en isolering av de sytten landene, noe som ville ha en innvirkning på konvensjonsprosessen senere.¹¹⁶

Representanten Egil Amlie var en av mange fra de vestlige landene som så det nødvendig å holde et innlegg som forklarte avståelsen under avstemningen. Ifølge møtoreferatene viste Amlie til at han støttet "the lofty principles on which those provisions were based", men at som følge av de legale implikasjonene kunne den ikke godtas av Norge. Norge kunne ikke stemme for en erklæring som var "likely to have unforeseen consequences". Han påpekte for 3. komité at de norske myndighetene konsekvent hadde vært aktive i kampen mot diskriminering og rasehat hvor enn de oppstod.¹¹⁷ Etter avstemningen var det kun Norge som holdt innlegg. Da en ny avstemning ble avholdt noen uker senere avstod de nordiske landene på denne også.

Etter denne avstemningen i 3. komité, gikk saken videre til Generalforsamlingen hvor et nytt problem med artikkel 9 kom i søkelyset til 1. Rettskontor. Artikkelen hadde fått et tredje punkt som inneholdt det delegasjonen kalte "Iverksettelsesbestemmelsen". Denne krevde at alle stater skulle sette i gang umiddelbare og positive initiativ, også lovmessig, for å

¹¹⁴ Mrs. Refslund Thomsen (Denmark), UN General Assembly, Third Committee, Eighteenth Session, 1227th meeting, 10 October 1963, 75.

¹¹⁵ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD (v/ Egil Amlie og Kjell Eliassen) til JD (m/ aide-memoire fra den kanadiske ambassaden), 31.10.1964.

¹¹⁶ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD (v/ Egil Amlie og Kjell Eliassen) til JD (m/ aide-memoire fra den kanadiske ambassaden), 31.10.1964.

¹¹⁷ Mr. Amlie (Norway), UN General Assembly, Third Committee, Eighteenth Session, 1233rd meeting, 16 October 1963, 99.

forby organisasjoner som promoterte rasediskriminering eller oppmuntret til vold på rasemessig grunnlag. Dette var det viktigste og mest omstridte punktet, ifølge delegasjonen.¹¹⁸

Delegasjonen hadde også fått vite underhånden at de vestlige landene som avstod på artikkel 9 i 3. komité nok også ville avstå fra avstemningen på selve erklæringen som en helhet. De kommunistiske landene som hadde avstått fra å stemme på artikkel 9 skulle derimot stemme for erklæringen i sin helhet. Med denne informasjonen i bakhånd mente delegasjonen at det ville være vanskelig for Norge å stemme for erklæringen på grunn av punkt 3 i artikkel 9. Det kom av at man i norsk lov ikke kunne straffeforfølge en organisasjon, kun deres medlemmer. De mente også at de måtte vurdere om organisasjonen hadde som formål å fremme rasediskriminering, og ikke at den i konkrete hendelser "gjør seg skyldig i kritikkverdig opptreden". Videre kunne delegasjonen melde at den i streng fortrolighet med amerikanerne fikk beskjed om at det amerikanske utenriksdepartementet ville henvende seg til alle de vestlige hovedsteder for å be de vestlige landene om å avstå på avstemningen av erklæringen.¹¹⁹ UD og Justisdepartementet var enige i å avstå under avstemningen og ba også delegasjonen forsøke å få til en felles nordisk opptreden på dette.¹²⁰

Noen uker senere ble det imidlertid tydelig for delegasjonen at Sverige, Danmark og Finland, muligens også Island, ville stemme for erklæringen i Generalforsamlingen selv om de amerikanske endringsforslagene ikke ville gå igjennom. Dette førte til at delegasjonen snudde og ba om klarsignal for å stemme for, noe de fikk fra UD noen få dager senere.¹²¹ Det kan tenkes at denne snuoperasjonen fra alle de vestlige landene kom av det kanadierne kalte en "isolering" av landene som stemte imot i 3. komité.

Det ble også klart for den norske delegasjonen at en felles nordisk stemmeforklaring ble nødvendig for å gi uttrykk for de juridiske problemene man hadde hatt rundt denne prosessen.¹²² I den nordiske stemmeforklaringen, som Finland leste opp, gjorde de det klart at uttalelser som ga uttrykk for rasediskriminerende holdninger ikke var straffbart, "however much we may dislike and condemn them". I og med at rasisme og rasediskriminering var diskreditert, ifølge de nordiske landene, ville de se det som en svakhet hvis straff måtte til for å kjempe mot disse problemene i samfunnet.¹²³

¹¹⁸ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra delegasjonen til UD, 18.10.1963.

¹¹⁹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra delegasjonen til UD, 18.10.1963.

¹²⁰ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD til delegasjonen, 22.10.1963.

¹²¹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra delegasjonen til UD, 06.11.1963.

¹²² *ibid.*

¹²³ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra delegasjonen til UD og Justisdepartementet, 21.11.1963.

Den norske delegasjonen hevdet i ettertid at førsteutkastet ikke var tilfredsstillende for de afroasiatiske landene, deler av Latin-Amerika og Østblokklandene. Dette så delegasjonen blant annet i disse landenes forsøk på å få inn radikale endringer i utkastet. Delegasjonen mente også at det var de "sterkt divergerende synspunkter" som gjorde at det til sammen kom inn ca. åtti endringsforslag i løpet av prosessen. Selv om de vestlige landene så erklæringsutkastet som et kompromissforslag var de fleste av dem tilfredsstilt med det endelige resultatet. Deres endelige vurdering av prosessen var at Norden "fulgte en felles linje under behandlingen som gikk ut på å stemme for de endringsforslag som presiserte paragrafene og ikke vesentlig endret dem i substans".¹²⁴

I den endelige erklæringen omhandlet punkt 1) fortsatt organisasjoner basert på en rases overlegenhet. Men fremfor å straffeforfølge disse ble punktet endret til at statene måtte fordømme organisasjonene, på linje med hva USA hadde ønsket. All oppmuntring til voldelige handlinger skulle ifølge punkt 2) være straffbart. Iverksettelsesbestemmelsen ble også med som punkt 3).

Konklusjon

Det foregående har vist at Norge var særlig opptatt av å ikke få videre begrensninger i ytringsfriheten. Selv med en lovendring i starten av prosessen ble det klart at de mer radikale forslagene fra Østblokken og den afroasiatiske blokken rett og slett var litt for radikale. Derfor gjorde Norge det også klart i 3. komité, sammen med USA og en rekke vestlige land, at artikkel 9 ikke var akseptabel slik den stod. Dette hadde ikke falt i god jord hos den afroasiatiske blokken, som kan være grunnen til at de vestlige landene endte opp med å stemme for både artikkel 9 og erklæringen i Generalforsamlingen. Under arbeidet med konvensjonen ville også de vestlige landene få merke det afroasiatiske flertallets tyngde i spørsmål de engasjerte seg særlig for.

Årsaken til at en rasediskrimineringserklæring og en -konvensjon ble bestemt arbeidet frem var antisemittiske episoder på starten av 60-tallet. De samme episodene hadde ført til en lovendring i den norske straffelovens § 135 som skulle være et vern mot "utslag av raseforfølgelse" som Aase Lionæs hadde tatt opp. Men ville denne paragrafen være nok når arbeidet frem mot en i større grad forpliktende konvensjon ble satt i gang?

¹²⁴ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra delegasjonen til UD, 19.12.1963.

Konvensjonen

Årene 1964 og 1965, som dette kapittelet omhandler, bragte store endringer både nasjonalt og internasjonalt. Attentatet mot John F. Kennedy tok sted kun to dager etter Rasediskrimineringserklæringens vedtagelse. Kennedys hovedprioriteringer under sin periode hadde ikke inkludert borgerrettigheter.¹²⁵ President Lyndon B. Johnson tiltrådte ved i november 1963 og prioriterte fra starten å sikre borgerrettigheter for landets afroamerikanske befolkning.¹²⁶ Siden 2. verdenskrig hadde rasediskriminering i USA fått stadig større oppmerksomhet fra omverdenen, særlig fordi Sovjet brukte USAs raseproblemer for alt det var verdt i organisasjoner som FN. Det er blant annet derfor historiker Mary L. Dudziak hevder at reformene i borgerrettighetene på 60-tallet var til dels et produkt av den kalde krigen.¹²⁷ To av de viktigste reformene ble også laget innen disse årene; Civil Rights Act og Voting Rights Act. Dette kunne bli, og ble, brukt i FN av den amerikanske delegasjonen som et eksempel på demokratiets overlegenhet som politisk system.

I løpet av disse to årene ble også et nesten tretti år langt arbeiderpartistyre i Norge byttet ut med en koalisjonsregjering bestående av Høyre, Senterpartiet, KrF og Venstre.¹²⁸ Høyres John Lyng tok over for Halvard Lange som utenriksminister. Dette skiftet foregikk to og en halv måned før konvensjonen ble vedtatt i Generalforsamlingen og fikk liten innvirkning på det norske arbeidet med konvensjonen.

Forhandlingene om en konvensjon foregikk fra tidlig 1964 til sent i 1965, men i store perioder uten aktivitet i verken 3. komité eller Generalforsamlingen. Dette var som følge av en budsjettkrise i FN som førte til at Generalforsamlingen i 1964 ble avlyst, og de forskjellige komitéene utførte lite arbeid høsten 1964.¹²⁹ Arbeidet fortsatte i medlemsstatene, og det norske UD og Justisdepartementet diskuterte og analyserte de foreslåtte artiklene våren og høsten 1964. Arbeidet bygget på *Erklæringen mot alle former for rasediskriminering* slik den hadde blitt vedtatt i Generalforsamlingen. Selv om erklæringen skapte en forventning om en fremtidig konvensjon, var ikke dette selvsagt; på dette tidspunktet hadde

¹²⁵ Dudziak, Mary L., *Cold War Civil Rights*, (Princeton: Princeton University Press, 2000), 155.

¹²⁶ Jensen, Steven L.B., *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization and the Reconstruction of Global Values*. (New York: Cambridge University Press, 2016), 114.

¹²⁷ Dudziak, Mary L., *Cold War Civil Rights*, 12.

¹²⁸ Tamnes, Rolf. *Oljealder, 1965-1995*, 17.

¹²⁹ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 103.

For en mer inngående forklaring av hva som lå bak, se Gaiduk, Ilya V. *Divided Together: The United States and the Soviet Union in the United Nations, 1945-1965*. (Chicago: Stanford University Press, 2012), 286-294.

menneskerettighetskonvensjonene vært under planlegging i femten år uten noen ende i sikte. I likhet med menneskerettighetserklæringen ønsket de fleste land at en potensiell rasediskrimineringskonvensjon skulle følge rasediskrimineringserklæringen i stor grad. Det var imidlertid adskillig viktigere for medlemslandene at deres synspunkter fikk gjennomslag i forhandlingen til konvensjonen enn det hadde vært med erklæringen, da konvensjonen ville bli juridisk bindende for konvensjonspartene.

I januar 1964 møttes Underkomitéen for avskaffelse av rasediskriminering og beskyttelse av minoriteter (heretter Underkomitéen) for å blant annet lage et utkast til konvensjonen. Den norske delegasjonen – som ikke var tilstede under disse forhandlingene – kunne melde at utkastet hadde fulgt omtrent de samme linjene som da 3. komité utarbeidet erklæringsutkastet. I Underkomitéens utkast var det fire preambulære artikler og ti operative artikler. Utkastet ble sendt videre til Menneskerettighetskommisjonen som skulle møtes i februar og mars samme år. Delegasjonen hadde ingen kommentarer på utkastet, da det var forventet at det ville endres.¹³⁰ Utkastet laget av Menneskerettighetskommisjonen ble tatt opp under ECOSOCs sesjon, som deretter ble vedtatt i en resolusjon som inneholdt "de substansielle artikler" av utkastet.¹³¹ UD forventet at konvensjonen ville bli behandlet i november samme år under Generalforsamlingen, og ønsket derfor at Justisdepartementet skulle følge med på saken for å kunne gi instruks til delegasjonen.¹³²

Artikkel 4

States Parties condemn all propaganda and organizations which are based on ideas or theories of the superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which justify or promote racial hatred and discrimination in any form.

(a) Shall declare an offence punishable by law all incitement to racial discrimination resulting in acts of violence, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin;

(b) Shall declare illegal and prohibit organizations or the activities of organizations, as appropriate, and also organized propaganda activities, which promote and incite racial discrimination;

¹³⁰ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, 19.02.1964.

¹³¹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen (v/ Svein Haaland og Kjell Eliassen) til UD, 25.08.1964.

¹³² UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD til Justisdepartementet, 15.05.1964.

*(c) Shall not permit public authorities or public institutions, national or local, to promote or incite racial discrimination.*¹³³

Artikkel 4 var et potensielt problem for Justisdepartementet. Denne var i stor grad lik artikkel 9 som hadde vært den mest omdiskuterte artikkelen, i hvert fall fra norsk standpunkt, under forhandlingen av Rasediskrimineringserklæringen. Lovavdelingen i Justisdepartementet hadde ingen innvendinger mot første paragraf i artikkel 4 som med kun en omrokking av ord var identisk med artikkel 9 punkt 1) i Erklæringen som fordømte all propaganda og organisasjoner basert på teorier om en rases overlegenhet eller som fremmet eller oppmuntret til rasediskriminering. Problemet oppsto i artikkelens punkt a). Her antok Lovavdelingen at alle voldshandlingene ville være straffbare ifølge straffeloven. Problemet var om alle tilfellene av *oppmuntring* til vold eller med vold som resultat, ville bli dekket av noen av straffelovens paragrafer. I norsk sammenheng krevde straffelovens §§ 135 annet ledd og 140 første ledd at oppfordringene måtte være fremsatt offentlig. Avdelingen ønsket derfor å vurdere å foreslå ordet "public" foran "incitement" slik at artikkelen ikke gikk utover daværende lover. Til punkt b) mente Lovavdelingen at en forutsetning for norsk tilslutning var at formuleringen "as appropriate" eller en "tilsvarende elastisk reservasjon" ble beholdt. Hvis ikke kunne denne artikkelen komme "i direkte strid med andre menneskerettigheter", som for eksempel ytringsfriheten og forsamlingsfriheten. Eventuelt, om en elastisk reservasjon ikke ble beholdt, kunne bestemmelsen heller omfatte kun handlinger som var av "særlig klanderverdig art".¹³⁴ Paragraf c) ble ikke nevnt, men avdelingen nevnte i forhold til artikkel 5 at det ikke fantes noen lovgivning med forbud mot at offentlige myndigheter diskriminerte på grunn av rase. Lovavdelingen gikk derimot ut ifra "uskrevne rettsregler" at dette var forbudt.¹³⁵

Tvilsomme tolkninger

Egil Amlie, assisterende direktør i Lovavdelingen i UD hadde høsten 1964 et møte med R.E. Branscombe som var Chargé d'Affaires ved den kanadiske ambassaden i Oslo. Ved dette møtet hadde Amlie ønsket å få klarhet i kanadiernes meninger når det gjaldt flere forskjellige

¹³³ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen (v/ Svein Haaland og Kjell Eliassen) med konvensjonen fra ECOSOCs resolusjon til UD, 25.08.1964.

¹³⁴ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Lovavdelingen i JD til UD, 28.08.1964.

¹³⁵ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Lovavdelingen i JD til UD, 28.08.1964.

temaer; fredelig sameksistens i verdensrommet, erklæringen mot religiøs intoleranse og rasediskrimineringskonvensjonen.

Når det gjaldt rasediskrimineringskonvensjonen som var under utforming i FN var det Branscombes vurdering at Menneskerettighetskommisjonen var særlig vestlig-orientert, og som følge av dette var utkastet til rasediskrimineringskonvensjonen mer akseptabel for de vestlige landene enn for Østblokken og den afroasiatiske blokken. Men i og med at de sistnevnte gruppene holdt flertallet i Generalforsamlingen mente ambassadøren at de måtte forvente store endringer av konvensjonen når den ble behandlet i 3. komité. Dette gjaldt særlig å få inn bestemmelser som heller gikk inn for å forby visse former for rasediskriminering fremfor å kun fordømme disse.¹³⁶

Branscombe så for seg at Sovjetunionen ville komme med et endringsforslag til punkt (b) i artikkel 4 slik at denne ville forby alle organisasjoner som fremmet rasediskriminering, selv om disse ikke oppmuntret til vold. Dette ville, ifølge ambassadøren, gjøre det umulig å undertegne og ratifisere konvensjonen for en demokratisk stat uten at dette gikk på bekostning av ytringsfrihet, pressefrihet og organisasjonsfrihet.¹³⁷ Noen uker senere kunne ambassaden melde at de forventet Sovjets endringsforslag ville innebære å endre "and" til "or" i paragraf (b) av artikkel 4, som ville føre til akkurat det Branscombe fryktet; å gjøre artikkelen mer vidtgående.¹³⁸

Under avstemningen til Erklæringen året før hadde flere vestlige land avstått på avstemningen av artikkel 9, og til slutt på erklæringen som en helhet i 3. komité. Kanadierne var særlig interessert i å unngå noe lignende fjorårets fadese. Canada hadde sett på avståelsene som en "display of solidarity". De fleste medlemmene i Generalforsamlingen forstod ikke den vestlige posisjonen i dette spørsmålet, slik Branscombe så det, og tolket det til at de som avstod eller stemte imot artikkel 9 var reaksjonære og at de "do not really want to eliminate racial discrimination". Det var nettopp derfor kanadierne hadde stemt for artikkel 9 punkt 3 i 3. komité (i motsetning til Norge). Problemet oppstod da USA presset sytten vestlige land, Canada inkludert, til å avstå på avstemningen av erklæringen som en helhet i håp om å presse komitéen til å endre punkt 3) i artikkel 9. Forsøket endte med isolering av landene, i

¹³⁶ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Den kanadiske ambassaden i Oslo (v/ R.E. Branscombe) til Lovavdelingen i UD (v/ Egil Amlie), 21.09.1964.

¹³⁷ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra den kanadiske ambassaden (v/ R.E. Branscombe) til UD (v/ Egil Amlie), 21.09.1964.

¹³⁸ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD (v/ Egil Amlie og Kjell Eliassen) til JD (m/ aide-memoire fra den kanadiske ambassaden), 31.10.1964.

Branscombes øyne, og gruppen stemte til slutt for erklæringen i sin helhet i Generalforsamlingen.¹³⁹

I et forsøk på å ikke havne i samme situasjon angående en lignende artikkel i konvensjonen kom Canada med et kontroversielt forslag om å tolke artikkel 4 annerledes enn den var ment å tolkes. Nærmere bestemt mente de at de vestlige landene skulle stemme for punkt (b) i artikkel 4 selv om denne ble endret slik Sovjetunionen ønsket det, men at de kunne tolke bestemmelsen slik at kun oppfordringer til voldshandlinger skulle være straffbart.¹⁴⁰ Landene ville ikke være nødt til å forby organisasjoner som fremmet rasediskriminering så lenge de kun fremmet vold og ikke oppfordret til den.

Det norske Utenriksdepartementet ønsket en uttalelse fra Justisdepartementet om det kanadiske forslaget. UD kunne selv melde at de var "sterkt i tvil" over å skulle stemme for et konvensjonsutkast for så å tolke en av de viktigste artiklene, slik de så det, "i strid med artikkelens ordlyd og mening". UD ønsket i stedet å avstå ved avstemningen og heller gjøre seg forstått med en stemmeforklaring.¹⁴¹ I Justisdepartementets svar noen dager senere hadde disse også kommet frem til at den kanadiske tolkningen ikke var "juridisk holdbar". Punkt (b) ville blant annet ikke ha noen egen betydning sammen med punkt (a) om man tolket den slik kanadierne foreslo. De så heller ikke at det var nødvendig å ha en like "restriktiv tolkning" da man i norsk straffelov allerede rommet former for rasepropaganda som gikk utover oppfordring til vold. Det Justisdepartementet mente var en "opportunistisk holdning" ville også, hvis Norge fulgte denne linjen, svekke deres stilling under andre konvensjonsarbeider "der vår faktiske interesse i å følge en streng juridisk linje kan være atskillig større".¹⁴² Her kan det tenkes at Justisdepartementet mente særlig de to Menneskerettighetskonvensjonene som var under utarbeidelse på samme tidspunkt. Justisdepartementet mente videre at det ville bli vanskelig å innhente ratifikasjonssamtykke fra Stortinget om de måtte forsvare den kanadiske tolkningen.¹⁴³ Lovavdelingen i Justisdepartementet så dette som et kanadisk forsøk på å "redde ansikt" under avstemningen.¹⁴⁴ Selv med alle disse grunnene til å gå imot det kanadiske forslaget ville UD ta opp forslaget med andre vestlige land før de tok noen endelig

¹³⁹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD (v/ Egil Amlie og Kjell Eliassen) til JD (m/ aide-memoire fra den kanadiske ambassaden), 31.10.1964.

¹⁴⁰ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD (v/ Egil Amlie og Kjell Eliassen) til JD (m/ aide-memoire fra den kanadiske ambassaden), 31.10.1964.

¹⁴¹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD (v/ Egil Amlie og Kjell Eliassen) til JD (m/ aide-memoire fra den kanadiske ambassaden), 31.10.1964.

¹⁴² UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra JD (v/ Stein Rognlien) til UD, 31.10.1964.

¹⁴³ *ibid.*

¹⁴⁴ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i JD (v/ Arne Christiansen) til Kontorchef N. Madsen i Justisministeriet, 17.11.1964.

avgjørelse om å følge kanadierne eller ikke.¹⁴⁵ Det kan tenkes at "gruppen av likesinnede land" som ifølge professor Rolf Tamnes oppstod på 70-tallet allerede her kan skimtes.¹⁴⁶ De andre skandinaviske landene fikk også tilsendt det kanadiske forslaget, og under ratifikasjonsprosessen fikk det norske Utenriksdepartementet også innblikk i lovendringsforslagene til Nederland.

I et forsøk på å få vite hva andre vestlige land mente om det kanadiske forslaget tok Lovavdelingen kontakt med det danske Justisministeriet for å finne ut hvordan disse tolket kanadiernes forslag. Justisministeriet i København kunne melde at de heller ikke kunne akseptere tolkningen. De viste til at med deres Borgerlige straffelovs § 266b som førte til straff for de som "ved udspredelse af falske rygter eller beskyldninger forfølger eller ophidser til had mod en gruppe af den danske befolkning på grund af dens tro, afstamning eller statsborgerforhold" var det ikke nødvendig med en slik tolkning for å kunne godta artikkelen. Det som ville havne utenfor var handlinger som fremmet eller oppfordret til rasediskriminering uten å komme under "udspredelse af falske rygter eller beskyldninger", eller som ikke kunne betegnes som "forfølgelse eller ophidselse til had", eller tilfeller av rasediskriminering som ikke var vendt mot en gruppe av den danske befolkningen. Hvis artikkelen gikk fra "and" til "or", slik Sovjet ønsket, ville dette heller ikke gjøre det vanskeligere for danskene å akseptere artikkelen.¹⁴⁷

Hva det svenske Justitiedepartementet mente om tolkningen ble klart julen 1964. I forhold til kriminaliseringen av handlingene nevnt i artikkel 4 gikk disse lengre enn kapittel 16 § 8 i Brottsbalken (den svenske straffeloven) som omhandlet "hets mot folkgrupp (...) som offentlig hotar, förtalar eller smädar folkgrupp med viss härstemning eller trosbekännelse". Det ville bety at trusler eller ærekrenkelser som ikke ble fremført offentlig ikke ble dekket av den svenske straffeloven.¹⁴⁸ Dette stemmer altså overens med Norges bekymringer angående artikkelen. Justitiedepartementet i Stockholm mente at kanadiernes tolkning var "ohållbar", og i likhet med Norge og Danmark så de ingen nødvendighet for denne tolkningen ut ifra egne straffelover.¹⁴⁹ Forslaget ble ikke tatt opp igjen av UD eller Justisdepartementet etter høsten 1964, de ser ut til å ha utelukket det kanadiske forslaget fullstendig.

¹⁴⁵ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD (v/ Egil Amlie og Kjell Eliassen) til Delegasjonen, 27.11.1964.

¹⁴⁶ Tamnes, *Oljealder*, 346.

¹⁴⁷ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justisministeriet i København (v/ Niels Madsen) til JD (v/ Arne Christiansen), 10.12.1964.

¹⁴⁸ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Det svenske Justitiedepartementet (v/ Holger Romander) til UD, 26.12.1964.

¹⁴⁹ *ibid.*

Et annet forslag til tolkning kom fra britene et år senere. Underhånden fortalte de den norske delegasjonen at det ikke ville være nødvendig å plassere "public" foran "incitement", slik Justisdepartementet hadde foreslått i starten av arbeidet. Dette fordi definisjonen av rasediskriminering i artikkel 1 punkt (1) sa at all diskriminering var handlinger som forsøkte å fjerne menneskerettigheter og fundamentale rettigheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle eller noe annet felt av offentlig liv på bakgrunn av rase, hudfarge eller etnisk opprinnelse.¹⁵⁰ Det at "offentlig liv" ble nevnt i artikkelen ville gjøre at den delen Justisdepartementet ville ha inn allerede var dekket. UD kunne melde at fortolkningen fra britene var "rettslig uholdbar", da artikkel 1 av konvensjonen gjaldt diskriminering på det offentlige feltet, men at dette ikke hadde noe med spørsmålet om oppfordring til diskriminering å gjøre, eller om denne måtte fremsettes offentlig. UD meldte til delegasjonen at hvis det var politisk vanskelig å få inn "public" ville de ikke insistere på dette.¹⁵¹

De mange endringsforslagene i 3. komité

Arbeidet med konvensjonen fortsatte i 3. komité høsten 1965, og endringsforslagene kom fortløpende inn til komitéen. Tsjekkoslovakia hadde foreslått å fjerne "resulting in acts of violence" i punkt (a) av artikkelen, slik at all oppmuntring til rasediskriminering ville bli ulovlig, også den som ikke omhandlet vold. Amerikanerne hadde raskt kommet på banen med et endringsforslag på denne der punktet ville referere eksplisitt til ytringsfriheten. Punktet ville derfor lyde: "States (...) shall, with due regard to freedom of expression declare punishable by law all incitement to racial discrimination as well as...". Amerikanerne ønsket også dette inn i et forslag fra Polen om artikkelens punkt (b).¹⁵² Delegasjonen ville stemme for det tsjekkosllovakiske og det polske forslaget så lenge de amerikanske tilleggene var med.¹⁵³ Det var ikke uvanlig for amerikanerne å kjempe for å holde restriksjoner unna ytringsfriheten. Som vist av Jensen ønsket amerikanerne i det pågående arbeidet til en erklæring mot religiøs intoleranse å fjerne "incitement to hatred" fra artikkel 8 for å beskytte ytringsfriheten. Dette ble fulgt av kritikk fra en rekke delegasjoner, blant annet Israels, fordi de så det som at amerikanerne kun var interessert i å videreføre sine egne brede tolkninger av

¹⁵⁰ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til Rettsavdelingen i UD, 15.10.1965.

¹⁵¹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD til Delegasjonen, 19.10.1965.

¹⁵² UD, 26.8/14, bd. I. Første brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassade i Washington, 19.10.1965.

¹⁵³ *ibid.*

ytringsfriheten.¹⁵⁴ De fleste andre land var åpne for reservasjoner til denne, ikke ulikt det som utspilte seg i arbeidet frem mot rasediskrimineringskonvensjonen.

De amerikanske forslagene trengte riktignok ikke å vurderes i detalj, da de nordiske landene allerede hadde samlet seg om sitt eget endringsforslag. Etter at konvensjonen hadde blitt vedtatt kunne Chargé d'Affaires i delegasjonen Leif Edwardsen melde at forslagene fra Østblokken ville få "stort flertall" i komitéen. Dette var årsaken til at Norden så seg nødt til å samle seg om et forslag som kunne bygge bro og forsøke å samle den afroasiatiske blokken rundt et forslag som passet Norden bedre.¹⁵⁵ Det nordiske forslaget til første paragraf av artikkel 4 hadde ifølge den norske delegasjonen samme formål som det amerikanske forslaget til (a) og (b). De nordiske landene foreslo å vise til de sivile rettighetene nevnt i konvensjonens artikkel 5; ytrings- og organisasjonsfriheten. Forslaget ble formulert slik fordi artikkel 5 på dette tidspunktet allerede hadde blitt vedtatt i 3. komité. Det at formuleringen ville stå i første paragraf betød også at den ville dekke hele artikkelen. Slik delegasjonen så det ville det nordiske forslaget "samle flere stemmer fra u-land". Umiddelbart hadde flere latinamerikanske og vestlige land foretrukket dette forslaget, og visse afrikanske land, ifølge delegasjonen.¹⁵⁶

Artikkelen som en helhet ble drøftet i oktober 1965, og etter flere uoffisielle forhandlinger ble det nordiske forslaget godtatt av flere afroasiatiske land og en del latinamerikanske. Nigeria la frem et utkast som bestod av Menneskerettighetskommisjonens opprinnelige utkast, med tillegg og endringer fra de nordiske landene og Østblokken. USA ville trekke tilbake sine egne endringsforslag da det nordiske forslaget var kommet med. Behandlingen ville fortsette over helgen, hvor delegasjonen så det som "overveiende sannsynlig" at komitéen ville vedta det nigerianske forslaget.¹⁵⁷ Uken etter ble det nigerianske forslaget vedtatt av 3. komité med 88 for, ingen imot og med 5 avståelser fra vesentlig latinamerikanske land.¹⁵⁸ Det nordiske tillegget fikk kun 3 avståelser, med 93 stemmer for. De øst-europeiske tilleggene nevnt over avsto de nordiske landene på.¹⁵⁹

Artikkelen var i sin endelige form lettere å svelge for UD og Justisdepartementet på grunn av det nordiske tillegget. Likevel var fortsatt problemet at artikkelens punkt a) ikke krevde at oppfordringene til rasediskriminerende handlinger måtte skje i offentligheten. De

¹⁵⁴ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 163.

¹⁵⁵ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

¹⁵⁶ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til Rettsavdelingen i UD, ukjent dato, men mellom 20-21.10.1965.

¹⁵⁷ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, 22.10.1965.

¹⁵⁸ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, 26.10.1965.

¹⁵⁹ *ibid.*

norske lovene som fantes om emnet krevde at slike ytringer ble fremmet i offentligheten. Også det at organisasjoner og støtte til rasistiske aktiviteter skulle forbys og ulovliggjøres ble sett som en utfordring av UD. Her var de sammen med en rekke andre vestlige land som så dette som en uberettiget overtredelse av ytringsfriheten. Professor i statsvitenskap Erik Bleich hevder at liberale demokratiske stater siden 1945 sakte men sikkert innførte restriksjoner mot ytringsfriheten til fordel for retten til ikke-diskriminering. Her har USA vært et unntak, da de på 1960- og 1970-tallet fikk en rekke høyesterettsavgjørelser som faktisk utvidet retten til rasistiske ytringer.¹⁶⁰

Den samme tendensen til å arbeide for en restriksjonsfri ytringsfrihet som Norden og Vesten under erklæringsprosessen fortsatte altså i forhandlingene til konvensjonen, selv om det ville vise seg at forbehold i ytringsfriheten ville bli normen i liberale demokratiske stater. Rolf Tamnes har vist til at de nordiske landene ofte konkurrerte om å være pådrivere i internasjonale organisasjoner.¹⁶¹ Dette er det vanskelig å vurdere i denne prosessen, da kildene ikke viser hvilket av landene som kom med det nordiske forslaget eller om det var noen prosess rundt dette. Det som er tydelig er at Norden var interessert i å påvirke som en blokk. De godtok de amerikanske forslagene, og kunne arbeidet for å vedta disse. Likevel så de seg nødt til å komme med sitt eget forslag, særlig fordi det lå an til at Østblokkens forslag ville få stort gjennomslag i 3. komité.

Sionisme som rasisme

Eksempler på rasediskriminering eller religiøs undertrykkelse ble brukt for å diskreditere medlemsland i FN og få oppmerksomheten bort fra sitt eget lands menneskerettighetsutfordringer. I fremforhandlingene av konvensjonen var dette like synlig som det hadde vært under prosessen frem mot erklæringen. Israel hadde ytret ønske om at Norge skulle holde et innlegg under behandlingen av konvensjonen i 3. komité i 1964 om problemene til den jødiske befolkningen i Sovjetunionen. Israel skulle selv holde et innlegg, men fikk også bekreftelse fra den norske statssekretæren om at Norge ville omtale temaet.¹⁶² Det er ingen overraskelse at Norge var så villige til å støtte Israel i FN, nettopp dette har Hilde Henriksen Waage vist at var tilfellet fra organisasjonens begynnelse. Norge var Israels

¹⁶⁰ Bleich, Erik, *The Freedom to Be Racist? How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*, (New York: Oxford University Press, 2011), 6.

¹⁶¹ Tamnes, Rolf. *Oljealder, 1965-1995*, bd. 6, *Norsk utenrikspolitikk historie*, 346.

¹⁶² UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra 1. Politiske kontor i UD (v/ Per Ravne) til ukjent, 28.11.1964.

løpegutt,¹⁶³ og når det gjaldt denne saken er dette tydelig. Norges innlegg ble det imidlertid ikke noe av i og med at 3. komité ikke utførte betydelig arbeid i 1964.

Da 3. komité startet opp igjen arbeidet med konvensjonen i 1965 hadde statene hatt omtrent ett år på å forberede seg med potensielle endringsforslag. Blant de første var Polen med et endringsforslag til sjette paragraf av forordet som i førsteutkastet hadde sett slik ut:

*Reaffirming that discrimination between human beings on the grounds of race, colour or ethnic origin is an obstacle to friendly and peaceful relations among nations and is capable of disturbing peace and security among peoples as evil racial doctrine and practices have done in the past.*¹⁶⁴

Her ville Polen innføre "nazist" før ordet "practice". På overflaten virket dette som et "relativt ufarlig" forslag ifølge delegasjonen, og de nordiske og vestlige landene var enige om at det ikke var noen grunn til å stemme imot.¹⁶⁵

Det var ingen overraskelse at et forslag som Polen sitt kom på bordet. Canada hadde blant annet sett for seg at forslag om å vise til særlig nazisme og antisemittisme ville komme opp under debatten i Generalforsamlingen og hadde høsten 1964 indikert overfor UD at landet ville støtte slike forslag.¹⁶⁶ Kanadierne hadde dette fra sikre kilder i og med at USA og Sovjetunionen under forhandlingene i Underkomitéen året før hadde forsøkt å få inn både nazisme, nynazisme og antisemittisme uten at det ble noen ordentlig debatt rundt dette før utkastet ble sendt til 3. komité.¹⁶⁷ Delegasjonen forventet riktignok at flere afroasiatiske land ville avstå i avstemningen av forslaget.¹⁶⁸

Polens forslag førte til en opplisting av former for rasediskriminering. Først kom et forslag fra USA og Brasil som ønsket en ny artikkel etter artikkel 3 som ville lyde:

*States parties condemn anti-semitism and shall take action as appropriate for its speedy eradication in the territories subject to their jurisdiction.*¹⁶⁹

¹⁶³ Waage, Hilde Henriksen. *Norge – Israels beste venn. Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*. Oslo: Universitetsforlaget, 1996.

¹⁶⁴ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen (v/ Svein Haaland og Kjell Eliassen) til UD, 25.08.1964.

¹⁶⁵ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassaden i Washington, 13.10.1965.

¹⁶⁶ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Den kanadiske ambassaden (v/ R.E. Branscombe) til UD (v/ Egil Amlie), 21.09.1964.

¹⁶⁷ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

Slike forslag ble også fremmet i arbeidet frem mot en konvensjon mot religiøs intoleranse, se Jensen, s. 160-161.

¹⁶⁸ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassaden i Washington, 13.10.1965.

¹⁶⁹ UD, 26.8/14, bd. I. Første brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassaden i Washington, 19.10.1965.

Dette var et tydelig stikk til Sovjets behandling av jødene, og ble umiddelbart oppfattet slik av Østblokken. Sovjet kom derfor med et endringsforslag som ville inkorporere sammen med antisemittisme former som sionisme, nazisme, nynazisme og alle andre former "of the policy and ideology of colonialism, national and race hatred and exclusiveness".¹⁷⁰ Ved å vise til nazisme og nynazisme var dette et av Sovjets mange forsøk på å delegitimere Vest-Tyskland, som vist i kapittel 3 om erklæringen. Når det gjaldt å plassere inn "kolonialisme" i teksten var dette et generelt stikk til Vesten, særlig Portugal og England. Forslaget om å legge til sionisme som et eksempel på rasediskriminering hadde kommet "åpenbart helt uventet på Israels regjering", ifølge den norske ambassaden i Tel Aviv. Dette særlig fordi den israelske regjeringen mente å ha sett tegn til en mer positiv holdning til Israel fra sovjetisk side den siste tiden.¹⁷¹ Situasjonen i 3. komité hadde ifølge delegasjonen "glidd ut" som følge av det sovjetiske endringsforslaget.¹⁷²

Det sovjetiske forslaget førte til en stor mobilisering av det israelske diplomatiet. Den israelske ambassadøren ba blant annet om en hastesamtale med nylig påtroppede utenriksminister John Lyng få dager etter det sovjetiske forslaget. Der ønsket ambassadøren å ta opp en UNRWA-rapport om de palestinske flyktningene og det sovjetiske forslaget til konvensjonen.¹⁷³ Den israelske ambassadøren i Oslo oppsøkte også ekspedisjonssjef Einar Ansteensen i UD for å be om norsk støtte til å fjerne "sionisme" i utkastet,¹⁷⁴ noe han kunne fortelle at de hadde besluttet å gjøre.¹⁷⁵ Sjefen for UDs vest-europeiske avdeling kunne melde at utenriksminister Golda Meir hadde bedt om norsk støtte til amerikanske eller andre forslag som ville fjerne det sovjetiske forslaget. Lignende henvendelser ble også gjort til de andre nordiske ambassadørene i Tel Aviv, samt flere andre lands representanter. Samtlige av Østblokkens representanter i Tel Aviv ble også innkalt til Meir, som hadde gitt uttrykk for det "israelske sjokk" over Sovjets forslag.¹⁷⁶ Utenriksdepartementets "generaldirektør" hadde, ifølge Per Vennemoe, under en privat samtale ved ambassaden i Tel Aviv, uttalt at han så det som usannsynlig at det sovjetiske forslaget ville samle mange stemmer, om enn han så for seg

¹⁷⁰ *ibid.*

¹⁷¹ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Den norske ambassaden i Tel Aviv (v/ Per Vennemoe) til UD, 20.10.1965.

¹⁷² UD, 26.8/14, bd. I. Andre brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassaden i Washington, 19.10.1965.

¹⁷³ Dette møtet finnes det ingen videre referanse til i kildene.

UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD til Delegasjonen, 18.10.1965.

¹⁷⁴ UD, 26.8/14, bd. I. Notat fra politisk avdeling i UD til Protokolltjenesten, 19.10.1965.

¹⁷⁵ UD, 26.8/14, bd. I. Notat fra UD til Delegasjonen, med gjenpart til ambassadene i Tel Aviv og Cairo, 28.10.1965.

¹⁷⁶ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Den norske ambassaden i Tel Aviv til UD, 20.10.1965.

at det kunne komme stemmer fra andre enn araberstatene og Østblokken i tillegg. "Israel [vil] måtte telle hver stemme som vil bli brukt aktivt for å forhindre sammenlikning mellom sionisme og politiske bevegelser som bygger på rasehat", ifølge Vennemoe.¹⁷⁷ Det bør også nevnes at den svenske ambassaden i Tel Aviv hadde fått en ny oppfordring fra Golda Meir da den israelske ambassaden i Stockholm hadde meldt om skuffelse for at det svenske utenriksministerium ikke hadde gått langt nok i sin støtte til det israelske synet i saken.¹⁷⁸

Et boliviansk forslag samlet seg raskt i rekken av endringsforslag på dette kontroversielle punktet, som foreslo å fjerne sionisme fra artikkelen, og at nynazisme ble erstattet med "nazism in all its forms and manifestations".¹⁷⁹ Den israelske utenriksministeren Golda Meir ba Norge om å støtte det bolivianske forslaget gjennom en henvendelse til den norske ambassaden i Tel Aviv.¹⁸⁰ Dette mente også delegasjonen var det beste alternativet. Deres oppfatning var at hvis de skulle stemme over det sovjetiske forslaget burde de stemme imot eller avstå. En grunn til å stemme imot ville være å begrense oppregningen, og de mente det var tvil om enkelte av uttrykkene hørte hjemme her, som kolonialisme og "exklusivness". Om det ble mulighet for å stemme imot disse uttrykkene mente delegasjonen at Norge burde gjøre det. Og hvis det sovjetiske forslaget ikke ble vedtatt ønsket delegasjonen å stemme for forslaget fra USA og Brasil som ville innlemme "antisemittisme" i artikkelen.¹⁸¹ Finland, Danmark og Island hadde fått instruks om å stemme for det brasiliansk-amerikanske forslaget, på tross av at det var "klart rettet" mot Sovjet på grunn av påstandene om økt antisemittisme der. Sveriges delegasjon hadde fått instruks om å avstå, men vurderte å be om å stemme for.¹⁸²

Med en interesse av at konvensjonsarbeidet skulle fortsette uten en større forsinkelse samlet den afroasiatiske gruppen seg i en lunsjpause under 3. komité hvor de vedtok å komme med en sterk appell til alle forslagsstillerne om å trekke sine forslag som ga eksempler på rasediskriminering. Den marokkanske representanten fremførte dette i 3. komité, og en rekke afroasiatiske representanter kunne fortelle at hvis ikke forslagsstillerne fulgte appellen ville blokken stemme imot alle forslag i komitéen, som igjen ville føre konvensjonen tilbake til

¹⁷⁷ *ibid.*

¹⁷⁸ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Den norske ambassaden i Tel Aviv til UD, 22.10.1965.

¹⁷⁹ UD, 26.8/14, bd. I. Første brev fra UD til Delegasjonen, med gjenpart til ambassaden i Washington, 19.10.1965.

¹⁸⁰ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Ambassadøren i Tel Aviv til UD, 18.10.1965.

¹⁸¹ UD, 26.8/14, bd. I. Første brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassaden i Washington, 19.10.1965.

¹⁸² UD, 26.8/14, bd. I. Andre brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassaden i Washington, 19.10.1965.

Menneskerettighetskommisjonens førsteutkast.¹⁸³ Her brukte blokken sin styrke som flertall i forsamlingen for å unngå at konvensjonen skulle brukes for å ta opp politiske kontroverser. Alle forslagsstillerne hadde meldt at de ville fjerne sine forslag så lenge USA gjorde det samme.¹⁸⁴ Dette ble møtt med "stor skuffelse" i Jerusalem, da disse ønsket "antisemittisme" med i konvensjonen. Dette var i israeleres øyne "en altfor heldig utgang på den sovjetiske utpressingstaktikk", meldte ambassaden i Tel Aviv.¹⁸⁵ Det hele endte med at Hellas og Ungarn kom med et endringsforslag der all omtale av former for rasediskriminering skulle fjernes. Dette fikk stor støtte, og bortsett fra Finland stemte alle de nordiske landene for forslaget.¹⁸⁶ Forslaget ble vedtatt, men striden hadde satt sine spor.

Norges Handels- og Sjøfartstidende (nå: Dagens Næringsliv) hadde fått med seg striden om antisemittisme og sionisme, noe som resulterte i en avisartikkel med overskriften "Skamløs demonstrasjon av Sovjet i FN". Ifølge forfatteren trengte man bare et "minimum av kritisk sans og elementær kunnskap" for å forstå hvor vanvittig det var å skulle sammenligne sionisme med nazisme og antisemittisme. Det var tydelig at Sovjet hadde kommet med sitt endringsforslag for å unngå at antisemittisme skulle bli nevnt i konvensjonen, og for å gjøre dette hadde Sovjet "kastet anstendigheten overbord". Forfatteren hadde i det hele tatt en stor mengde fargerike beskrivelser angående de forskjellige statenes endringsforslag. Polens forslag hadde ved "mangel på omtanke" ført til en "ubetenkt reaksjon" fra USA og Brasil. Dette hadde igjen vist frem den "[s]lette sovjetiske samvittighet". Det at det fantes "andre makter med den anstendighet i behold" som Sovjet ikke lenger hadde var det som gjorde at endringsforslagene ikke gikk igjennom. Forfatteren mente at episoden hadde gjort at konvensjonen mistet sin vekt og respekt før den i det hele tatt ble vedtatt. Et siste spark ga forfatteren til de øvrige landene som hadde behandlet saken som "enhver annen politisk ekspedisjonsaffære" uten å tenke over tragedien bak.¹⁸⁷

Debatten hadde ført til et ny påstand som ble brukt i internasjonal sammenheng i mange år fremover: Sionisme var en form for rasisme.¹⁸⁸ Selv om alle oppregningene av rasediskriminerende ideologier ble borte fra konvensjonen var skaden allerede skjedd. Sovjet

¹⁸³ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til ambassaden i Washington, 20.10.1965.

¹⁸⁴ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, 20.10.1965.

¹⁸⁵ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Den norske ambassaden i Tel Aviv (v/ Per Vennemoe) til UD, 22.10.1965.

¹⁸⁶ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

¹⁸⁷ UD, 26.8/14, bd. I. "Skamløs demonstrasjon av Sovjet i FN", i Norges Handels- og Sjøfartstidende, 22/23.10.1965.

¹⁸⁸ Det skal nevnes at påstanden ikke var helt ny, i det at visse delegasjoner til Bandungkonferansen i 1955 hadde tatt opp nettopp dette. Majoriteten mente ikke at sionisme var en form for rasisme, for mer se Lauren, Paul Gordon, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, (Colorado: Westview Press, 1996), 257.

brakte dette i stor grad som et angrep på Israel – og dermed Vesten – men også som støtte til de arabiske landene. Dette fortsatte i de neste ti årene i FN og utenfor, og endte i resolusjon 3379 i FN som i 1975 fastslo at sionisme *var* en form for rasisme. Ifølge historiker James Loeffler var "sionisme er rasisme"-begrepet grunnen til at mange jøder i ettertid så konvensjonen som et eksempel på antisemittisme.¹⁸⁹

Gjennomføringsregler

Da arbeidet satte i gang i 3. komité meldte den norske delegasjonen at de vestlige landene var innstilt på å få igjennom sterkest mulige gjennomføringsregler. Disse omhandlet hvordan konvensjonen skulle kunne håndheves, og kunne være svake eller sterke, og det var særlig dette som ble diskutert i slutten av debatten i 3. komité. Ifølge delegasjonen ønsket de vestlige landene å passe på at konvensjonen ikke fikk "liten praktisk betydning". I tillegg mente delegasjonen at de potensielle reglene ville kunne bli brukt som "presedens og brekkstang" for å få til lignende regler i menneskerettighetskonvensjonene som ble utarbeidet samtidig.¹⁹⁰ Et momentum for å få på plass en konvensjon mot rasediskriminering kom i gang som følge av den afroasiatiske blokkens store vekt i Generalforsamling. Dette kunne brukes som en mal for å endelig fullføre menneskerettighetskonvensjonene som var forsinket fordi landene ikke ble enige om gjennomføringsreglene til disse.

Underkomitéen som lagde utkast til forordet og de operative artiklene, kom senere med et utkast til gjennomføringsregler,¹⁹¹ i stor grad utarbeidet av Ghana og Filippinene.¹⁹² Ghana og Filippinene var, ifølge Jensen, opptatt av at konvensjonen ikke skulle bli et dokument uten kraft. De arbeidet derfor med "firm principles with a sense of moderation" for at konvensjonen skulle bli universelt godtatt.¹⁹³ Til tross for den afroasiatiske blokkens pådriverrolle, var den norske delegasjonen i tvil om dette også innebar ønske om å få inn sterke gjennomføringsregler i rasediskrimineringskonvensjonen eller de to generelle menneskerettighetskonvensjonene. Det virket på delegasjonen som at blokken slet med å samle seg rundt dette spørsmålet. Da de vestlige representantene i 3. komité holdt et møte for å drøfte saker av særlig interesse for disse landene, var det flere som ønsket å "forklare afro-

¹⁸⁹ The Library of Congress, "The Swastika Epidemic: Jewish Politics and Human Rights in the 1960s.". Sist besøkt 02.09.2016. https://www.loc.gov/today/cyberlc/feature_wdesc.php?rec=6658.

¹⁹⁰ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra Delegasjonen til UD, med gjenpart til Ambassaden i Washington, 29.10.1965.

¹⁹¹ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

¹⁹² Jensen, *The Making of International Human Rights*, 123.

¹⁹³ *ibid*, 121-122.

asiatene fordelene" ved sterke gjennomføringsregler. Dette ville de både gjøre i underhåndssamtaler, og i en mest mulig inngående debatt i 3. komité.¹⁹⁴ Dette var selvsagt viktig på grunn av den afroasiatiske blokkens store størrelse. Men de vestlige landene var ikke alene om å forsøke å påvirke blokken. Da debatten rundt gjennomføringsreglene kom i gang i 3. komité hadde den sovjetiske representanten allerede, ifølge delegasjonen, underhånden "arbeidet sterkt" for å få med andre land på å gjennomføre konvensjonen uten gjennomføringsregler. Sovjet ville heller ha de inn i en protokoll året etter.¹⁹⁵ Med et bakteppe av ulike ønsker for konvensjonens gjennomførbarhet ble spørsmål om klagerett, en komité for elimineringen av rasediskriminering, og rapportering tatt opp i komitéen.

Det var blant annet spørsmål om hvordan man skulle behandle klager fra en stat til en annen. Utenom å ha en komité for rasediskriminering ønsket en rekke land at en meglingskommisjon skulle dannes for å særlig ta for seg slike tvister når de oppstod. USA hadde kommet med et forslag der medlemmene av meglingskommisjonen skulle bli valgt av den internasjonale domstolen. Dette var den australske og enkelte nordiske representanter skeptiske til, ifølge delegasjonen.¹⁹⁶ UD ønsket ikke å støtte forslaget da de mente valg av komitéens medlemmer burde bli gjort av Generalforsamlingen, ikke den internasjonale domstolen.¹⁹⁷ Dette endte til slutt med at partene i tvisten skulle velge medlemmene av kommisjonen.

Filippinene og Ghana kom begge med forslag som inneholdt rapportplikt for konvensjonspartene med rasediskrimineringskomitéen som organ for å granske disse, en ordning der konvensjonspartene kunne legge frem beskyldninger om at en part ikke etterlevde konvensjonens forpliktelser, og hvordan klager fra individer skulle behandles.¹⁹⁸ Forslaget fra Ghana gikk ut på at gjennomføringsreglene skulle sendes til Menneskerettighetskommisjonen slik at de kunne vedta den ved en annen Generalforsamling, og innlemme den i en valgfri protokoll som ble tilknyttet konvensjonen.¹⁹⁹ Dette fulgte dermed Østblokkens ønsker.

Den norske delegasjonen holdt også innlegg under debatten. I innlegget viste de blant annet til at det filippinske og det ghanesiske forslaget burde samles til ett, da disse hadde mye til felles. Delegasjonen viste videre til at omtrent alle medlemsstatene i FN hadde godtatt gjennomføringsregler tidligere ved å ha ratifisert ILOs konvensjon om diskriminering i

¹⁹⁴ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 3.11.1965.

¹⁹⁵ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 17.11.1965.

¹⁹⁶ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 3.11.1965.

¹⁹⁷ UD, 26.8/14, bd. I. Brev fra UD til Delegasjonen, 29.10.1965.

¹⁹⁸ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

¹⁹⁹ *ibid.*

sysselsetting og yrke fra 1958. Denne inneholdt også rapportplikt, internasjonal granskning av rapportene, apparat for klagebehandling inkludert behandling ved Den internasjonale domstol.²⁰⁰

Den sovjetiske delegasjonens innlegg hadde gitt en betinget tilslutning til Ghanas forslag, men understreket at de ikke måtte være for omfattende eller krenke et lands suverenitet.²⁰¹ Dagen etter handlet de fleste innlegg fra andre land om at gjennomføringsreglene burde vedtas under Generalforsamlingen samme år.²⁰² De vestlige landenes beslutning om å forklare for den afroasiatiske blokken fordelene ved å inkorporere gjennomføringsregler hadde muligens vært vellykket. Den afroasiatiske blokken hadde riktignok tatt til seg Østblokkens argumenter også, og la vekt på at reglene ikke skulle innskrenke staters suverenitet.²⁰³

Som et siste forsøk på å unngå effektive gjennomføringsregler kom Mauritania med et forslag som "dekker fullt ut" Østblokkens syn ved å utelate rapportplikt, klagerett for stater og individer, samt et apparat for megling. De vestlige landene som skulle holde innlegg denne dagen gikk sterkt imot forslaget. Delegasjonen kunne melde at det var få afroasiatiske land som hadde uttrykt støtte til forslaget.²⁰⁴ Ghana, Filippinene og Mauritania endte opp med å samle sine forslag. Her hadde artikler om rapportplikt og granskning av disse, samt behandling av klager fra medlemsstater blitt beholdt. Når det gjaldt individuell klagerett hadde ikke landene klart å bli enige.²⁰⁵ Den individuelle klageretten endte opp med å bli en valgfri artikkel 14. Delegasjonen kunne i ettertid melde at Norge hadde gått inn for en mer vidtgående individuell klagerett slik som den Europarådet hadde etablert. Frankrike hadde gått imot dette og ville ha individuell klagerett over i en egen protokoll som dermed måtte ratifiseres på egenhånd.²⁰⁶

Helt på tampen av forhandlingene kom Egypt med et forslag om klagerett for innbyggere i ikke-selvstyrte områder.²⁰⁷ Områdene trengte heller ikke å ha ratifisert konvensjonen for at klageretten skulle gjelde, ifølge Egypts forslag. Forslaget førte til kraftig

²⁰⁰ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 18.11.1965.

²⁰¹ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 17.11.1965.

²⁰² UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 18.11.1965.

²⁰³ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 18.11.1965.

²⁰⁴ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 19.11.1965.

²⁰⁵ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 20.11.1965.

²⁰⁶ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

²⁰⁷ Lignende forslag har også kommet opp tidligere i internasjonale organisasjoner, se for eksempel på prosessen frem mot en individuell klagerett for personer i mandatområder i Folkeforbundet i Pedersen, *The Guardians*, særlig side 78-83. Her ble løsningen at alle klager måtte gå igjennom kolonimakten før den ble sendt til Folkeforbundet, noe som naturligvis førte til at færre klager nådde frem.

fordømmelse fra flere land. Ghana gikk sterkt imot da de mente det ville gjøre mer skade enn nytte. Delegasjonen kunne også melde at USA, Storbritannia og "kanskje ogsaa andre land med raseproblemer" ikke ville ratifisere konvensjonen hvis forslaget ble vedtatt. Ingen av landene delegasjonen hadde snakket med hadde ytret ønske om å stemme for dette forslaget, og delegasjonen ønsket selv å avstå eller stemme imot.²⁰⁸ Dette er interessant, da Norge i denne perioden var særlig støttende til avkoloniseringsprosessen, samtidig som at de vektla sterke gjennomføringsregler til konvensjonen. Her må de avveiningene i forhold til Norges vestlige allierte i NATO ha vært avgjørende.

Tjuetre afrikanske stater la frem et nytt utkast til artikkel 16 som hele den afrikanske gruppen støttet. I denne skulle klageretten gjelde for alle innbyggere i områder nevnt i FNs *erklæring om uavhengighet for koloniland og -folk* (Heretter: Kolonierklæringen) fra 1960. Derfor skulle den fortsatt gjelde for land som ikke hadde ratifisert rasediskrimineringskonvensjonen.²⁰⁹ Dette var ifølge Jensen et veldeignert "ideological setup" for å koble rasediskriminering og kolonialisme sammen.²¹⁰ I uoffisielle diskusjoner utenfor komitéen gikk afrikanerne med på å endre forslaget slik at den ikke skulle fullt ut gjelde for innbyggere i ikke-selvstyrte områder. Komitéen skulle ikke lenger kunne motta petisjoner fra innbyggere i slike områder, men være rådgiver for andre organer i FN når det gjaldt rasediskrimineringsspørsmålet. Her var det særlig snakk om å være rådgiver for 24-maktskomitéen som ble satt opp som følge av Kolonierklæringen.²¹¹

Konklusjon

Den 15. desember 1965 vedtok 3. komité enstemmig rasediskrimineringskonvensjonen. En rekke stemmeforklaringer fulgte, blant annet fra USA hvor ambassadør Goldberg understreket sitt lands interesse for konvensjonen. Han hadde også vist til regjeringens innsats i kampen mot diskriminering.²¹² Konvensjonen ble endelig vedtatt i Generalforsamlingen 21. desember 1965.

I fremforhandlingene hadde særlig tre saker fått oppmerksomhet fra UD og JD. Disse var: 1) artikkel 4 som omhandlet yrings- og organisasjonsfriheten; 2) spørsmålet om sionisme

²⁰⁸ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 4.12.1965.

²⁰⁹ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

²¹⁰ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 125.

²¹¹ UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til UD, 05.01.1966.

²¹² UD, 26.8/14, bd. II. Brev fra Delegasjonen til UD, 15.12.1965.

var en form for rasisme som følge av Sovjet forslag; og 3) å få sterke gjennomføringsregler, i stor grad på grunn av disses effekt når det gjaldt Menneskerettighetskonvensjonene.

Når det gjaldt striden om sionisme som en form for rasediskriminering og rasisme var dette noe som i og for seg ble ordnet i konvensjonen. Alle oppregninger av former for rasediskriminering ble fjernet takket være et forslag fra Hellas og Ungarn, og med dette var problemet tilsynelatende ute av verden. Norge hadde støttet Israel i deres forsøk på å unngå at sionisme skulle ses som en form for rasediskriminering. Men det at Sovjet hadde hevdet med sitt forslag at sionisme var likestilt med antisemittisme og nazisme ble på et vis sittende igjen i Sovjets angrep mot Vesten. Med seksdagerskrigen i 1967 og den store flyktningbølgen som fulgte, samtidig med en opptrapping av jødiske bosettinger, gjorde det lett for Sovjet å peke på sionismens iboende rasediskriminerende natur. Kun ti år etter konvensjonen ble resolusjon 3379 som fastslo at sionisme var en form for rasisme, vedtatt i FN.

Gjennomføringsreglene ble oppfattet som særlig viktige for de vestlige landene. UD mente rasediskrimineringskonvensjonen kunne brukes som "presedens og brekkstang" når det gjaldt hvordan slike regler skulle se ut i menneskerettighetskonvensjonene. Det var også nettopp dette de ble brukt til året etter når konvensjonene lå fremfor FNs generalforsamling. Klageretten og formen til rasediskrimineringskomitéen var blant gjennomføringreglene tatt direkte fra rasediskrimineringskonvensjonen, samt en avslutningsartikkel om hvilke stater som kunne bli parter til konvensjonene. Det var riktignok flere områder der rasediskrimineringskonvensjonen ikke ble brukt som en presedens, blant annet ved at menneskerettighetskonvensjonene krevde 35 ratifikasjoner før konvensjonene ville tre i kraft, i motsetning til 1965-konvensjonens 27. Dette er en grunn til at det tok lengre tid før disse konvensjonene trådte i kraft. Den internasjonale domstolen skulle bli brukt til å behandle klager ifølge rasediskrimineringskonvensjonen, noe som forsvant helt i konvensjonene året etter som følge av domstolens svar på spørsmål om legaliteten av Sør-Afrikas styre av Sør-Vest Afrika. Domstolen hadde effektivt sett unnlatt å ta stilling til spørsmålet, som ble sett som en godtagelse av apartheid.²¹³

Selv med den nordiske seieren å få "with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention" inn i første paragraf av artikkel 4, var fortsatt ikke artikkelen slik de kunne ønsket den. Det var fortsatt et problem at all spredning og oppmuntring til rasehat skulle være straffbart. Her hadde UD og Justisdepartementet ønsket å gjøre det klart at slik spredning og

²¹³ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 130.

oppmuntring måtte skje i offentligheten for at det skulle kunne straffes, da § 135 annet ledd fra 1961 krevde dette. Organisasjoner som fremmet rasediskriminering skulle også forbys ifølge konvensjonen. For at Norge skulle kunne ratifisere konvensjonen ble de nødt til å vurdere lovendringer. Det er dette kapittel 4 vil se på.

Disse tre sakene viser at Norge i stor grad fulgte de andre nordiske landene i fremforhandlingene, og holdt seg tett opp til de vestlige landenes interesser i forhold til konvensjonen. Og med unntak av forslaget i 3. komité til artikkel 4 inntok ikke Norge en fremtredende rolle, og forholdt seg relativt taus i debattene i FN. Samtidig kan vi se av materialet at de hadde stor oversikt over hvordan land ønsket å stemme, og delegasjonen ser ut til å ha vært opptatt av å være orientert om utvikling i forhandlingene av rasediskrimineringskonvensjonen.

Videre bør det legges merke til at ingen i de norske styresmaktene snakker om hjemlig relevans i forhold til rasediskrimineringskonvensjonen. Det er tydelig diskusjon om utfordringer konvensjonen ville få for norsk ratifikasjon, særlig artikkel 4 om oppmuntring til rasehat. Likevel er det ingen diskusjon, verken i UD, Justisdepartementet eller i delegasjonen, om *hvem* som skulle beskyttes mot slikt rasehat. Hadde de norske departementene grupper i tankene når de jobbet med konvensjonen? Ut ifra kildene ser det ut til at konvensjonen hadde liten hjemlig relevans.

Ratifikasjonen

De foregående årene hadde bragt store endringer når det gjaldt rasediskriminering både i og mellom land. Kamp om borgerrettigheter for afroamerikanere i USA, med March on Washington og Selma som ikoniske hendelser, hadde ført til Civil Rights Act og Voting Rights Act som tok sikte på å få slutt på segregering i USA. Samtidig hadde opprør og kamper brutt ut i koloniområdene til Portugal; Angola, Guinea-Bissau og Mosambique. Portugal hevdet riktignok at ingen raseproblemer fantes i disse områdene.²¹⁴ I Sør-Rhodesia hadde statsminister Ian Smith meldt landet ut av Commonwealth og vedtatt en rekke lover som innførte segregering, med stor internasjonal oppmerksomhet.²¹⁵ Med fremskritt kom også motgang.

Samtidig hadde endelig rasediskrimineringskonvensjonen blitt vedtatt av FNs generalforsamlingen; nå gjenstod at medlemsstatene formelt forpliktet seg til å etterleve bestemmelsene. I årene som fulgte ville kampen mot rasediskriminering i USA få en mer voldelig fremtoning, blant annet med engasjementet rundt organisasjonen Black Panther. Historiker Mary L. Dudziak viser til at den internasjonale fordømmelsen av USAs rasediskriminering ble mindre kraftig fra 1965. Dette kom til dels av de store fremskrittene i borgerrettigheter som mange land så som tegn på de amerikanske myndighetenes virkelige holdninger til rasediskriminering. "The idea", ifølge Dudziak, "of American racial progress had taken hold".²¹⁶ Videre påpekes at Vietnam-krigen fra og med 1966 "had replaced American race relations as an important matter of international concern".²¹⁷ 1970-tallet ville bringe større sanksjoner mot apartheidstyrene i Sør-Rhodesia og Sør-Afrika.

Når det gjaldt å få til en norsk ratifikasjon av konvensjonen var perioden preget av det nordiske samarbeidet som kom i gang for å gjøre det mulig for landene å ratifisere konvensjonen. Det norske Justis- og Politidepartementet (heretter Justisdepartementet) ledet arbeidet som til slutt førte til norsk ratifikasjon i 1970. Første skritt var å utrede forskjellene mellom norske lover og konvensjonens artikler, og dette arbeidet ble startet kort tid etter at konvensjonen ble vedtatt. Ifølge artikkel 11 av konvensjonen kunne medlemsland klage

²¹⁴ Lauren, Paul Gordon, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, (Colorado: Westview Press, 1996), 262.

²¹⁵ Lauren, *Power and Prejudice*, 265.

²¹⁶ Dudziak, Mary L.. *Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000). 235.

²¹⁷ Dudziak, *Cold War Civil Rights*, 242.

hverandre inn for rasediskrimineringskomitéen – som ville bli opprettet seks måneder etter konvensjonen trådte i kraft – hvis et land tilsynelatende ikke overholdt bestemmelsene av konvensjonen. Dette ville naturligvis først skje når en ratifikasjon var på plass, men for å unngå noe slikt tok Justisdepartementets utredning derfor sikte på å identifisere og foreslå nødvendige norske lovendringer når det gjaldt rasediskriminering. En god del av kapittelet vil også handle om særlig de svenske og danske justisdepartementenes behandling av saken, men ut ifra norske kilder.²¹⁸

Det er en rekke aspekter som er interessante når det gjelder prosessen frem mot ratifisering fra norsk side. Hvilke utfordringer i norsk lovverk og samfunnsliv ble identifisert? Hvilke endringer ble foreslått i norsk lovverk og hvorfor? Hvor viktig var de andre nordiske landene for Norge i denne fasen? Hadde departementene noen tanker om *hvem* konvensjonen skulle hjelpe i Norge og internasjonalt?

Rasediskriminering: Innenriks- eller utenrikspolitikk?

Rasediskrimineringskonvensjonen omhandlet all diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Som vist til tidligere betød rase og rasediskriminering definitivt noe annet i Norge på 60-tallet enn i dag. Norge var relativt sett, i sin samtid og i forhold til senere utvikling i landet, et etnisk homogent land på 60-tallet. Ifølge Lovavdelingen hadde bare tilsammen tohundre personer i Norge afrikansk eller asiatisk opprinnelse.²¹⁹ Med konvensjonens definisjon var imidlertid samer, kvener, rom og romani klart inkludert, og Lovavdelingens oppfatning av disse gruppene ga en klar illustrasjon av hvordan minoritetsspørsmål, rase og rasediskriminering ble oppfattet i departementene i denne tiden. Folketelling av samer og kvener som grupper var ikke blitt gjort siden 1930.²²⁰ Ifølge denne fantes det litt over tjuetusen samer og nitusen kvener i Norge. Disse levde i de tre nordligste fylkene, og en folketelling fra 1950 viste at det var nesten nitusen som brukte

²¹⁸ Det er lite korrespondanse mellom de norske og finske justisdepartementene, og på grunn av dette har jeg lite innsikt i hvordan Finland stilte seg til ratifisering. Det kan tenkes at dette kommer av forholdet mellom Finland og Norge på dette tidsunktet, som var preget av gjensidig mistenksomhet. Se Tamnes, *Oljealder*, kapittel 2 "Et finsk problem", 53-59.

²¹⁹ RA/S-3212/D/DF/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet (v/ Finn Backer, Lars Oftedal-Brech) til Utenriksdepartementet, 10.04.1967.

²²⁰ For en inngående gjennomgang av norske folketellinger av etniske minoriteter mellom 1845 og 1930, se Lie, Einar. "Numbering the nationalities: ethnic minorities in Norwegian population censuses 1845-1930", i *Ethnic and Racial Studies* vol. 25 nr. 5 (2002), 802-822.

Her viser Lie til at 1930 var det siste året rase ble brukt for å dele befolkninger til bruk i folketellinger; i 1950 mente Statistisk Sentralbyrå at krigen hadde "weakened the legitimacy of dividing population groups on the basis of race", side 819. Heretter ble språkbakgrunn registrert fremfor rase.

samisk som språk. Lovavdelingen mente selv at dette tallet nok var for lavt, men kom med at dette "behøver vi vel ikke gå inn på".²²¹ Lovavdelingen kunne blant annet melde om å være ukjent med forholdene til samene, men inntrykket var at det ikke fantes "levende problemer" i forhold til rasediskriminering når det gjaldt disse i 1966.²²²

I en spørreundersøkelse laget av FN etter konvensjonens vedtagelse unnlot Lovavdelingen å nevne sigøynere, men mente at det var "neppe grunn" til å nevne dem heller, og de hadde heller ingen oversikt over hvor mange det gjaldt. Interessant nok bragte de også opp Fremmedlovens paragraf 11d.²²³ Paragrafen kom til i en ny fremmedlov av 1956 der Jesuittparagrafen og Sigøyrerparagrafen ble opphevet, og i stor grad ble erstattet med § 11d som gjorde det mulig å avvise reisende til Norge når det gjaldt personer som "helt eller delvis vil søke å ernære seg på ulovlig eller uhederlig måte eller som *omstreifer o.l.*;"²²⁴. I en innstilling fra Justiskomiteén angående Odelstingsproposisjonen som tok opp revisjon av Fremmedloven i 1956 kunne disse melde at de var enige om å fjerne Sigøyrerparagrafen fordi, slik Justisminister Jens Haugland hadde vist til, var det "ikke riktig å ha regler i fremmedloven som kan *oppfattes* som rasediskriminerende".²²⁵ Paragraf 11d ville ifølge Justiskomiteén kunne brukes "uansett nasjonalitet og rase – og vil altså også kunne anvendes overfor sigøynere hvis de antas å være omstreifende".²²⁶ Da Lovavdelingen omtalte artikkelen et tiår senere kunne de melde at den "for så vidt retter seg mot en livsform, [har den] i realiteten en brodd mot sigøynere".²²⁷ Diskriminering av sigøynere foregikk, det fantes lover som var klart laget for å diskriminere mot sigøynere, men det var liten interesse for å koble dette direkte til rasediskrimineringskonvensjonen.

Samer, kvener, sigøynere og tatere ble nevnt av Justisdepartementet når det gjaldt behandlingen av en ratifikasjon, men i størst grad for å gjøre klart at konvensjonen ikke handlet om disse gruppene. Norsk myndigheter begynte ført på slutten 70-tallet å omtale

²²¹ RA/S-3212/D/DF/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet (v/ Finn Backer, Lars Oftedal-Brech) til Utenriksdepartementet, 10.04.1967.

²²² RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Notat til statsråden skrevet av Arne Christiansen i Justisdepartementet, 27.08.1966.

²²³ RA/S-3212/D/DF/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet (v/ Finn Backer, Lars Oftedal-Brech) til Utenriksdepartementet, 10.04.1967.

²²⁴ Ot. prp. nr. 1. (1956) *Om lov om utlendingers adgang til riket m.v. (Fremmedloven)*, 36. Min kursiv.

²²⁵ *ibid.* Min kursiv.

²²⁶ Innst. O. XIV. (1956) *Innstilling fra justiskomiteén om lov om utlendingers adgang til riket m.v. (Fremmedloven)*, 2.

²²⁷ RA/S-3212/D/DF/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet (v/ Finn Backer, Lars Oftedal-Brech) til Utenriksdepartementet, 10.04.1967.

samene som en urbefolkning og å knytte dette til internasjonal normutvikling i ILO og FN,²²⁸ og vendepunktet i den repressive minoritetspolitikken overfor rom og romani kom først på 70- og 80-tallet.²²⁹ I det følgende vil det bli tydelig at konvensjonen ikke ble ratifisert som følge av innenrikspolitiske avveininger, men heller utenrikspolitiske. Det var grupper som på grunn av rase ble diskriminert – i land som Sør-Afrika og USA – som skulle hjelpes. Det var viktig at Norge, i samarbeid med Norden, viste at de støttet konvensjonen, selv om de ikke hadde noen egne problemer med rasediskriminering slik de så det.

Det nordiske lovsamarbeidet

Det nordiske lovsamarbeidets start kom i februar 1966 da Justitsministeriet i København nevnte for det norske Justisdepartementet at de ønsket å ta initiativ til et samarbeid for å komme frem til mulige lovendringer slik at konvensjonen kunne ratifiseres. I så tilfelle så danskene for seg at dette kunne gjøres i den nordiske strafferettskomité,²³⁰ en komité opprettet i 1960 for å behandle blant annet spørsmål om nordisk lovgivning i forhold til strafferett.²³¹ Slik danskene så det, var det finske rettssystemet likt det svenske, og det norske var på de fleste områder likt det danske.²³² Da har de nok også gått ut ifra at landene ville ha de samme problemområdene når det gjaldt å få til ratifisering, og at et samarbeid ville gjøre prosessen enklere. Et nordisk lovsamarbeid var heller ikke en ny oppfinnelse. Helsingforsavtalen fra 1962, og særlig artikkel 5 i denne, gjorde det klart at landene skulle samarbeide om lover for å lage et nærmere fellesskap mellom landene.²³³ Som nevnt i tidligere kapitler var også Norden opptatt av å skulle være en forent front når det gjaldt denne problematikken i FN, og det er ingen grunn til å tro at dette hadde endret seg når ratifikasjon skulle diskuteres.

²²⁸ Minde, Henry, "Mot rasediskriminering, for urfolksretter – to sider av samme sak? Et historisk perspektiv på samiske rettsspørsmål", i Eidheim, Harald (red.), *Samer og nordmenn: Temaer i jus, historie og sosialantropologi*. (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1999.) 66.

²²⁹ Kaveh, Chalak, "*Omstreiferuvesenet*": *Politiets og domstolenes behandling av tatere og sigøynere 1900-1960*. Ph.D. avhandling. (Universitetet i Oslo, 2016) 1.

²³⁰ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et notat innad i JD, 26.03-30.03.1966.

²³¹ Norsk senter for forskningsdata, "Nordisk strafferettskomité". Sist besøkt 10.12.2015. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/utvalg/4037000>.

²³² Noen snakk om Island var det ikke fra noen av de resterende nordiske landenes side, selv om islenderne også var en del av Helsingforsavtalen som nevnt under.

UD, 26.8/14, bd. III. Referat fra nordisk lovsamarbeidsmøte i København 18. mai, fra det danske Justitsministeriet, ukjent dato.

²³³ Lovdata, "Samarbeidsavtale mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige (Helsingforsavtalen)". Sist besøkt 17.10.2016. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1962-03-23-2>.

Det norske Justisdepartementet stilte seg positive til å ha et nordisk lovsamarbeid.²³⁴ De hadde heller ikke satt i gang noen stor prosess før danskene kom med forslaget, og ifølge Justisdepartementet "ser det ut til at de forskjellige depter avventer initiativ fra de andre". Samferdselsdepartementet kom med at "Noe bør vel gjøres i Norge også".²³⁵ Her var det nok særlig snakk om lovendringer. Samferdselsdepartementet var underrettet om saken på grunn av artikkel 5 punkt (f) som omhandlet retten til adgang til offentlige steder for alle uavhengig av rase, og et av de eksplisitte eksemplene på slike steder i konvensjonen var transportmidler. Samferdselsdepartementet fikk også frem at de ikke forstod hvem som skulle ta ansvar for prosessen frem mot ratifisering. Dette ble kontant besvart av Justisdepartementet da de meldte at det var klart deres oppgave å ta føringen i det nordiske lovsamarbeidet som skulle legge grunnlag for ratifisering.²³⁶ Justisdepartementet var altså klare på sitt arbeidsområde, men ser ut til å ha oppfattet de andre departementene som usikre og uinteressert i prosessen.

Svenskene hadde satt i gang behandling av ratifikasjonsspørsmålet før et nordisk lovsamarbeid hadde blitt foreslått, til stor overraskelse fra det norske Justisdepartementet.²³⁷ I februar 1966 holdt svenskene statsråd for å diskutere konvensjonen og ratifiseringen av denne. Ifølge protokollen for dette statsrådet var det ingen tvil om at konvensjonens bestemmelser var "fast förankrade" i opinionen, og at innholdet i mesteparten av konvensjonen kunne godtas uten videre av Sverige. De kunne også vise til at trakassering av minoriteter var sjeldent i landet, og mente den beste måten å motvirke fordommer mot andre raser og nasjonaliteter var å opplyse de neste generasjonene om å vise respekt for menneskeverd. De få tilfellene, slik de så det, av rasediskriminering som hadde forekommet i Sverige de siste årene hadde "väckt stor uppmärksamhet och berättigad indignation" i folket. Med lovene som fantes var det vanskelig å slå ned på slike tilfeller, ifølge protokollen. Derfor ville et vidtgående forbud mot rasediskriminering være "behövligt", slik som Storbritannia nettopp hadde gjennomført, noe jeg vil komme inn på senere.²³⁸

Et ønske om å få sterkere vern mot rasediskriminering hadde også en annen bakgrunn i Sverige. Dette kom av at en "ström av invandrare söker sig till Sverige för att arbeta här och stanna här kortare eller längre tid", noe som var helt nytt for dette landet med "osedvanligt

²³⁴ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et notat innad i JD, 26.03-30.03.1966

²³⁵ *ibid.* Deres understrekning.

²³⁶ *ibid.*

²³⁷ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et notat innad i J D, 26.03-30.03.1966.

²³⁸ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justitiedepartementet i Stockholm (v/ Magnus Sjöberg, Hovrättsassessor) med vedlegg til Justisdepartementet, 22.06.1966.

homogen befolkning".²³⁹ Slik svenskene så det var nettopp homogenitet gjennom historien grunnen til at rasediskriminering kunne bli et problem i landet. I tillegg kom de nye innvandrerne i større grad enn før fra land med befolkninger fra områder med andre tradisjoner og kulturer. Vurderingen var at de ikke kunne se bort ifra at rasediskriminering kunne "dyka opp" og bli et alvorlig problem, hvis de ikke passet på at fordommene ikke fikk spre seg, og at myndighetene hadde mulighet til å handle når slike tilfeller kom frem.²⁴⁰

På grunn av både innvandringen og opinionens klare følelser mot rasediskriminering, ble det nødvendig å undersøke om forbud mot rasediskriminering skulle inn i den svenske straffeloven. "Konventionen kan dock härvidlag inte bli mer än en utgångspunkt" fortelles det²⁴¹, og med dette gikk svenskene i en helt annen retning enn både de norske og danske drøftingene så langt. Det var ikke kun interesse for å endre lover slik at en ratifisering ville bli mulig; de ville ha nye lover på grunn av egne innenrikspolitiske avveininger. Dette gjorde deres behandling av saken fundamentalt annerledes enn de andre nordiske landene: deres motiv var lovendringer for ratifiseringens skyld. Det kan gå ut ifra at dette var grunnen til at det ble bestemt 13. mai at Sverige skulle ta føringen for lovsamarbeidet.²⁴²

Da det var klart at Norden skulle samles i et lovsamarbeid måtte landene bestemme hvem deres representanter skulle være. Fra Norges side så Justisdepartementet det naturlig å kontakte Straffelovrådet og da særlig ett av medlemmene; sorenskriver Ole Fingalf Harbek.²⁴³ Harbek hadde jobbet i Justisdepartementet fra 1918 til 1936,²⁴⁴ og var leder for Justis- og politidepartementet under Administrasjonsrådet fra april til september 1940.²⁴⁵ Lovavdelingen så for seg at prosessen ville ende i forslag til nye lover eller lovendringer i straffeloven. På bakgrunn av dette ville arbeidet ligge perfekt til rette for Harbek, som også hadde jobbet med næringslovgivning, noe som ville være viktig i forhold til artikkel 5 i konvensjonen.²⁴⁶

Byråsjef i Lovavdelingen Stein Rognlien kunne melde til kollega og departementssjef i det danske Justitsministeriet Vilhelm Boas at de var i tvil om de skulle oppnevne en komité som inneholdt representanter fra næringsorganisasjoner, eller om disse organisasjonene skulle

²³⁹ *ibid.*

²⁴⁰ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justisdepartementet i Stockholm (v/ Magnus Sjöberg, Hovrättsassessor) med vedlegg til Justisdepartementet, 22.06.1966.

²⁴¹ *ibid.*

²⁴² *ibid.*

²⁴³ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et notat innad i JD, 26.03-30.03.1966.

²⁴⁴ Bugge, Helge Olav, Kirsti Coward, Stein Rognlien. *Festskrift: Lovavdelingen – 100 år. 1885-1985*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1986), 200.

²⁴⁵ Larsen, Tor Bomann, *Svaret. Haakon & Maud – VI*, (Oslo: Cappelen Damm, 2013), 326-331.

²⁴⁶ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Notat til statsråden skrevet av Arne Christiansen i Justisdepartementet, 27.08.1966.

utpeke spesifikke rådgivere til Harbek.²⁴⁷ Da Lovavdelingen så for seg andre relevante samarbeidspartnere var det snakk om påtalemyndigheten, som ville ha noe å si i forhold til praktisk gjennomføring av straffebestemmelser. Videre ville Samferdselsdepartementet kunne ivareta behovet for de viktigste servicenæringer som ville bli berørt, da særlig hotell- og restaurantnæringen, som klart ville være interessert i artikkel 5 f) i konvensjonen. Justisdepartementet ville, da de mente alt fortsatt var uklart, anbefale at Harbek ble oppnevnt alene, og at han etterhvert vil få oppnevnt rådgivere der det var ønskelig. Justisdepartementet ønsket også at Harbek skulle oppnevnes ved kongelig resolusjon, på grunn av "prestisjemessige og politiske (publisitetsmessige) grunner".²⁴⁸

Før Harbek ble oppnevnt ønsket Justisdepartementet å få klarhet i hvilket mandat utredningen skulle ha. Departementet mente at på bakgrunn av svært sjeldne klager om rasediskriminering i Norge burde utredningen kun gjelde lovgivningstiltak som var nødvendige for å ratifisere.²⁴⁹ Videre kunne de fortelle at Europarådet hadde diskutert hvilke tiltak som skulle foretas for å "forby opphisselse til hat på rasemessig, nasjonalt og religiøst grunnlag", og at dette var noe Ministerkomiteen skulle sette opp en ekspertgruppe for å komme frem til. Justisdepartementet ventet derfor å få en europeisk konvensjon på dette, og på grunn av dette ville de i denne omgang bare ta for seg "direkte behov" for lovendringer.²⁵⁰ Norge ville altså ikke følge svenskens eksempel. Harbek ble til slutt oppnevnt i september 1966 med mandat om å vurdere hvilke lovendringer som var nødvendige eller ønskelige for å kunne ratifisere konvensjonen, og i så tilfelle lage forslag til slike endringer. Det ble også bestemt at rådgivere skulle bli oppnevnt etter drøfting mellom Harbek og Justisdepartementet.²⁵¹

Svenskene hadde valgt å delta i det nordiske lovsamarbeidet knyttet til rasediskrimineringskonvensjonen med tre sakkyndige der en var dommer ved Högsta domstolen, andremann var i den svenske Riksdagen og hadde skrevet en bok året før som het "Sydafrika og vi", og tredjemann var rektor ved Metodistkyrkans teologiska skola og var i Riksdagen.²⁵² Fra danskenes side ville de også ha med noen som hadde skrevet om

²⁴⁷ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet til Justitsministeriet i København (v/ Stein Roglien til Departementschef Vilhelm Boas), 06.07.1966.

²⁴⁸ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Notat til statsråden skrevet av Arne Christiansen i Justisdepartementet, 27.08.1966.

²⁴⁹ *ibid.*

²⁵⁰ *ibid.*

²⁵¹ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen (v/ Arne Christiansen og Kirsti Coward) til Statsrådssekretariatet, 20.09.1966.

²⁵² RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justitiedepartementet i Stockholm (v/ Karin Ringberg, hovrättsassessor) til Justisdepartementet 19.07.1966.

rasediskriminering, og det ble Knud Waaben som hadde skrevet boken "Den amerikanske neger og forfatningen" fra samme året. Han fikk hjelp fra en statsadvokat i Høyesteret, og kontorsjef i Justitsministeriet.²⁵³ Finland stilte mannssterke med åtte, for det meste fra Justitieministeriet og lignende.²⁵⁴ Fra svensk og dansk side var altså Sør-Afrika og USA særlig relevant når det gjaldt rasediskrimineringskonvensjonen.

Artikkel 4

States Parties condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form, and undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination and, to this end, with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention, inter alia:

(a) Shall declare an offence punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also the provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof;

(b) Shall declare illegal and prohibit organizations, and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination, and shall recognize participation in such organizations or activities as an offence punishable by law;

(c) Shall not permit public authorities or public institutions, national or local, to promote or incite racial discrimination.²⁵⁵

Det fantes gode grunner for at Norge ikke kunne ratifisere konvensjonen med en gang. Artikkel 4 i konvensjonen var, som under forhandlingene, et problem i forhold til daværende norske lover. Den var særlig et problem i forhold til § 135 annet ledd (straff for den som "offentlig forhåner eller opphisser til hat eller ringeakt", eller som "truer (...) eller sprer falske

²⁵³ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justitsministeriet i København (v/ departementschef Wilhelm Boas til ekspedisjonssjef Stein Rognlien) til Justisdepartementet, 22.07.1966.

RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justitsministeriet i København til Justisdepartementet, 23.08.1966.

²⁵⁴ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justitieministeriet i Helsingfors (v/ Kai Korte) til Justisdepartementet, 07.09.1966.

²⁵⁵ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination". Hentet 17.10.2016.

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

beskyldninger" mot visse folkegrupper karakterisert av "trosbekjennelse, avstamning eller opprinnelse") og § 140 første ledd (straff for den som oppfordrer til straffbare handlinger) i straffeloven. Disse paragrafene krevde at slike oppfordringer måtte være fremsatt offentlig.²⁵⁶ Dette er et forbehold som ikke finnes i konvensjonens artikkel 4.

Umiddelbare reaksjoner

To måneder etter at konvensjonen ble vedtatt i New York satte Lovavdelingen i Justisdepartementet i gang med å vurdere hvordan den endelige konvensjonen virket inn på norske lover, og om en ratifisering ville være mulig med de daværende lovene. I forhandlingene frem mot en endelig konvensjon hadde Norden forsøkt å konkretisere artikkel 4 ved å få inn "offentlige" foran ordet "oppfordringer" (til rasediskriminering) i artikkelens punkt (a). Denne tilføyelsen hadde de ikke klart å få igjennom i 3. komité. Den gikk heller i motsatt retning og krevde at all diskriminering basert på rasemessig overlegenhet og all støtte til rasistiske aktiviteter skulle være straffbart. Lovavdelingen mente derfor at punkt (a) hadde gått lengre enn ønsket.²⁵⁷ For å balansere ut dette hadde de nordiske landene klart å få med et forbehold i innledningen til artikkel 4 som gikk ut på å ta hensyn til prinsippene nevnt i artikkel 5, i tillegg til at Frankrike fikk inn sitt forslag om at prinsippene nevnt i Menneskerettighetserklæringen også skulle med.²⁵⁸ Prinsippene det særlig var snakk om var ytrings-, forsamlings-, forenings- og meningsfrihet, ifølge Lovavdelingen. Dette ville "klart dempe bestemmelsen" slik Lovavdelingen så det.²⁵⁹ Problemet var fortsatt at diskriminering i form av støtte til rasistiske aktiviteter skulle være straffbart. Dette fantes det ikke hjemmel for i de daværende norske lovene. Når det gjaldt rasistiske aktiviteter var disse særlig beskyttet av ytringsfrihet og forsamlingsfrihet.

Fra danskenes side nevnte de ikke artikkel 4 – eller noen annen artikkel – som grunn til å diskutere lovendringer, men det ser ut til at det norske Justisdepartementet gikk ut ifra at artikkel 4 var like essensiell for Danmark som for Norge. Danskene hadde allerede fra 1939 innført i sine straffelover noe lignende den norske § 135 annet ledd. Deres straffelovs § 266 b ga "hæfte eller under formidlende omstendigheder bøde" til de som spredte falske rykter og

²⁵⁶ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet (v/ Arne Christiansen og Arne K. Christiansen) til Justisministeriet i København; Justitiedepartementet i Stockholm; og det norske Utenriksdepartementet, 28.08.1964.

²⁵⁷ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et referat innad i Lovavdelingen til Justisdepartementet (v/ Kirsti Coward). Ingen dato, men går ut ifra februar 1966.

²⁵⁸ UD, 26.8/14, bd. III. "Foredrag til Statsråd" skrevet i Utenriksdepartementet (går jeg ut ifra), 04.11.1966.

²⁵⁹ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et referat innad i Lovavdelingen til Justisdepartementet (v/ Kirsti Coward). Ingen dato, men går ut ifra februar 1966.

som forfulgte eller opphisset til hat mot en gruppe "af den danske befolkning" på grunn av tro, avstamning eller "statsborgerforhold", og medvirkning var straffbart under paragrafene 23 og 136 i straffeloven.²⁶⁰ Dette var altså lover som omhandlet mye av det samme som artikkel 4, men som ikke gikk langt nok til å dekke alle deler av den.

Svenskene ser derimot ut til å ha hatt en helt annen innstilling til artikkel 4. Det norske Justisdepartementet kunne melde at det "pussig nok" ikke var snakk om artikkel 4 i svenskens foredrag i statsråd i februar. Dette var noe de hadde "gått ut fra stiller et absolutt krav om endringer i straffeloven" før Norge kunne ratifisere.²⁶¹ Når det gjaldt det strafferettslige lovsystemet i Sverige, så fantes det allerede lover som forsøkte å angripe rasediskriminering, særlig *Hets mot folkgrupp-loven* fra 1948. Loven går ut på at en person kunne få bøter eller straff hvis han/hun offentlig "hotar, förtalar eller smädrar folkgrupp med viss härstemning eller trosbekännelse".²⁶² Dermed går den inn på rasediskriminerende propaganda som retter seg mot allmenheten, som også artikkel 4 i konvensjonen omfatter. Derfor mente svenskene i starten av prosessen at artikkel 4 ikke ville være et problem.

Signering

Ratifisering av konvensjonen var riktignok hovedpoenget for Justisdepartementet. Men når det gjaldt Utenriksdepartementet og FN-delegasjonen i New York var det tydelig at signering av konvensjonen også måtte behandles. For at Norge skulle kunne undertegne trengtes det verken utredninger eller lovendringer, men en godkjennelse fra regjeringen. Delegasjonen kunne melde allerede i starten av mai at Sverige hadde undertegnet konvensjonen som første i Norden og nummer atten totalt. De som hadde undertegnet tidligere var for det meste fra den afroasiatiske blokken og Østblokken.²⁶³ Disse var særlig interessert i de prosessene i FN som hadde med rasediskriminering og kolonialisme å gjøre, slik at å undertegne tidlig sendte et signal til den afroasiatiske blokken (som hadde fremmet disse temaene) om at Østblokken var på deres side.

I slutten av juni ble Danmark det tjuende landet til å undertegne.²⁶⁴ USA underskrev konvensjonen 12. oktober. Med det samme la amerikanerne til en uttalelse om at de i sin

²⁶⁰ RA/S-3212/D/DF/L0179/0002. Brev fra Lovkontoret i Justitsministeriet i København til Justisdepartementet, 19.04.1967.

²⁶¹ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et notat innad i JD, 26.03-30.03.1966.

²⁶² RA/S-3212/D/DF/L0179/0002. Brev fra Justitiedepartementet i Stockholm (v/ Magnus Sjöberg, Hovrättsassessor) med vedlegg til Justisdepartementet, 22.02.1966.

²⁶³ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Delegasjonen i New York til Utenriksdepartementet, 05.05.1966.

²⁶⁴ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Delegasjonen i New York til Utenriksdepartementet, 29.06.1966.

grunnlov hadde lover som beskyttet individets rettigheter, slik som ytringsfriheten, og at konvensjonens bestemmelser ikke skulle gripe inn i deres grunnlov.²⁶⁵ Her var det tydelig snakk om artikkel 4 som ble sett på som problematisk for USA under forhandlingene til konvensjonen, men også til erklæringen (da artikkel 9). Det var ikke like naturlig å skulle ha med reservasjoner eller kommentarer i undertegnelsen, da undertegnelse ikke var juridisk bindende for undertegneren. Likevel så USA det som nødvendig. Dette var nok som følge av et ønske om å unngå innenrikspolitisk strid om USAs signering. At USA ikke hadde ratifisert en rekke tidligere internasjonale konvensjoner hadde blitt et problem. Den manglende evnen til å godkjenne ratifisering av Senatet ble selvfølgelig brukt av Sovjet som et bevis for manglende politisk kredibilitet.²⁶⁶ Jensen viser også til at det å signere konvensjonen hadde blitt et tegn på kredibilitet før land skulle gå inn i debattene om Menneskerettighetskonvensjonene i 1966. Derfor hadde den amerikanske delegasjonens leder Arthur Goldberg jobbet hardt for å få Johnson-administrasjonen til å godkjenne signatur av konvensjonen. Konvensjonen ble dermed signert den samme uken som 3. komité startet sin sesjon i 1966.²⁶⁷

Samme dag som USA undertegnet meldte Leif Edwardsen i delegasjonen at 34 land hadde undertegnet, blant annet Finland. Som følge av dette påpekte Edwardsen at "det kan etterlate et uheldig inntrykk" hvis undertegnelsen fra Norge ikke kom i løpet av den daværende Generalforsamlingen. Delegasjonen ville derfor "sterkt anbefale" at de undertegnet så raskt som mulig.²⁶⁸ I november 1966 ble det holdt statsråd der UD gikk igjennom de forskjellige artiklene og problemene de hadde med dem. Slik UD så det var problemet med artikkel 4 at det var en grense mellom "på den ene side de uttrykk for synspunkter på rasespørsmål som må tillates i et samfunn hvor det rår ytringsfrihet og på den annen side ytringer og handlinger som ikke kan tolereres", og at det var vanskelig å trekke denne grensen.²⁶⁹ Dette var et problem som måtte tas opp videre når det kom til ratifikasjon, men når det gjaldt undertegnelse holdt det å påpeke problemet. Derfor ble det i statsrådet klart at nylig påtroppede ambassadør og tidligere Stortingsrepresentant Edvard Hambro fikk fullmakt for å undertegne konvensjonen, og 22. november 1966 ble den undertegnet.²⁷⁰

²⁶⁵ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Delegasjonen til Utenriksdepartementet (m/ vedlegg fra FN fra 10.10.1966), 11.10.1966.

²⁶⁶ Jensen, *The Making of International Human Rights*, 185.

²⁶⁷ *ibid.* 127.

²⁶⁸ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Delegasjonen (v/ Leif Edwardsen) til Utenriksdepartementet, 12.10.1966.

²⁶⁹ UD, 26.8/14, bd. III. "Foredrag til Statsråd", 04.11.1966.

²⁷⁰ UD, 26.8/14, bd. III. Notat fra UD (v/ Ole Peter Kolby) til Protokolltjenesten, 04.11.1966.

UD, 26.8/14, bd. III. Luftpost fra Delegasjonen i New York til Utenriksdepartementet, 22.11.1966.

Nordisk lovsamarbeidsmøte 18. mai 1967

Da de nordiske landene møttes i Justitsministeriets kontor i København i 1967 diskuterte landene spørsmål knyttet til artikkel 4 som ville være nødvendig å få avklaring på før en ratifikasjon kunne ta sted. Her deltok tre av Finlands representanter i lovsamarbeidet, to fra Sverige, og fire fra Danmark, samt Harbek og sekretær i Justisdepartementet Karin B. Heffermehl fra Norge.²⁷¹ Fra møtet finnes kun et dansk referat, som blir referert til i det følgende.

Begrepet "acts of violence" som ble brukt i artikkelens punkt (a) ble diskutert i møtet, særlig om dette også gjaldt hærverk. Fra norsk og dansk side ville man ha med hærverk fordi det var en "praktisk form for diskrimination", og fordi man fikk kriminalisert dette i videre omfang enn tidligere. Finnene og svenskene lente imot å tolke konvensjonen "snævert", ifølge danskene, men holdt mulighetene åpne for å inkludere hærverk. Det danske referatet viste til at landene kunne unngå å ta stilling til dette ved å totalt utelate voldshandlinger i de potensielle nye lovene da dette allerede var kriminalisert i den allminnelige borgerlige straffelov.²⁷² Det er interessant at spørsmålet om hærverk kom opp da det var nettopp dette som var foranledningen til at en rasediskrimineringskonvensjon ble foreslått. Norge hadde selv hatt episoder med antisemittisk hærverk, så det var naturlig at de knyttet lovverket til slike manifestasjoner av rasediskriminering.²⁷³

Svenskene og finnene hadde også betenkeligheter ved å skulle straffe "utbredelse af forestillinger om racemæssig overlegenhed". Dette ville stride mot den "almindelige opfattelse" av ytringsfriheten. En straff for slik utbredelse ville i svensk rett kunne bli innført ved å endre regler om straff i *Hets mot folkgrupp*-loven som nevnt over. Videre fortalte det danske referatet at nordmennene ikke hadde noen betenkeligheter ved en slik bestemmelse – selv om det ville være en reservasjon i ytringsfriheten – om enn de mente at det var lettere å akseptere straff for utbredelse av rasehat enn å lage straffelover mot resten av bestemmelsen.

For en presentasjon av en interessant skikkelse, se FNs presentasjon av Edvard Hambro: United Nations, "Edvard Hambro (Norway)". Sist besøkt 17.10.2016, <http://www.un.org/ga/55/president/bio25.htm>

²⁷¹ UD, 26.8/14, bd. III. Referat fra nordisk lovsamarbeidsmøte i København 18. mai, fra det danske Justitsministeriet, ukjent dato.

²⁷² *ibid.*

²⁷³ Se kapittel om rasediskrimineringserklæringen for mer om antisemittiske episoder.

"Bestemmelsen måtte i norsk ret forstås med den innskærnkning, der følger af grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed".²⁷⁴

Statene måtte forby og ulovliggjøre organisasjoner som fremmet eller tilskyndet til rasediskriminering, og gjøre det straffbart med deltakelse i slike organisasjoner, ifølge artikkel 4. Etter gjeldende svensk rett kunne slike organisasjoner "skrides ind overfor" kun hvis det var snakk om en registrert økonomisk forening. I Danmark var foreningsretten slått fast i Grundlovens § 78, og slik de så det var nok bestemmelsen allerede slått fast ved denne. I Norge var foreningsfriheten på dette tidspunktet kun "sædvaneretlig fastslået", og det fantes ingen regler om oppløsning av foreninger. Kun hvis en forening offentlig tilskyndet til straffbare forhold kunne man ta i bruk straffelovens § 140, men denne var så vidt danskene visste aldri blitt brukt.²⁷⁵

Her var man også klar over at konvensjonen stilte krav om at rasediskriminerende handlinger måtte kriminaliseres når det gjaldt artikkel 4. Hvis konvensjonen ikke kunne "antages opfyldt ved gjældende ret" måtte landene i så fall vurdere å ikke ratifisere, eventuelt ta forbehold, mente danskene.²⁷⁶ Dette er første gang ikke-ratifikasjon kommer opp som et alternativ, og det kommer heller ikke opp igjen før mot slutten av prosessen i 1970.

Danskene fortalte under møtet at de hadde redegjort for deres rettssystems stilling til artikler 4, 5 og 6,²⁷⁷ og utarbeidet et utkast til lover som ville straffe forskjellsbehandling på grunn av rase med "særlig henblik" på artikkel 4. De hadde også snakket med sjefen for fremmedpolitiet, og hadde planer om å snakke med departementer og organisasjoner for å finne ut av omfanget av rasediskriminering i Danmark.²⁷⁸ Noen mer informasjon om hva som kom ut av dette nevnes ikke i kildene, men et arkivsøk i danske kilder for å se hvordan de tolket sin behandling av inuitter på Grønland og i Danmark vil være svært interessant.

Danskene kom sommeren 1967 med utkastet de hadde nevnt under møtet. Forslaget ville føre til bøter eller fengsel i inntil to år for den som utøvet eller tilskyndet til vold mot en rase eller en gruppe av personer av en annen rase, eller som utbredte rasehat eller forestillinger om rasemessig overlegenhet, eller tilskyndet til rasemessig forskjellsbehandling, eller deltok i en organisasjon som fremmet eller tilskyndet til rasemessig forskjellsbehandling,

²⁷⁴ UD, 26.8/14, bd. III. Referat fra nordisk lovsamarbeidsmøte i København 18. mai, fra det danske Justitsministeriet, ukjent dato.

²⁷⁵ *ibid.*

²⁷⁶ *ibid.*

²⁷⁷ Artikkel 6 omfattet alles rett til at domstoler skulle se på deres saker angående rasediskriminerende handlinger nevnt i konvensjonen.

²⁷⁸ UD, 26.8/14, bd. III. Referat fra nordisk lovsamarbeidsmøte i København 18. mai, fra det danske Justitsministeriet, ukjent dato.

eller ytt økonomisk eller annen bistand til rasemessig forfølgelse. De viste videre til at begrepet "rase" i utkastet ville bety en persongruppe som var karakterisert ved rase, hudfarge eller etnisk opprinnelse. Danskene gikk med dette ut ifra at konvensjonen ikke omfattet noen persongruppe som ikke var dekket av begrepet.²⁷⁹ Med dette hadde danskene en mer snever forståelse av *rase*, i henhold til konvensjonens forord, fremfor å følge artikkel 5 som også inneholdt nasjonal opprinnelse, eller artikkel 1 som viste til alle disse óg "avstamning".

Harbeks utkast fra april 1968

I april 1968 hadde Norge, Sverige og Danmark klart skisser til lovendringer, og Harbek så for seg at delegasjonene skulle gå igjennom "noenlunde likeartede utkast" på deres møte i juli. Harbek ønsket før dette møtet å få rådgivere fra Kommunal- og Samferdselsdepartementene som han kunne drøfte utkastet med.²⁸⁰ I det første utkastet til endringer i straffeloven, altså før samarbeidet med andre departementer hadde kommet i gang, ville Harbek at § 135 annet ledd skulle oppheves.²⁸¹ Denne tok for seg om noen "offentlig forhåner eller opphisser til hat eller ringeakt" mot folk karakterisert av "trosbekjennelse, avstamning eller opprinnelse", eller som truet eller spredte falske beskyldninger mot disse gruppene. Dette ville straffes med bøter eller 1 års fengsel, det samme gjaldt for medvirkning.

I dens plass ville Harbek ha inn en ny § 135 a, der den som i allmenheten spredte "uttalelse eller meddelelse" der enkeltpersoner eller grupper av personer karakterisert ved "trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse" ble "truet eller forhånet eller gjenstand for hat eller falske beskyldninger" ville bli dømt til å betale bøter eller få fengselsstraff inntil 2 år. Også medvirkning eller tilskyndelse ville bli straffet slik.²⁸² Her er det interessant å merke seg at Harbek har brukt definisjonen lagt til grunn i artikkel 5 med "rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse", men altså ikke avstamning som i artikkel 1. Videre har trosbekjennelse kommet inn, noe konvensjonen ikke hadde inkludert da det i samme periode ble forsøkt arbeidet frem en konvensjon mot religiøs intoleranse. Det er forståelig at det var med i utkastet til ny paragraf da trosbekjennelse også hadde vært med i den tidligere § 135 annet ledd. Videre hadde konvensjonen mot religiøs intoleranse blitt nevnt

²⁷⁹ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra konsulent Karin B. Heffermehl til byråsjef Solheim, 15.06.1967.

²⁸⁰ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Ole F. Harbek til Justisdepartementet, 23.04.1968.

²⁸¹ For mer om § 135 annet ledd, se kapittel om erklæringen.

²⁸² RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Utkast til endring av Alminnelig borgerlig straffelov, skrevet av Ole F. Harbek, sendt til Justisdepartementet 27.04.1968.

flere ganger i det nordiske lovsamarbeidet, da de nordiske landene mente lovendringer gjeldende begge konvensjoner fint kunne samles.

Etter to års arbeid med en artikkel Norge – og generelt den vestlige blokken – ikke hadde ønsket med i konvensjonen, hadde Harbek likevel klart å finne en måte å inkorporere den i norske lover. De nordiske landenes problemer med artikkelen hadde ført til at danskene hadde luftet tanken om å ikke ratifisere rasediskrimineringskonvensjonen. Dette ble nok avfeiet raskt av alle landene, og deres førsteutkast til lovendringer kom omtrent samtidig med Harbek sitt. Det var riktignok ikke bare artikkel 4 som var problematisk for en norsk ratifikasjon, som vil ses i den følgende gjennomgangen av artikkel 5. Deretter vil disse artiklene samles når Harbeks utredning fra 1969 gjennomgås.

Artikkel 5

Det fantes også andre problemer med konvensjonen for de nordiske landene. Artikkel 5 i rasediskrimineringskonvensjonen var en smørbrødtype over hvilke rettigheter konvensjonspartene måtte påta seg å sørge for. Statene var nødt til å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering og å sikre alle likhet for loven, og med en rekke politiske, sivile, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter listet opp. I brevet fra Justisdepartementet i august 1964 var, som vist over, artikkel 4 særlig diskutert, med tanke på om lovendringer ville bli nødvendig. Dette viser også Lovavdelingen til i starten av 1966, men artikkel 5 hadde også blitt interessant etter at konvensjonen ble vedtatt, og da særlig punkt (f) som omhandlet alles rett til adgang til steder som var ment for allmenheten.²⁸³

De nordiske landenes første refleksjoner

Lovavdelingen ba departementene det ville gjelde om å finne ut om artikkel 5 også gjorde det nødvendig med nye lover.²⁸⁴ Lovavdelingen hadde i hvert fall en klar mening om at "man antok at det ikke var behov for slike lovregler i Norge", men at det isåfall måtte vurderes av de departementene bestemmelsene ville gå utover.²⁸⁵ Arne Christiansen i Lovavdelingen kunne blant annet fortelle at han bare husket *ett* tilfelle av rasediskriminering "hvor noen

²⁸³ Se Vedlegg for hele artikkel 5.

²⁸⁴ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen i Justisdepartementet (v. Stein Rognlien og Arne Christiansen) til Utenriksdepartementet, 25.02.1966.

²⁸⁵ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Referat fra Justisdepartementet (v/ "K.C."), ingen dato, men går ut ifra februar 1966.

amerikanske negre ifølge pressen ble mindre godt behandlet på et Bergenshotell".²⁸⁶ Lovavdelingen så dette altså som et omtrent ikke-eksisterende problem i Norge i denne perioden. Derfor sendte Utenriksdepartementet ut forespørsel om merknader til artikkelen og undertegnelse av konvensjonen til Kirke-, Sosial-, Samferdsels-, og Kommunaldepartementene.²⁸⁷ Alle de øvrige departementene svarte at de ikke hadde noen merknader, og heller ikke noen problemer med i førsteomgang en undertegnelse.²⁸⁸ Samferdselsdepartementet påpekte derimot at hvis de rettighetene som var nevnt i artikkel 5 (f) skulle "slås uttrykkelig fast ved ny lovgivning" ble UD nødt til å ta det opp med Justisdepartementet.²⁸⁹

Danmark nevnte i starten av prosessen i 1966 heller ikke artikkel 5 eksplisitt, om enn tanker om lovendringer i forhold til servicebransjen ble luftet lenger ut i året, noe jeg vil komme tilbake til senere.²⁹⁰ Når det gjaldt svenskene derimot var artikkel 5 hovedproblemet. I det svenske statsrådet holdt i februar 1966 ble artikkel 5 særlig diskutert. I protokollen til statsrådet kom det frem at servicevirksomheter som var i statlig eller kommunal regi ikke ville trenge lovendringer, da disse ikke hadde problemer med rasediskriminering. Dette gjaldt også ofte for private servicevirksomheter som var under tilsyn av staten, ifølge protokollen. Problemet lå heller i den store sektoren der det var "full etableringsfrihet". Dette forklares med at det fra gammelt av var den enkelte eierens rett til å bestemme hvem og på hvilke vilkår han ville selge sine varer og tjenester. Men det var likevel ikke snakk om helt ubegrenset frihet på dette feltet. Det vises blant annet til at man i domstolene, selv uten støtte i lovverk, gikk ut ifra at en virksomhet som hadde monopol på sine tjenester ikke fikk avvise personer som ville bruke virksomheten. "Oavsett hur det förhåller sig härmed är det emellertid tydligt att gällanda rätt inte inrymmer något generellt avtalstvång för företagare med en serviceverksamhet som er inriktad på allmänheten". Det privatrettslige lovsystemet ga altså ingen "effektiva möjligheter" for å straffe i retten for eksempel en restauranteier for å ikke servere en gjest på grunn av rasefordommer.²⁹¹

²⁸⁶ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Notat til statsråden fra Justisdepartementet (v/ Arne Christiansen), 27.08.1966.

²⁸⁷ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Referat fra Justisdepartementet (v/ "K.C."), ingen dato, men går ut ifra februar 1966.

²⁸⁸ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til Utenriksdepartementet, 02.03.1966.

UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Sosialdepartementet til Utenriksdepartementet, 02.03.1966.

UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Kirke- og undervisningsdepartementet til Utenriksdepartementet, 03.03.1966.

²⁸⁹ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Samferdselsdepartementet (v. Sigurd Lorentzen og John H. Paxal) til Utenriksdepartementet med gjenpart til Justisdepartementet, 22.02.1966.

²⁹⁰ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Justitsministeriet i København (v/ Departementschef Wilhelm Boas) til Justisdepartementet (v/ Ekspedisjonssjef Stein Rognlien), 22.07.1966.

²⁹¹ *ibid.*

Noen av bestemmelsene i artikkel 5 f) ville havne utenfor den eksisterende loven om "Hets mot folkgrupp". De viste særlig til at å bli avvist fra f.eks. et hotell kunne falle innenfor "förargelsesvärkande beteende eller ärekränkning".²⁹² Protokollen gjorde det klart at et forbud mot rasediskriminering i straffeloven ikke var forventet å kunne fjerne all diskriminering i hverdagslivet. De ville heller ha ambisjoner om at de som eide eller var ansatt i en virksomhet ikke skulle diskriminere på bakgrunn av rase eller nasjonalitet, og at dette igjen ville lage normer som ville rekke utenfor området det var tiltenkt.²⁹³

Protokollen ser ut til å ha vært interessant for det norske Justisdepartementet. Ikke bare hadde de blitt overrasket over at svenskene ikke nevnte artikkel 4, men at svenskene hadde lagt så stor vekt på artikkel 5 hadde de ikke sett for seg. Slik det forklares hadde Justisdepartementet tenkt å "se tiden an" hvis man ikke fant praktiske behov for nye lovregler som omhandlet det samme som artikkel 5. Og slik de forstod det hadde ikke svenskene forstått konvensjonen på noen annen måte, men at de "ønsker bare å være 'føre var'". En annen ting de merket seg var at svenskene ut ifra bestemmelsene i artikkel 5 hadde tenkt at et forbud skulle skje igjennom straffebestemmelser.²⁹⁴ Straffebestemmelser for det artikkel 5 innebar var på dette tidspunkt ikke sett som nødvendig av Justisdepartementet.

FNs spørreskjema

FN sendte i 1966 ut et spørreskjema for å kartlegge problemene med rasediskriminering i medlemslandene. Det danske justitsministeriet viste til at offentlige myndigheter i Danmark som følge av rettssædvane og rettspraksis var bundet av en likhetsgrunnsetning som dermed ville forhindre skjønnsmessige avgjørelser tatt på bakgrunn av rase. Dermed ville diskriminering i transport, post, telegraf og telefon være utelukket. Når det gjaldt kinoer og teatre var disse avhengige av offentlige bevilgninger, slik at hvis man fikk høre om diskriminering på slike steder ville bevilgningen fjernes.²⁹⁵ Ifølge rettspraksis var det slått fast at det ikke var lov å avvise gjester på grunn av rase. Slike forpliktelser for alminnelige restauranter og konditorier fantes likevel ikke i lovsystemet.²⁹⁶

²⁹² *ibid.*

²⁹³ *ibid.*

²⁹⁴ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Et notat innad i JD (Det står "Notat til jnr. 699/66 E", kanskje jeg kan finne noe om dette et sted?), 26.03-30.03.1966.

²⁹⁵ RA/S-3212/D/DF/L0179/0002. Brev fra Lovkontoret i Justitsministeriet i København til Justisdepartementet, 19.04.1967.

²⁹⁶ *ibid.*

Fra norsk side viste Samferdselsdepartementet til at Norge, når det gjaldt offentlig transport og hotell- og restaurantvirksomhet, ikke hadde lover som ville forby diskriminering. Likevel så de det som en selvfølge at alle hadde adgang til disse. Å bli nektet adgang på grunn av hudfarge ville stride imot alminnelige boikottbestemmelser, som ville føre til straffer. Bevilgningen kunne også inndras for transportselskaper.²⁹⁷

"De få rapporterte tilfeller man kjenner til om påstått rasediskriminering, har angått restauranter eller hoteller", kunne Justisdepartementet melde.²⁹⁸ Med dette kunne man regne med at det var mer interessant å lage lover på bakgrunn av artikkel 5 enn artikkel 4. Det vises også til at dette blir tatt videre opp da "[m]an har også eksempel på at det i et tilfelle av påstått rasediskriminering, i Stortinget er reist spørsmål til Regjeringen om hva den vil foreta seg for å forhindre slike episoder."²⁹⁹ I realiteten fantes det flere tilfeller av dette, som vist til i kapittel 2. Blant annet et innlegg fra daværende stortingsrepresentant Erling Esbensen Norvik om rasediskriminering mot samene i 1958, og Aase Lionæs sitt innlegg som omhandlet de antisemittiske episodene i 1960.

Nordisk lovsamarbeidsmøte 18. mai 1967

18. mai 1967 møttes de nordiske landene i København til et lovsamarbeidsmøte.³⁰⁰ Svenskernes utvalg hadde på dette tidspunkt kommet lenger enn Norge, da de allerede hadde henvendt seg til forskjellige organisasjoner for å finne ut av "rasediskriminationsproblemets rækkevidde".³⁰¹ Svenskene hadde før møtet utarbeidet et foreløpig utkast til straffelover for rasediskriminering. I dette utkastet hadde man gått inn for å få på plass en lov som fulgte konvensjonens artikkel 5 (f), slik det danske referatet så det.³⁰²

Svenskene kunne melde at de undersøkte rasediskriminering i hverdagslivet, og mente det var viktig å gå noe videre enn konvensjonens artikkel 5 (f). Svenskene hadde riktignok ikke sett på problemer rundt retten til bolig og retten til arbeid fordi de ville høre fra organisasjoner og eventuelt se resultater fra studiereisen til England som skulle skje senere i 1967. Der ville særlig spørsmålet om retten til bolig være aktuell. Det svenske utvalget mente at selv om konvensjonen ikke krevde kriminalisering for artikkel 5 så ønsket de

²⁹⁷ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra Samferdselsdepartementet (v/ Sigurd Lorentzen og Marta Aarnes) til Utenriksdepartementet, 11.04.1967.

²⁹⁸ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Utkast til spørreskjemasvar fra Justisdepartementet, 12.02.1968.

²⁹⁹ *ibid.*

³⁰⁰ UD, 26.8/14, bd. III. Referat fra nordisk lovsamarbeidsmøte i København 18. mai, fra det danske Justitsministeriet, ukjent dato.

³⁰¹ *ibid.*

³⁰² *ibid.*

kriminalisering likevel, da det ville bli vanskelig å komme med sanksjoner mot enkeltpersoner som ikke hadde offentlig autorisasjon. De understreket likevel at det ikke var 100 % sikkert da undersøkelsen ikke hadde kommet til en endelig konklusjon på dette tidspunktet.³⁰³

De norske og finske utvalgene gikk imot svenskene, og mente at fordi problemene artikkel 5 tok opp ikke var aktuelle i de nordiske landene burde landene være tilbakeholdne med å gjennomføre lovgivning i forhold til det, særlig siden artikkel 2 i konvensjonen ikke forplikter statene til å gjøre det. Det ble også påpekt at det var et "meget effektivt vern i den offentlige menings fordømmelse" av rasediskriminering.³⁰⁴ I det danske referatet viste de til at artikkel 5 (f) var utformet med særlig tanke på de *amerikanske* problemene i perioden, og at det kanskje nettopp derfor var praktisk å ikke lage lover som gikk utenfor konvensjonens ordlyd.³⁰⁵ Her fantes det altså forskjellige meninger om hvordan rasediskriminering i servicebransjen skulle takles.

Sommeren 1967 kom svenskene med sitt foreløpige utkast til straffeloven. Der ble det gjort klart at om servicevirksomheter eller ansatte i slike som er til for allmenheten, slik som frisørsalonger, skomakeri, bilverksted, gods- eller persontransport og hotell, pensjonat, kafé og restauranter nektet å betjene noen på grunn av rase, hudfarge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse ville de bli dømt for rasediskriminering med bøter eller fengsel i høyst seks måneder.³⁰⁶ Dette var dermed strengere enn det de andre landene ville gjennomføre på dette tidspunktet. Sverige hadde også den bredeste definisjonen av grupper som skulle beskyttes, og fulgte dermed definisjonen i artikkel 1 av konvensjonen, men hadde altså ikke med trosbekjennelse.

Norden reiser til England

I oktober 1967 reiste de nordiske landenes utvalgte, uten noen representant fra Norge, til England på studiebesøk. Noen forklaring på hvorfor Harbek eller andre representanter fra Norge ikke var med på turen finnes ikke i kildene. Studieturen ble satt opp for å se på effektene av Storbritannias nye *Race Relations Act* som hadde blitt vedtatt i 1965. Ifølge referatet fra turen, skrevet av det svenske utvalget, fantes det ca. en million fargede i

³⁰³ UD, 26.8/14, bd. III. Referat fra nordisk lovsamarbeidsmøte i København 18. mai, fra det danske Justitsministeriet, ukjent dato.

³⁰⁴ *ibid.*

³⁰⁵ *ibid.*

³⁰⁶ UD, 26.8/14, bd. III. Brev fra konsulent Karin B. Heffermehl til Byråsjef Solheim, 15.06.1967.

Storbritannia, hvorav majoriteten hadde kommet på slutten av 1950-tallet og starten av 60-tallet.³⁰⁷ Det var denne migrasjonen som hadde ført til de nye lovene i Storbritannia. Storbritannia hadde fra 1964-1965 begynt å legge større vekt på menneskerettigheter, noe som ga utslag i blant annet en arbeidsgruppe om menneskerettigheter som skulle bedømme landets menneskerettighetspolitikk.³⁰⁸ Det kan tenkes at denne endringen også lå til grunn for nye lover om rasediskriminering. Samtidig må det nevnes at en rekke land på starten av 1960-tallet hadde endret lover fordi de potensielt var rasediskriminerende, blant annet Canada, Australia og New Zealands innvandringslover ble endret i denne perioden.³⁰⁹ Her kan også nevnes Norges opphevelse av Jesuittparagrafen i 1956. Storbritannias Race Relations Act havnet pent inn i rekken av disse lovendringene.

Lovsamarbeidets utvalgte kunne få vite av en representant for *Ministry of Housing and Local Government* at da Race Relations Act ble gjennomført i 1965 hadde de ikke ansett lovforbud nødvendig i forhold til rasediskriminering i boligmarkedene. Men ikke lenge etter at loven ble vedtatt hadde Race Relations Board – satt opp i 1966 som følge av Race Relations Act – mottatt en rekke klager om forholdene i boligmarkedet, og ministeriet ble anmodet om å lage lovforbud på dette også. I dette spørsmålet var de mindre interessert i straffeforfølgelse, men heller "conciliation", altså at saker ble avgjort ved forlik.³¹⁰

Etter et besøk hos *Ministry of Labour* fikk gruppen vite at ministeriet hadde hatt betenkeligheter om å lage lover mot rasediskriminering på arbeidsmarkedet. De mente at ofte når de hadde møtt arbeidsgivere som hadde utøvet diskriminering viste det seg senere å heller være problemer som allment forekommer i relasjoner i industrien. Det handlet blant annet om immigrantenes manglende forståelse av "arbetarskydd" og skatt, etc. Derfor ville de satse på bedre opplæring innen disse områdene, og at en ny lov i hvert fall ikke skulle baseres på straff. Dette ville løse sakene som oppstod med mer godvilje, mente britene.³¹¹

Da de besøkte *Race Relations Board* fikk de beskjed om at lovendring ikke var tilstrekkelig for å få en ende på rasediskriminering. Men en viktig følge av lovendringer var at det ville stimulere andre krefter i samfunnet, særlig frivillige organisasjoner, til å jobbe imot rasediskriminering.³¹² Da delegasjonen besøkte jurist Anthony Lester (medlem av den

³⁰⁷ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra den svenske utredningen til Justisdepartementet, 19.10.1967.

³⁰⁸ Jensen ser dette som et resultat av et kritisk brev fra Egon Schwelb hvor han påpeker at andre land med mye større problemer med menneskerettigheter for lov til å virke som forkjempere, samtidig som Storbritannia var blitt "restrictive and conservative". Se Jensen, *The Making of International Human Rights*, 91-92.

³⁰⁹ Lauren, *Power and Prejudice*, 244-245.

³¹⁰ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra den svenske utredningen til Justisdepartementet, 19.10.1967.

³¹¹ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra den svenske utredningen til Justisdepartementet, 19.10.1967.

³¹² *ibid.*

frivillige organisasjonen *The Campaign Against Racial Discrimination*) hadde han blant annet ytret at situasjonen i rasespørsmålet i datidens Storbritannia minnet om situasjonen i USA i 1920- og 1930-årene. Lester mente videre at en fordel med lover mot rasediskriminering var at de ville befri folk fra samfunnets press til å utøve diskriminering. Hvis det fantes lovgivning ville det ha en "uppfostrande effekt" på folket.³¹³

Et år senere kom britene til å bygge på Race Relations Act slik at den inkorporerte regler rundt arbeidslivet og bolig. Storbritannia var et logisk valg for Norden når det gjaldt reisemål for å se på lovendringer. For det første var de nordiske landene historisk sett alliert med britene, både under krigen og etter. I tillegg hadde britene allerede opplevd en masseinnvandring, og særlig svenskene så nok turen som særlig relevant da de allerede i 1966 hadde ment at innvandringen kunne føre til mer rasediskriminering enn tidligere.

Utkastet fra Harbek

I det første utkastet Harbek kom med i april 1968 hadde han, i tillegg til å foreslå å fjerne paragraf 135 annet ledd og få inn 135 a, villet lage en ny paragraf 349a. Denne siste paragrafen ville innebære bøter eller fengsel inntil 6 måneder for den som i en næringsvirksomhet eller i en offentlig stilling som nekter en person på grunn av "trosbekjennelse, rase, hudfarge eller etniske eller nasjonale opprinnelse" varer, eiendom eller tjenester som det tilhører virksomheten eller stillingen å tilby eller utføre. Også den som nektet en person adgang til offentlig forestilling, oppvisning eller offentlig sammenkomst fordi de var del av en gruppe som nevnt over ville bli straffet på samme måte, i tillegg til medvirkning eller tilskyndelse til slike hendelser.³¹⁴ Dette var et forsøk på å ta stilling til artikkel 5 som Justisdepartementet opprinnelig hadde ment var unødvendig å lage en lov for.³¹⁵ Her hadde Justisdepartementet i stor grad gått i samme retning som svenskene gjorde et år tidligere. Forskjellen var at svenskene hadde med "avstamning", imens det fra norsk side var med "trosbekjennelse".

Som nevnt tidligere ønsket Harbek rådgivere fra Samferdselsdepartementet og Kommunaldepartementet. Dette var Lovavdelingen enige i, men de ville også ha med Sosialdepartementet og Handelsdepartementet, og ba derfor disse fire departementene å stille

³¹³ *ibid.*

³¹⁴ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Utkast til endring av Alminnelig borgerlig straffelov, skrevet av Ole F. Harbek, sendt til Justisdepartementet 27.04.1968.

³¹⁵ Denne ble i nye Lov om straff til § 186 i 2008.

rådgivere til disposisjon.³¹⁶ Dette hadde Lovavdelingen kommet frem til da sosialminister Aarvik en ukes tid tidligere i Stortinget hadde besvart et spørsmål om diskriminering av samer på restauranter, og fordi Handelsdepartementet representerte skipsfarten hvor "det største antall utlendinger er ansatt", i tillegg til å være representant for handelsstanden.³¹⁷ Kommunaldepartementet oppnevnte ekspedisjonssjef Berger Ulsaker³¹⁸, konsulent Karl Nandrup Dahl ble rådgiver fra Sosialdepartementet³¹⁹, imens byråsjef Brynjulf Hjulstad ble rådgiver fra Samferdselsdepartementet.³²⁰ Når det gjaldt Handels- og Skipsfartdepartementet ville de vise til at det ikke fantes lover eller forskrifter som tillot noen form for rasediskriminering i deres saksområder. Handelsminister Kåre Willoch så derfor ikke at det var noen grunn til å være representert med egen rådgiver, men hvis utredningsmann Harbek mente det var behov ville de stille underdirektør Sigurd Storhaug til disposisjon.³²¹

I Harbeks eget utkast, før han hadde tatt i bruk rådgivere fra departementene, hadde han fulgt den svenske linjen av å lage en ny paragraf i straffeloven for å føye seg etter konvensjonens artikkel 5 (f). I starten av prosessen i 1966 hadde ikke Justisdepartementet forstått hvorfor svenskene ønsket å kriminalisere rasediskriminerende hendelser i servicebransjen. I lovsamarbeidet hadde også svenskene fått frem sine meninger angående dette, samtidig som både Norge, Finland og Danmark påpekte at artikkelen tok opp amerikanske problemer, og at slikt ikke fantes i de nordiske landene. I mellomtiden hadde også en rekke rasediskriminerende hendelser blitt oppregnet av jurister i Justisdepartementet, slik at påstanden om at det ikke fantes i Norden i stor grad ble motbevist. Hvordan artikkel 5 og en potensiell ny § 349a ble behandlet videre når Harbek fikk rådgivere vil ses i det følgende.

³¹⁶ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen (v/ Stein Rognlien og Arne Christiansen) til Kommunal- og arbeidsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Sosialdepartementet og Handelsdepartementet, 15.05.1968.

³¹⁷ *ibid.*

³¹⁸ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet (v/ Kai Knagenhjelm, Leiv Sjetne) til Justisdepartementet, 22.05.1968.

³¹⁹ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Sosialdepartementet (v/ Ottar Lund, K.J. Öksnes) til Justisdepartementet, 31.05.1968.

³²⁰ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Samferdselsdepartementet (v/ Odd Bredahl, Peter Talberg) til Justisdepartementet, 31.05.1968.

³²¹ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Handels- og skipsfartsdepartementet (v/ Kåre Willoch, Per Glød) til Justisdepartementet, 4.06.1968.

Harbeks endelige utredning

I et intervju i Dagbladet i starten av 1969 bekreftet Harbek at det nye lovforslaget ville ligge klart i februar.³²² Intervjuet gir en klar indikasjon på hvem Harbek mente de nye lovene skulle hjelpe. Harbek kunne fortelle at det ikke hadde blitt gjort "sosiologiske undersøkelser" for å finne ut av behovet for lovendringene, men de visste at det var "spredte tilfeller" av at for eksempel personer av annen hudfarge ikke fikk tilgang til restauranter, eller "husverter som ikke vil leie ut til hybelsøkende negrer". Poenget var at de få tilfellene hadde "ikke foranlediget noen klage fra utlendinger i Norge", ifølge Harbek.³²³ Likevel skulle nye lover utarbeides for å beskytte mot dette. Her kommer det altså tydelig frem at det var utenlandske mennesker som befant seg i Norge som skulle beskyttes. Det var ingen snakk om minoriteter eller etniske grupper i Norges relevans.

Konvensjonen ville tre i kraft tretti dager etter at 27 stater hadde ratifisert den. I februar 1969 begynte Utenriksdepartementet å kjenne på presset for å ratifisere, da konvensjonens artikkel 8 bestemte at rasediskrimineringskomitéen skulle opprettes seks måneder etter at konvensjonen hadde trådt i kraft. I og med at det bare var konvensjonspartene som hadde adgang til å foreslå kandidater og delta i valgene av komitéen mente UD at Norge "snarest mulig bør ratifisere konvensjonen".³²⁴ 4. februar hadde Sovjetunionen deponert sitt ratifikasjonsinstrument, og ville med det være sikret å få være med i valget av komitéen. Delegasjonen kunne melde at det var "lite optimisme" rundt en rask ratifisering i USA da særlig fordi det var fem FN-konvensjoner om menneskerettigheter som ikke var blitt klarert i Senatets Utenrikskomité.³²⁵ De ville altså ikke få noen innvirkning på komitéens sammensetningen. Justisdepartementet svarte på dette ved å gi den informasjonen de hadde fått fra Harbek om at han håpet å ha et endelig møte senere samme måned med rådgiverne fra departementene, og med dette kunne en innstilling gis snarlig. I Sverige hadde en trykt innstilling blitt avgitt måneden før, og den danske komitéen hadde planer om å avslutte arbeidet "i nær framtid". Harbeks innstilling ville bli sendt "på vanlig måte" til de

³²² UD, 26.8/14, bd. IV. Dagbladet 21.01.1969. Tittel: Rasediskriminering ikke straffbart i Norge.

³²³ UD, 26.8/14, bd. IV. Dagbladet 21.01.1969. Tittel: Rasediskriminering ikke straffbart i Norge.

³²⁴ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Utenriksdepartementet (v/ E.-F. Ofstad, Ulf Underland) til Justisdepartementet, 5.02.1969.

³²⁵ UD, 26.8/14, bd. IV. Brev fra Delegasjonen (v/ Kjell Christiansen) til Utenriksdepartementet, 19.03.1969.

Mary Ann Glendons årsaksforklaring når det gjelder de mange FN-konvensjonene USA ikke ratifiserte går ut på at de for det første hadde en "widespread conviction" om at de selv var de beste til å beskytte rettighetene til befolkningen. For det andre handlet det om en mistillit til "international institutions" der fiender og kritikere av USA hadde blitt en majoritet. Se Glendon, Mary Ann, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, (New York: Random House, 2002), 216.

interesserte offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner slik at disse kunne uttale seg før Odelstingsproposisjonen skulle utarbeides.³²⁶ Lovavdelingen måtte derfor melde at det var utelukket på grunn av Stortingets proposisjonsfrister å få det inn i den daværende stortingssesjonen og dermed å kunne delta i valget av rasediskrimineringskomitéen. De kunne også melde at ingen av de andre nordiske landene hadde planer om å ha lovforslagene klare før komitévalgene, og videre at svenskene så for seg at lovendringene ikke ville settes i kraft før 1. januar 1970.³²⁷ På det tidspunktet konvensjonen trådte i kraft var det kun Island – som stod utenfor det nordiske lovsamarbeidet – som hadde ratifisert konvensjonen. Utenriksdepartementet var klart interessert i å ha en stemme med i laget når det gjaldt rasediskrimineringskomitéens (ICERD) sammensetning. For Harbek og hans rådgivere handlet det heller om å få på plass lovendringer som var akseptable, og derfor ville ikke Norge få noen innvirkning på hvem som endte opp i komitéen.

Harbeks utredning kom i februar 1969 med forslag til lovendringer som hadde endret seg på det snaue året som hadde gått siden hans første skisse til lovendringer. Utredningen kom derfor etter at Harbek hadde samarbeidet både med det nordiske lovsamarbeidet og med de fire departementene nevnt tidligere. De hadde utført relativt store endringer på ett år. I den første skissen ville en få 2 års fengsel for å i "allmenheten" spre uttalelser eller meddelelser som truet eller forhånet personer, eller gjorde gjenstand for hat eller falske beskyldinger, personer av "bestemt trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse". Nå var det blitt endret til *offentlig* uttalelse eller meddelelse som truet, forhånet eller utsatte for hat eller forfølgelse den samme gruppen som tidligere.³²⁸ Språket var blitt lettere, og hadde fått inn *offentlig* fremfor *i allmennheten*, men innholdet i paragrafen var det samme som året før. Når det gjaldt § 349 a var det samme strafferamme som i utkastet fra april året før, nemlig 6 måneder, men "næringsvirksomhet eller offentlig stilling" var blitt til "erhvervsmessig eller lignende virksomhet". Ellers var paragrafen lik som tidligere.³²⁹ Harbek viste til at endringene han hadde foreslått i utredningen var i det vesentlige i samsvar med det svenskene hadde kommet med i samarbeidsmøtet desember 1968, men også skissene til de danske og finske delegasjonene.³³⁰

³²⁶ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Notat i 1. Rettskontor i UD (v/ Øyvind Riseng), 09.02.1970.

³²⁷ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Brev fra Lovavdelingen (v/ Stein Rognlien, Arne Christiansen) til Utenriksdepartementet, 11.02.1969.

³²⁸ UD, 26.8/14, bd. V. Utredning om Forbud mot rasediskriminering av Ole F. Harbek, februar 1969.

³²⁹ *ibid.*

³³⁰ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Sammendrag av utredning fra Ole F. Harbek til Justisdepartementet, 11.04.1969.

Et annet punkt ved utredningen som må nevnes er Harbeks diskusjon av "etnisk opprinnelse" som nevnt i artikkel 1 av konvensjonen. Harbek forklarte at begrepet måtte "antas å omfatte sigøynere og tatere". Her viste han til at man i norsk lov hadde lover som var rettet mot *omstreifere*, da spesifikt løsgjengerlovens §§ 7 og 8, og fremmedlovens § 11d (som nevnt tidligere). Her kunne Harbek forklare at disse ikke rettet seg mot sigøynere og tatere som etniske grupper, men "formen for livsførsel" omstreifere deltok i. Derfor ville den ikke "stride mot konvensjonen".³³¹ Historiker Chalak Kaveh viser til Harbeks forsøk på "å "redde" og legitimere tidligere tiltak overfor gruppene, og det i en tidstypisk politisk korrekt språk; de ble feignslet [sic.] fordi de var kriminelle, ikke fordi de var sigøynere".³³²

Organisasjonenes svar

Som nevnt tidligere ble forslagene til lovendring sendt ut på høring til offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner for å høre om det fantes noen innvendinger. De aller fleste svarene kom fra departementer og organisasjoner som ikke hadde noen bemerkninger til lovendringene. Resten var for det meste rettelsler av lovendringene, både i form og innhold. *Riksadvokaten* mente blant annet at "medvirkning og tilskyndelse" burde redigeres ned til "medvirkning generelt", og gjerne at § 349 a burde formuleres enklere. Han var forøvrig også enig med Harbek i at det burde være straffebestemmelser mot rasediskriminering.³³³ *Advokatforeningens permanente lovutvalg for strafferett og straffeprosess* så det slik at rasediskriminering "for tiden" ikke var noe problem i Norge, og at det derfor i de nærmeste årene ikke ville være behov for omfattende lovbestemmelser innenfor dette. De var likevel enige i at man kunne gjøre bestemmelsene mer omfattende slik som utredningen hadde foreslått. Utvalget ville også gjøre klart at de hadde vært i tvil om kriminalisering av handlingene nevnt i § 349 a var riktig veien å gå, da dette ikke var noe stort problem i Norge. Likevel mente de at så lenge de andre nordiske landene kom med lignende forslag kunne det bli oppfattet feil om Norge utsatte saken for å få bedre oversikt over problemet. De mente

³³¹ UD, 26.8/14, bd. V. Utredning om Forbud mot rasediskriminering av Ole F. Harbek, februar 1969.

³³² Kaveh, "*Omstreiferuvesenet*", 233-234.

Også sider 195-196 om Harbeks stilling til et forbud mot hestehold av "omstreifere" er både relevant og interessant.

³³³ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Riksadvokaten til Justisdepartementet, 9.10.1969.

likevel at man måtte overveie om fengselsstraff var nødvendig når det gjaldt den paragrafen.³³⁴

Andre henvendelser handlet ikke om formuleringer, men heller rasediskriminering som fenomen. *Norske håndverks- og industribedrifters forbunds* sjefskonsulent Arne Gota hadde interesse av å komme med "noen bemerkninger til problemkomplekset". Hvis man la til grunn menneskets "biologiske arv, antropologi og dyrepsykologi" kunne man regne med at det var en "instinktmessig handling å 'forsvare' et territorium mot innvandrere". Med dette måtte enten samfunnet ved en sterk innsats prøve å endre holdninger, blant annet ved straffelover, eller forsøke å holde innvandring nede. Konsulenten mente at dette var muligens ikke noe man måtte ta stilling til akkurat på dette tidspunktet, men at hvis man ikke hadde gjort seg opp en mening så ville problemene "komme til seriøs drøftelse på et tidspunkt hvor en vanskelig situasjon alt er oppstått".³³⁵ Dette er noe de andre organisasjonene ser ut til å ha tatt lite innover seg da de fleste kun viser til at dette ikke var problemer som var relevante for Norge. Dette på tross av at Norge hadde vært klar over innvandring til Storbritannia, og nødvendigvis de siste årenes innvandring til Sverige og Danmark. Videre forteller konsulenten at Norge som et "fåtallig og uvanlig homogent folk kan det antas at nordmenn har dårligere forutsetninger enn andre når det gjelder å akseptere innvandrere som skiller seg ut". Her viser han særlig til norsk-amerikaneres holdning til fargede. Han avslutter det hele med så si at "[e]t stykke på vei er folks holdning en refleks av rettsvesenets reaksjon".³³⁶

Norsk sameråd hadde lite å si om utredningen, annet enn at de på generell basis ville vise til rettstolkpraksis i norsk-samisk og samisk-norsk som slik den var ikke sikret samisktalende borgere den rettssikkerheten de hadde krav på, ifølge rådet.³³⁷ Den nylig opprettede organisasjonen *Norske Samers Riksforbund* (NSR) hadde ingenting å melde om utredningen.³³⁸ En av få som viste til samenes stilling var *Den Norske Dommerforening* som hadde merket seg at utredningen "ikke behandler nærmere det rase- eller minoritetsproblem vi fra gammelt har hatt i vårt land i form av samisk befolkning". De mente likevel at problemer

³³⁴ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Den Norske Advokatforening til Justisdepartementet, 23.09.1969.

³³⁵ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Norske Håndverks- og Industribedrifters Forbund (v/ Arne Gota) til Justisdepartementet, 6.06.1969.

³³⁶ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Norske Håndverks- og Industribedrifters Forbund (v/ Arne Gota) til Justisdepartementet, 6.06.1969.

³³⁷ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Landbruksdepartementet med vedlegg fra Norsk sameråd (v/ Bjarne Robberstad, A. Wergeland) til Justisdepartementet, 9.10.1969.

³³⁸ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Norske Samers Riksforbund (v/ Hans Nergård) til Justisdepartementet, 9.10.1969.

her nok ikke var slik at konvensjonens bestemmelser skulle være aktuelle, eller kreve nye straffebestemmelser.³³⁹

Førstestatsadvokaten i Eidsivating ville påpeke at man ikke kunne se bort ifra "de vanskeligheter de næringsdrivende kan komme opp i hvor enkelte grupper på grunn av sin spesielle opptreden kan være til skade for innehavende av disse spesielle bedrifter".³⁴⁰ Kilden sier ingenting om hvilke grupper advokaten tenker på.

Det Mosaiske Trossamfund satte oppmerksomheten på den norske kirken da søndagens kirkebønn kunne "virke diskriminerende". Denne velsignet øvrigheten og det norske folket, og til slutt "hedningene og Israels folk". Dette kunne bidra til å "ringeakte Israels folk", noe de hadde tatt opp en rekke ganger med Kirkedepartementets statsråd Birger Bergersen "uten at det førte til noen endring". Også Israelsmisjonen fikk kritikk, for å nedvurdere jødedommen.³⁴¹ Noen henvisning til de antisemittiske angrepene i 1960 som førte til at rasediskrimineringskonvensjonen ble et tema i FN, kom ikke fra Det Mosaiske Trossamfund.

På høsten 1969 avga ikke det danske utvalget noen endelige utkast til lovendringer, og de regnet også med å være forsinket på grunn av 1 kr. streikerne.³⁴² I svenskenes forslag hadde de ønsker om å øke mulighetene for å "straffrättsligt ingripa" mot rasediskriminering. Det ville slik de så det gjøre bestemmelsene i straffeloven og "Hets mot folkgrupp"-loven bredere, i tillegg til en ny bestemmelse kalt "olaga diskriminering". Denne innebar at næringsdrivende som diskriminerte på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse eller trosbekjennelse ved å ikke tilby det virksomheten normalt tilbyr, skulle straffes for "olaga diskriminering". Dette ble foreslått å gjelde ansatte i næringsvirksomheter. Også diskriminering ved offentlig tilstelning eller sammenkomst skulle straffes.³⁴³

En utfordring på tampen

I en Stortingsproposisjon i 1970 gjorde Utenriksminister John Lyng rede for forslagene til lovendringer og hele saksgangen. Her kom det frem at rasediskrimineringskomitéen hadde

³³⁹ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Den Norske Dommerforening (v/ L.Z. Backer, Trygve Leivestad, Anton Hjorth) til Justisdepartementet, 9.10.1969.

³⁴⁰ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Førstestatsadvokaten i Eidsivating til Justisdepartementet, 23.07.1969.

³⁴¹ Ot. prp. nr. 48 (1970) *Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22 mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.)*, 13.

³⁴² RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Justitsministeriet i København (v/ Departementschef Niels Madsen) til Justisdepartementet, 19.10.1969.

³⁴³ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Brev fra Justitiedepartementet i Stockholm (v/ Departementsråd Börjeson) til Justisdepartementet, ukjent dato.

mulighet til å behandle klager fra enkeltpersoner eller grupper som mente de var ofre for rasediskriminering, noe de fra norsk side regnet med ikke var noen hinder for å godta komitéens kompetanse. Likevel var det usikkerhet om Norge burde ta et forbehold i kompetansen til komitéen, da Norge potensielt kunne komme opp i en slik situasjon at en sak som var tatt opp i Den europeiske menneskerettighetskommisjon også kunne bli tatt opp av rasediskrimineringskomitéen da denne ikke hadde noen begrensning mot at saken ikke kunne være tatt opp i et annet internasjonalt organ. Komitéen kunne derfor bli brukt som en appellinstans til saker behandlet av Den europeiske menneskerettighetskommisjonen.

Denne utfordringen hadde også blitt tatt opp i Europarådet for å komme frem til et felles standpunkt om forbehold eller ikke, men de hadde ikke kommet frem til noe på dette stadiet.³⁴⁴ I 1. rettskontor i UD hadde man imidlertid fått inntrykk av at det var enighet blant medlemmene i Europarådet om å ta forbehold, og de ventet også at et forslag til slikt forbehold ville bli lagt frem snart. Derfor anbefalte Lyng at Norge ikke skulle godta komitéen kompetanse, før Europarådet hadde tatt en avgjørelse på dette spørsmålet.³⁴⁵ Det er interessant å merke seg at dette var noe Justisdepartementet ikke hadde sett som et problem i løpet av de fire og et halvt årene de hadde jobbet med konvensjonens utfordringer.

Lovene på plass

Lovendringene ble vedtatt 28. mai 1970.³⁴⁶ Når det gjaldt problemene med artikkel 4 og dens relasjon til ytringsfriheten, ble dette løst ved å legge til § 135 a), som i ettertid har blitt kjent som Rasismeparagrafen, som lød:

Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved offentlig uttalelse eller annen meddelelse truer eller forhåner eller utsetter for hat eller forfølgelse en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse.

*På samme måte straffes den som medvirker eller tilskynder til en handling som nevnt i første ledd.*³⁴⁷

³⁴⁴ St. prp. nr. 107 (1970) *Om samtykke til ratifikasjon av Den internasjonale konvensjon av 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, undertegnet den 21. november 1966 med forbehold om ratifikasjon.*

³⁴⁵ RA/S-3212/D/Dh/L0145. Notat innad i 1. Rettskontor, UD (v/Øyvind Riseng), 9.02.1970.

³⁴⁶ RA/S-3212/D/Df/L0180. Brev fra Utenriksdepartementet til Delegasjonen og Justisdepartementet, 28.07.1970.

³⁴⁷ Ot. prp. nr. 48 (1970) *Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22 mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.), 9.*

Dermed var den endelige § 135 a) lik den som gikk ut til høring i 1969. Når det gjaldt artikkel 4 punkt b) i konvensjonen som ulovliggjorde organisasjoner som fremmet eller tilskyndet til rasediskriminering, kunne Justisminister Elisabeth Schweigård Selmer melde om at straffelovens §§ 330, 159 og 269 ville holde, og at noen nye lover angående dette var unødvendig.³⁴⁸

Også § 349a ble stående slik den ble utarbeidet av Harbek og departementene i 1969:

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i ervervsmessig eller lignende virksomhet nekter en person på grunn av hans trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse på de for andre gjeldende vilkår varer eller tjenester som det hører med virksomheten å tilby eller utføre.

På samme måte straffes den som av sådan grunn som nevnt i første ledd nekter en person adgang på de for andre gjeldende vilkår til offentlig forestilling eller oppvisning eller annen offentlig sammenkomst.

På samme måte straffes også den som medvirker eller tilskynder til en handling som nevnt i første eller annet ledd.³⁴⁹

Konklusjon

Den norske ratifikasjonen av FNs rasediskrimineringskonvensjon av 6. august 1970 kom uten reservasjoner eller forbehold til konvensjonen.³⁵⁰ Men først i 1976 anerkjente den norske regjeringen kompetansen til rasediskrimineringskomitéen, men med den reservasjon at komitéen ikke skulle vurdere kommunikasjon fra en person eller gruppe så lenge samme klage ikke var under behandling i noen annen internasjonal instans. Danmark kom først med en reservasjon lik den norske i 1985, og finnene enda senere, i 1994. Svenskene gjorde det samme, men tidspunktet er ukjent. Da Danmark ratifiserte ett år etter Norge hadde de med en reservasjon om at konvensjonens bestemmelser ikke gjaldt for Færøyene, en reservasjon som ble fjernet i 1972.³⁵¹

Artikkel 4 i rasediskrimineringskonvensjonen som omhandlet rasediskriminerende ytringer – og for så vidt artikkel 9 i rasediskrimineringserklæringen – hadde tilsynelatende

³⁴⁸ Ot. prp. nr. 48 (1970) *Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22 mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.)*, 10.

³⁴⁹ Ot. prp. nr. 48 (1970) *Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22 mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.)*, 12.

³⁵⁰ RA/S-3212/D/Df/L0180. Brev fra De Forente Nasjoner til Justisdepartementet, 17.08.1970.

³⁵¹ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "Status of Ratification Interactive Dashboard". Sist besøkt 23.10.2016. <http://indicators.ohchr.org>.

skapt problemer for Norge og de nordiske landene i FN. Mye arbeid ble lagt ned for å endre disse til noe som var mer akseptabelt enn de mer radikale forslagene fra den afroasiatiske blokken. Til slutt endte man opp med en artikkel 4 som i det minste var mulig å godta fordi de nordiske landene hadde fått inn et av sine egne forslag i den endelige konvensjonen. Samtidig viser starten av Justisdepartementets behandling av ratifikasjon i 1966 at artikkelen fortsatt bød på problemer.

Spørsmålet om forbehold i ytringsfriheten var ikke nytt. Generelt sett var de europeiske statene i større grad åpne for reservasjoner i ytringsfriheten enn USA.³⁵² Både Danmark og Sverige hadde allerede forbehold til ytringsfriheten; Danmark fra rett før 2. verdenskrig, og Sverige noen få år etter. Det hadde også fra norsk side blitt laget restriksjoner i ytringsfriheten tidligere, med § 135 annet ledd i straffeloven fra 1961, og før den til dels § 135. § 135 annet ledd fra 1961 hadde tatt sikte på å straffeforfølge de som kom med antisemittiske ytringer, men med konvensjonens artikkel 4 ble det nødvendig å få til noe lignende for rasistiske ytringer. Det ser ikke ut til at Justisdepartementet på noe tidspunkt vurderte ikke-ratifikasjon som et alternativ. Interessen av å ratifisere rasediskrimineringskonvensjon, med den anerkjennelse dette potensielt brakte med seg, veide opp for forbeholdet i ytringsfriheten.

Når det gjaldt artikkel 5, og særlig punkt (f) som omhandlet servicebransjen, var dette en artikkel som i stor grad var uinteressant for Justisdepartementet i starten av arbeidet. Under fremforhandlingene av konvensjonen ble den bare nevnt et fåtall ganger av UD og delegasjonen. Selv om artikkelen ikke, slik som artikkel 4, krevde kriminalisering endte Norge likevel opp med en ny paragraf i straffeloven. Dette må i stor grad ses som en følge av det nordiske lovsamarbeidet, og særlig svenskenes holdning til artikkelen.

Kapittelet har også vist at Justisdepartementet hadde liten forståelse, eller muligens interesse, av å koble dette til minoriteter i Norge. Behandling av samer, kvener, rom og romani nevnes en sjelden gang, men ble som oftest etterfulgt av at det ikke hadde noe med ratifisering av rasediskrimineringskonvensjonen å gjøre. Harbeks forsvar av norske lover i sin utredning som var klart rettet mot etniske grupper viser dette tydelig.

Av alle uttalelser fra departementene i denne perioden er det tydelig at de ikke oppfattet rasediskriminering som et problem i Norge. Det fantes ikke, rett og slett fordi Norge var et homogent land. Det skal også nevnes at ingen av de norske aktørene viste til

³⁵² Bleich, Erik, *The Freedom to Be Racist? How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*, (New York: Oxford University Press, 2011), 6.

rasediskriminering i noe annet land spesifikt heller – selv om det kunne tenkes at å nevne USA eller Sør-Afrika hadde vært naturlig.

Det nordiske lovsamarbeidet sier også noe om de forskjellige landenes prioritering av rasediskriminering og menneskerettigheter generelt. Ut ifra norske kilder er det tydelig at Sverige tok en aktiv rolle for å få på plass nye lover mot rasediskriminering. Deres innfallsvinkel var også annerledes da en større innvandring allerede var i gang da de skulle vurdere ratifisering av konvensjonen. Imens Danmark tydelig så konvensjonen som rettet mot "amerikanske problemer", så Sverige for seg at rasediskriminering kunne bli et problem i sitt eget land som følge av den homogene befolkningens reaksjon på innvandring fra andre kulturer.

Konklusjon

Masteroppgaven har tatt for seg tre prosesser tilknyttet FNs menneskerettighetsarbeid. Den har sett på den norske rollen i forhold til Rasediskrimineringserklæringen og Rasediskrimineringskonvensjonen, og de viktigste vurderingene gjort i forbindelse med den norske ratifikasjonen av konvensjonen.

Da en rekke antisemittiske episoder spredte seg verden rundt i 1960 hadde Justisdepartementet sett det som nødvendig å endre en paragraf i straffeloven for å forhindre raseforfølgelse og lignende episoder. Under arbeidet i 3. komité og i Generalforsamlingen i FN for å komme frem til en endelig rasediskrimineringserklæring, møtte den norske delegasjonen utfordringer i form av de kommunistiske statenes "radikale" forslag til artikkel 9. Tidlig i arbeidet med erklæringen ble det tydelig at § 135 annet ledd ikke gikk like langt i sine restriksjoner av ytringsfriheten som artikkel 9 av erklæringen gjorde. Artikkelen var kun to år etter sin ankomst irrelevant for de spørsmål FN tok opp i perioden. Med dette i tankene avstod Norge sammen med en rekke vestlige land på både artikkel 9 og på hele erklæringen.

Ifølge en kanadisk beretning om opptrinnet der sytten vestlige land avstod på artikkel 9 og på erklæringen i sin helhet, hadde landene avstått som følge av press fra USA. I norske kilder fra denne perioden finnes det imidlertid ingen tegn til dette. I lys av USAs kritiske holdning til restriksjoner i ytringsfriheten kan det likevel ikke ses bort ifra. Da delegasjonen og UD diskuterte hvordan de skulle stille seg til avstemningen på artikkel 9 fikk delegasjonen riktignok beskjed om å forsøke å få til en nordisk avståelse, men de var likevel åpne for å stemme for artikkelen. Hvis et slikt press fra USA var reelt førte det til at de vestlige landene ble dyttet i den retningen UD ønsket. Den norske rollen under dette arbeidet må ses i sammenheng med de nordiske hensyn som hele tiden var i første rekke. Noen norsk pådriverrolle kan ikke skimtes i det tidlige arbeidet mot rasediskriminering.

Endringen av § 135 i straffeloven hadde tydelig relevans for antisemittiske ytringer. Prosessen frem mot rasediskrimineringserklæringen viser derimot at verken departementene eller delegasjonen så noen hjemlig relevans for arbeidet som ble utført i FN. Spesifikke grupper eller individer – innenlands eller utenland – blir ikke tatt opp av Norge under saksgangen. Egil Amlie viste til at norske myndigheter arbeidet for å bekjempe rasediskriminering der dette oppstod, uten noen videre forklaring av hvem som mottok denne hjelpen.

Da arbeidet mot det som ville bli en bindende rasediskrimineringskonvensjon satte i gang i 3. komité ble det tydelig for alle involvert at den kunne komme til å få implikasjoner både nasjonalt og internasjonalt. Spørsmålet om ytringsfriheten var tilbake på agendaen, men Norden hadde lært av erfaringene fra erklæringen. Selv med forslag fra USA som i stor grad var akseptable for Norge, ble det nødvendig å komme med et eget nordiske forslag. De nordiske landenes ønske om å ikke få videre restriksjoner i ytringsfriheten er en naturlig årsak til forslaget. En annen årsak var forventningen om at de sovjetiske forslagene skulle få stor tilslutning blant de afroasiatiske landene. Det var tydelige skillelinjer mellom de østlige og de vestlige landene i dette spørsmålet, hvor det østliges radikale holdninger var mer akseptable for den afroasiatiske blokken. Deres interesse var å få en slutt på rasediskriminering. Da kunne ikke rasistiske ytringer tillates. De nordiske landenes forslag var bunnet i egeninteresse med tanke på egen lovgivning, og en forståelse av ytringsfriheten som en særlig viktig menneskerettighet.

Striden rundt sionisme og antisemittisme skapte en, for Vesten, ukomfortabel sammenligning av sionisme og rasisme som ville få ringvirkninger inn i de neste tre tiår. Striden viste først og fremst den norske interessen av å holde seg på Israels side, å fortsette å være Israels løpegutt, enn så lenge. Samtidig ble Sverige "hengt ut" i diplomatiske sirkler fordi de ikke hadde vært støttende nok overfor Israels posisjon i saken.

Når det gjaldt spørsmålene rundt gjennomføringsregler var den nordiske blokken uttalt forkjempere for sterke gjennomføringsregler. Dette må ses som en følge av deres ønske om å bruke konvensjonen som presedens for Menneskerettighetskonvensjonene som var under behandling på samme tidspunkt. I flere sammenhenger gjør UD det klart, både implisitt og eksplisitt, at sterke gjennomføringsregler kunne få overføringsverdi for menneskerettighetskonvensjonene.

Norge tok en mer aktiv rolle i forhandlingene av konvensjonen enn de hadde gjort i forbindelse med erklæringen. Dette var som følge av årsakene nevnt over, men også fordi konvensjonen ville bli bindende internasjonalt. Mens artikkel 9 av erklæringen kun truet med å føre til forbehold i ytringsfriheten, ville artikkel 4 ha en garantert påvirkning på norske lover ved en eventuell ratifikasjon. Når det gjaldt samarbeid med andre stater var Norden fortsatt Norges fremste valg. Samtidig kom både Canada og Storbritannia til i starten av perioden, med et ønske om å påvirke den norske og nordiske forståelsen av konvensjonen. Heller ikke i denne perioden er det noen snakk om hvem som skulle avhjelpest som følge av konvensjonen.

Ratifikasjonsprosessen foregikk ved hjelp av et nordisk lovsamarbeid. Den var del av en tidligere avtale om at de nordiske landene skulle samarbeide på blant annet juridiske spørsmål. I 1966 virket både Norge og Danmark lite forberedt for en ratifikasjon av konvensjonen. De hadde riktignok utredet hva både erklæring og konvensjon ville si for nasjonale lovsystemer. Men i forhold til Sverige, som raskt kastet seg ut i potensielt lovendringsarbeid av en fundamentalt annerledes karakter enn sine naboer, virket Danmark og Norge lite interessert i en ratifikasjon. Sveriges ønske om å få på plass lovendringer som var mer vidtgående enn rasediskrimineringskonvensjonen krevde var som følge av at Sverige på dette tidspunktet hadde opplevd innvandring fra områder med annen kulturell bakgrunn.

I startfasen av prosessen var artikkel 5 av liten relevans for Justisdepartementet, i likhet med da den ble vedtatt i 1965. Den tok for seg diskriminering i servicebransjen, hvorav departementene hadde en rekke eksempler. Men i og med at artikkelen ikke direkte krevde lovendringer slik som artikkel 4 fikk den mindre oppmerksomhet. Artikkel 5 var riktignok særlig viktig for svenskene, noe som ser ut til å ha hatt en innvirkning på den norske behandlingen av artikkelen. Det endte som vist også med lovendring til denne.

Artikkel 4 ble som vist behandlet med tanke på lovendringer allerede fra starten, og endte i den famøse Rasismeparagrafen. Under arbeidene med erklæringen og konvensjonen hadde stor vekt blitt lagt på deres artikler angående rasistiske ytringer av UD, med forsøk på å unngå at disse ble for vidtgående. Motivasjonen lå i at departementene ikke ønsket en videre restriksjon av ytringsfriheten. Men da ratifikasjonsarbeidet satte i gang i 1966 var det klart at det nok ble nødvendig. Motstanden til restriksjonen var i stor grad borte, nå gjaldt det å få på plass et tilfredsstillende lovforslag. Det ser ut til at motstanden til forbehold i ytringsfriheten ikke gikk så dypt som uttalt under erklærings- og konvensjonsforhandlingene.

Norsk relevans til erklæringen og konvensjonen ble først behandlet under ratifikasjonen. Samer, kvener, sigøynere og tatere nevnes alle i løpet av ratifikasjonen, men i starten kun særlig for å utelukke at disse hadde noe med konvensjonen å gjøre. Senere i prosessen var det særlig da lovendringsutkastene gikk ut på høring at disse gruppenes relevans ble tatt opp igjen. Oppgaven viser at norske myndigheter kontinuerlig vurderte spørsmålet om hjemlig relevans, og at det ble gjort justeringer i norsk lovverk, men at det var internasjonale forhold som motiverte støtten til utformingen av konvensjonen og Norges tilslutning til denne. Paul Gordon Lauren hevder at den økende internasjonale oppmerksomheten rundt spørsmål om rase på 1960-tallet transformerte måten stater oppdaget sin egen rasediskriminering, og at denne ikke lenger kunne ses som et isolert innenrikspolitisk

tema fra fortiden.³⁵³ Noen slik oppdagelse i norsk sammenheng kan det ikke sies å ha vært på dette tidspunktet.

³⁵³ Lauren, Paul Gordon, *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, (Colorado: Westview Press, 1996), 244.

Kilder og Litteratur

Kilder

Utrykte kilder

Riksarkivet, Justisdepartementets lovavdelings arkiv.

Serie: Df Internasjonalt samarbeid – FN - De forente nasjoner.

- Boks: L0179. FN: Rasediskriminering, 1 mappe 1969. RA/S-3212/D/Df/L0179/0002.
- Boks: L0180. FN: Rasediskriminering, 3 mapper 1970-1971. RA/S-3212/D/Df/L0180/0001.
- Boks: L0181. FN: Rasediskriminering, 2 mapper 1972-1973. RA/S-3212/D/Df/L0181/0001.
- Boks: L0182. FN: Rasediskriminering, 1 mappe 1974. RA/S-3212/D/Df/L0182/0001.

Serie: Dh Lovgivning – Lover.

- Boks: L0145. 1969-1970. RA/S-3212/D/Dh/L0144.

Utenriksdepartementets arkiv

Serie: 26.8/19, Rasediskriminering generelt.

- Bind I
- Bind II

Serie: 26.8/14. F.N.s konvensjon og deklarasjon om avskaffelse av all rasediskriminering, 1962-1970.

- Bind I
- Bind II
- Bind III
- Bind IV
- Bind V
- Bind VI

Trykte kilder

Nobelinstituttet

- Third Committee: Social, Humanitarian and Cultural Questions. Summary Records of Meetings, 1963. Publisert av FN, New York, 1964. 17 September - 11 December 1963.
- General Assembly, Plenary Meetings, Eighteenth Session. Verbatim Records of Meetings, Volume I, II og III. 17 September - 14 October 1963. Publisert av FN, New York 1965.
- Third Committee: Social, Humanitarian and Cultural Questions. Summary Records of Meetings, 1965. Publisert av FN, New York, 1966. 22 September - 15 December 1965.
- General Assembly, Plenary Meetings, Twentieth Session. Verbatim Records of Meetings, Volume I, II, og III. 22 September - 21 December 1965. Publisert av FN, New York 1966.

Stortinget

Innst. O. XIV. (1956) Innstilling fra justiskomiteén om lov om utlendingers adgang til riket m.v. (Fremmedloven).

Ot. prp. nr. 1. (1956) Om lov om utlendingers adgang til riket m.v. (Fremmedloven).

Ot. prp. nr. 48 (1970) Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. Mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.)

St. prp. nr. 107 (1970) Om samtykke til ratifikasjon av Den internasjonale konvensjon av 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, undertegnet den 21. november 1966 med forbehold om ratifikasjon.

Stortingstidende 25.01.1960. Sak nr. 9. Grunnlagt spørsmål fra representanten Aase Lionæs til justisministeren: "Hvilke midler har vi til å gripe inn mot raseforfølgelser i Norge?"

Litteratur

Anderson, Carol. "African Americans and U.S. Foreign Relations. From Hope to Disillusion: African Americans, the United Nations, and the Struggle for Human Rights, 1944-1947". *Diplomatic History*. 20, nr. 4. (1996): 531-563.

Amos, Jennifer, "Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948-1958", i *Human Rights in the Twentieth Century*, redigert av Stefan Ludwig Hoffman. Cambridge, Cambridge University Press, 2011: 147-165.

- Borring Olesen, Thorsten. I blokopdelingens tegn, 1945-1972, bind 5 i Dansk Udenrigspolitik, redigert av Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen. København: Danmarks Nationalleksikon, 2005.
- Boyle, Kevin. "Hate Speech—The United States Versus the Rest of the World?", i *Maine Law Review* 53, nr. 2 (2001): 488-502.
- Bugge, Helge Olav, Kirsti Coward og Stein Rognlien. Festskrift: Lovavdelingen – 100 år. 1885-1985. Oslo: Universitetsforlaget, 1986.
- Burke, Roland. "The Compelling Dialogue of Freedom": Human Rights at the Bandung Conference". *Human Rights Quarterly* 28, nr. 4 (2006): 947-965.
- ___, *Decolonization and the Evolution of Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010.
- ___, "Challenging the Universal Declaration: Human Rights and the UN Advisory Services Program". I *History Australia* 9, nr. 1 (2011): 27-42.
- Dudziak, Mary L.. *Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- Eriksen, Knut Einar og Helge Øystein Pharo. *Kald krig og internasjonalisering, 1949-1965*, bind 5, red. Olav Riste, *Norsk Utenrikspolitikk Historie*. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Fermann, Gunnar. "Norge og FN". I *Norges utenrikspolitikk*, redigert av Thorbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag a.s., 1995: 181-198.
- Fraser, Cary. "An American Dilemma: Race and Realpolitik in the American Reponse to the Bandung Conference, 1955". I *Window on Freedom: Race, Civil Rights, and Foreign Affairs 1945-1988*, redigert av Brenda Gayle Plummer. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003: 113-138.
- Gaiduk, Ilya V. *Divided Together: The United States and the Soviet Union in the United Nations, 1945-1965*. Chicago: Stanford University Press, 2012.
- Gjerdåker, Svein. "Norsk menneskerettighetspolitikk". I *Norsk utenrikspolitikk*, redigert av Thorbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag a.s., 1995: 199-217.
- Glendon, Mary Ann. *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2002.

- Hagtvedt Vik, Hanne. "Taming the States: The American Law Institute and the 'Statement of essential human rights'" I *Journal of Global History* 7, nr. 3 (2012): 461-482.
- _____, "How Constitutional Concerns Framed the US Contribution to the International Human Rights Regime From Its Inception, 1947-53". I *The International History Review*, 34, nr. 4, 887-909.
- Høstmølingen, Njål. *Hva er menneskerettigheter?* Oslo: Universitetsforlaget, 2007.
- Jensen, Steven L. B. "'Universality should govern our small world of today' – The Cold War and UN Human Rights Diplomacy, 1960-1968". I *Human Rights in Europe During the Cold War*, redigert av Rasmus Mariager, Karl Molin og Kjersti Brathagen. New York: Routledge Falmer, 2014: 56-72.
- _____, *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization and the Reconstruction of Global Values*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- King, Jeff og A.J. Hobbins. "Hammarskjöld and Human Rights: The Deflation of the UN Human Rights Programme, 1953-1961". *Journal of the History of International Law* 5, nr. 2 (2003): 337-386.
- Larsen, Tor Bomann. *Svaret: Haakon & Maud – VI*. Oslo: Cappelen Damm, 2013.
- Lauren, Paul Gordon. *Power and Prejudice: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*. Colorado: Westview Press, 1996. 2. utgave.
- _____, Paul Gordon. "'Seen from the Outside': The International Perspective on America's Dilemma". I *Window on Freedom: Race, Civil Rights, and Foreign Affairs 1945-1988*, redigert av Brenda Gayle Plummer. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003: 21-43.
- Lie, Einar. "Numbering the nationalities: ethnic minorities in Norwegian population censuses 1845-1930". *Ethnic and Racial Studies* 25, nr. 5 (2002): 802-822.
- Lima, Marcos Costa. "Right-wing politics in contemporary Brazil". I *Right-wing Politics in the New Latin America: Reaction and Revolt*, redigert av Francisco Dominguez, Geraldine Lievesley og Steve Ludlam, 165-176. London: Zed Books, 2011. 165. Finn annen kilde.
- Lundestad, Geir. *Øst, Vest, Nord, Sør: Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010. 6. utgave.
- Lyng, John. *Mellom øst og vest: Erindringer 1965-1968*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag A.S., 1976.

- Mazower, Mark, "The Strange Triumph of Human Rights, 1933-1950", i *The Historical Journal* 47 nr. 02 (2004): 379-398.
- Mendelsohn, Oskar. *Jødernes historie i Norge gjennom 300 år. Bind 2, 1940-1985*. Drammen: Universitetsforlaget, 1987. 2. utgave.
- Minde, Henry. "Mot rasediskriminering, for urfolksretter – to sider av samme sak? Et historisk perspektiv på samiske rettsspørsmål". I *Samer og nordmenn: Temaer i jus, historie og sosialantropologi*, redigert av Harald Eidheim. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1999.
- Moyn, Samuel. "Imperialism, Self-Determination, and the Rise of Human Rights". I *The Human Rights Revolution: An International History*, redigert av Akira Iriye, Petra Goedde og William I. Hitchcock. New York: Oxford University Press, 2012: 160-179.
- Noer, Thomas J.. *Cold War and Black Liberation: The United States and White Rule in Africa. 1948-1968*. Columbia: University of Missouri Press, 1985.
- Pedersen, Susan. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Plummer, Brenda Gayle. *Window on Freedom: Race, Civil Rights, and Foreign Affairs 1945-1988*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2003.
- Simensen, Jarle. *Norge møter den tredje verden, 1952-1975*. I *Norsk utviklingshjelps historie*, bind I. Oslo: Fagbokforlaget, 2003.
- Singh, Nikhil Pal. *Black Is a Country: Race and the Unfinished Struggle for Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- Stærk, Bjørn. *Ytringsfrihet*. Oslo: Humanist Forlag, 2013.
- Warburton, Nigel. *Free Speech: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Whelan, Daniel J.. *Indivisible Human Rights: A History*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010.

Mastergrader og doktorgrader

- Hareide, Anniken. "Norge og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Veien fra motstand til tilslutning, 1948-1964" Upublisert masteroppgave i historie. Universitetet i Oslo, 2016.
- Kaveh, Chalak. "Omstreiferuvesenet": Politiets og domstolenes behandling av tatere og sigøynere 1900-1960. Ph.D. avhandling. Universitetet i Oslo, 2016.

Svenbalrud, Hallvard Kvale, Foundation and Ornament. The United Nations as "Cornerstone of Norwegian Policy," 1970-2005, Ph.D. avhandling, Universitetet i Oslo, 2012.

Wilhelmsen, Anette. "En norsk FN-visjon? Norske forestillinger og opinionsdannelse om organiseringen av en fredelig verden, 1941-1955". Upublisert masteroppgave i historie. Universitetet i Oslo, 2008.

Nettsider

Brathagen, Kjersti. "Menneskerettigheter og norske beslutningstakere, 1944-1953", Universitetet i Oslo, Institutt for arkeologi, konservering og historie, Det Humanistiske Fakultet, 11.06.2015. (hentet 03.11.2016) <http://www.hf.uio.no/iakh/forskning/phd-prosjekter/brathagen-kjersti/>

Lovdata, "Samarbeidsavtale mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige (Helsingforsavtalen)". Sist besøkt 17.10.2016. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1962-03-23-2>.

The Library of Congress, "The Swastika Epidemic: Jewish Politics and Human Rights in the 1960s.". Sist besøkt 02.09.2016. https://www.loc.gov/today/cyberlc/feature_wdesc.php?rec=6658.

Lovdata, "Samarbeidsavtale mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige (Helsingforsavtalen)". Sist besøkt 17.10.2016. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1962-03-23-2>.

Tjora, Aksel, "rasisme", Store Norske Leksikon, 25.04.2016, (hentet 01.11.2016), <https://snl.no/rasisme>.

United Nations, "Edvard Hambro (Norway)". Sist besøkt 17.10.2016, <http://www.un.org/ga/55/president/bio25.htm>

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination". Hentet 17.10.2016. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "Status of Ratification Interactive Dashboard". Sist besøkt 23.10.2016. <http://indicators.ohchr.org>.

UN Documents, "United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", hentet 1.11.2016, <http://www.un-documents.net/a18r1904.htm>.

Vedlegg

Resolution adopted by the General Assembly 1904 (XVIII). United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

The General Assembly,

Considering that the [Charter of the United Nations](#) is based on the principles of the dignity and equality of all human beings and seeks, among other basic objectives, to achieve international co-operation in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion,

Considering that the [Universal Declaration of Human Rights](#) proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set out in the Declaration, without distinction of any kind, in particular as to race, colour or national origin,

Considering that the Universal Declaration of Human Rights proclaims further that all are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law and that all are entitled to equal protection against any discrimination and against any incitement to such discrimination,

Considering that the United Nations has condemned colonialism and all practices of segregation and discrimination associated therewith, and that the [Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples](#) proclaims in particular the necessity of bringing colonialism to a speedy and unconditional end,

Considering that any doctrine of racial differentiation or superiority is scientifically false, morally condemnable, socially unjust and dangerous, and that there is no justification for racial discrimination either in theory or in practice,

Taking into account the other resolutions adopted by the General Assembly and the international instruments adopted by the specialized agencies, in particular the International Labour Organisation and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, in the field of discrimination,

Taking into account the fact that, although international action and efforts in a number of countries have made it possible to achieve progress in that field, discrimination based on race, colour or ethnic origin in certain areas of the world continues none the less to give cause for serious concern,

Alarmed by the manifestations of racial discrimination still in evidence in some areas of the world, some of which are imposed by certain Governments by means of legislative, administrative or other measures, in the form, inter alia, of apartheid, segregation and separation, as well as by the promotion and dissemination of doctrines of racial superiority and expansionism in certain areas,

Convinced that all forms of racial discrimination and, still more so, governmental policies based on the prejudice of racial superiority or on racial hatred, besides constituting a violation of fundamental human rights, tend to jeopardize friendly relations among peoples, co-operation between nations and international peace and security,

Convinced also that racial discrimination harms not only those who are its objects but also those who practise it.

Convinced further that the building of a world society free from all forms of racial segregation and discrimination, factors which create hatred and division among men, is one of the fundamental objectives of the United Nations,

1. Solemnly affirms the necessity of speedily eliminating racial discrimination throughout the world, in all its forms and manifestations, and of securing understanding of and respect for the dignity of the human person;
2. Solemnly affirms the necessity of adopting national and international measures to that end, including teaching, education and information, in order to secure the universal and effective recognition and observance of the principles set forth below;
3. Proclaims this Declaration:

Article 1

Discrimination between human beings on the ground of race, colour or ethnic origin is an offence to human dignity and shall be condemned as a denial of the principles of the Charter of the United Nations, as a violation of the human rights and fundamental freedoms proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights, as an obstacle to friendly and peaceful relations among nations and as a fact capable of disturbing peace and security among peoples.

Article 2

1. No State, institution, group or individual shall make any discrimination whatsoever in matters of human rights and fundamental freedoms in the treatment of persons, groups of persons or institutions on the ground of race, colour or ethnic origin.
2. No State shall encourage, advocate or lend its support, through police action or otherwise, to any discrimination based on race, colour or ethnic origin by any

group, institution or individual.

3. Special concrete measures shall be taken in appropriate circumstances in order to secure adequate development or protection of individuals belonging to certain racial groups with the object of ensuring the full enjoyment by such individuals of human rights and fundamental freedoms. These measures shall in no circumstances have as a consequence the maintenance of unequal or separate rights for different racial groups.

Article 3

1. Particular efforts shall be made to prevent discrimination based on race, colour or ethnic origin, especially in the fields of civil rights, access to citizenship, education, religion, employment, occupation and housing.

2. Everyone shall have equal access to any place or facility intended for use by the general public, without distinction as to race, colour or ethnic origin.

Article 4

All States shall take effective measures to revise governmental and other public policies and to rescind laws and regulations which have the effect of creating and perpetuating racial discrimination wherever it still exists. They should pass legislation for prohibiting such discrimination and should take all appropriate measures to combat those prejudices which lead to racial discrimination.

Article 5

An end shall be put without delay to governmental and other public policies of racial segregation and especially policies of apartheid, as well as all forms of racial discrimination and separation resulting from such policies.

Article 6

No discrimination by reason of race, colour or ethnic origin shall be admitted in the enjoyment by any person of political and citizenship rights in his country, in particular the right to participate in elections through universal and equal suffrage and to take part in the government. Everyone has the right of equal access to public service in his country.

Article 7

1. Everyone has the right to equality before the law and to equal justice under the law. Everyone, without distinction as to race, colour or ethnic origin, has the right to security of person and protection by the State against violence or bodily harm, whether inflicted by government officials or by any individual, group or institution.

2. Everyone shall have the right to an effective remedy and protection against any discrimination he may suffer on the ground of race, colour or ethnic origin with respect to his fundamental rights and freedoms through independent national tribunals competent to deal with such matters.

Article 8

All effective steps shall be taken immediately in the fields of teaching, education and information, with a view to eliminating racial discrimination and prejudice and promoting understanding, tolerance and friendship among nations and racial groups, as well as to propagating the purposes and principles of the [Charter of the United Nations](#), of the [Universal Declaration of Human Rights](#), and of the [Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples](#).

Article 9

1. All propaganda and organizations based on ideas or theories of the superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin with a view to justifying or promoting racial discrimination in any form shall be severely condemned.

2. All incitement to or acts of violence, whether by individuals or organizations against any race or group of persons of another colour or ethnic origin shall be considered an offence against society and punishable under law.

3. In order to put into effect the purposes and principles of the present Declaration, all States shall take immediate and positive measures, including legislative and other measures, to prosecute and/or outlaw organizations which promote or incite to racial discrimination, or incite to or use violence for purposes of discrimination based on race, colour or ethnic origin.

Article 10

The United Nations, the specialized agencies, States and non-governmental organizations shall do all in their power to promote energetic action which, by combining legal and other practical measures, will make possible the abolition of all forms of racial discrimination. They shall, in particular, study the causes of such discrimination with a view to recommending appropriate and effective measures to combat and eliminate it.

Article 11

Every State shall promote respect for and observance of human rights and fundamental freedoms in accordance with the [Charter of the United Nations](#) and shall fully and faithfully observe the provisions of the present Declaration, the [Universal Declaration of Human Rights](#) and the [Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples](#).

20 November 1963³⁵⁴

³⁵⁴ UN Documents, “United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, hentet 1.11.2016, <http://www.un-documents.net/a18r1904.htm>.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

**Adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965
entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19**

The States Parties to this Convention,

Considering that the Charter of the United Nations is based on the principles of the dignity and equality inherent in all human beings, and that all Member States have pledged themselves to take joint and separate action, in co-operation with the Organization, for the achievement of one of the purposes of the United Nations which is to promote and encourage universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion,

Considering that the Universal Declaration of Human Rights proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set out therein, without distinction of any kind, in particular as to race, colour or national origin,

Considering that all human beings are equal before the law and are entitled to equal protection of the law against any discrimination and against any incitement to discrimination,

Considering that the United Nations has condemned colonialism and all practices of segregation and discrimination associated therewith, in whatever form and wherever they exist, and that the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples of 14 December 1960 (General Assembly resolution 1514 (XV)) has affirmed and solemnly proclaimed the necessity of bringing them to a speedy and unconditional end,

Considering that the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 20 November 1963 (General Assembly resolution 1904 (XVIII)) solemnly affirms the necessity of speedily eliminating racial discrimination throughout the world in all its forms and manifestations and of securing understanding of and respect for the dignity of the human person,

Convinced that any doctrine of superiority based on racial differentiation is scientifically false, morally condemnable, socially unjust and dangerous, and that there is no justification for racial discrimination, in theory or in practice, anywhere,

Reaffirming that discrimination between human beings on the grounds of race, colour or ethnic origin is an obstacle to friendly and peaceful relations among nations and is capable of disturbing peace and security among peoples and the harmony of persons living side by side even within one and the same State,

Convinced that the existence of racial barriers is repugnant to the ideals of any human society,

Alarmed by manifestations of racial discrimination still in evidence in some areas of the world and by governmental policies based on racial superiority or hatred, such as policies of apartheid, segregation or separation,

Resolved to adopt all necessary measures for speedily eliminating racial discrimination in all its forms and manifestations, and to prevent and combat racist doctrines and practices in order to promote understanding between races and to build an international community free from all forms of racial segregation and racial discrimination,

Bearing in mind the Convention concerning Discrimination in respect of Employment and Occupation adopted by the International Labour Organisation in 1958, and the Convention against Discrimination in Education adopted by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization in 1960,

Desiring to implement the principles embodied in the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and to secure the earliest adoption of practical measures to that end,

Have agreed as follows:

PART I

Article 1

1. In this Convention, the term "racial discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.

2. This Convention shall not apply to distinctions, exclusions, restrictions or preferences made by a State Party to this Convention between citizens and non-citizens.

3. Nothing in this Convention may be interpreted as affecting in any way the legal provisions of States Parties concerning nationality, citizenship or naturalization, provided that such provisions do not discriminate against any particular nationality.

4. Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.

Article 2

1. States Parties condemn racial discrimination and undertake to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating racial discrimination in all its forms and

promoting understanding among all races, and, to this end: (a) Each State Party undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation;

(b) Each State Party undertakes not to sponsor, defend or support racial discrimination by any persons or organizations;

(c) Each State Party shall take effective measures to review governmental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists;

(d) Each State Party shall prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination by any persons, group or organization;

(e) Each State Party undertakes to encourage, where appropriate, integrationist multiracial organizations and movements and other means of eliminating barriers between races, and to discourage anything which tends to strengthen racial division.

2. States Parties shall, when the circumstances so warrant, take, in the social, economic, cultural and other fields, special and concrete measures to ensure the adequate development and protection of certain racial groups or individuals belonging to them, for the purpose of guaranteeing them the full and equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms. These measures shall in no case entail as a consequence the maintenance of unequal or separate rights for different racial groups after the objectives for which they were taken have been achieved.

Article 3

States Parties particularly condemn racial segregation and apartheid and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction.

Article 4

States Parties condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form, and undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination and, to this end, with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention, inter alia:

(a) Shall declare an offence punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also the provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof;

(b) Shall declare illegal and prohibit organizations, and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination, and shall recognize participation in such organizations or activities as an offence punishable by law;

(c) Shall not permit public authorities or public institutions, national or local, to promote or incite racial discrimination.

Article 5

In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

(a) The right to equal treatment before the tribunals and all other organs administering justice;

(b) The right to security of person and protection by the State against violence or bodily harm, whether inflicted by government officials or by any individual group or institution;

(c) Political rights, in particular the right to participate in elections-to vote and to stand for election-on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service;

(d) Other civil rights, in particular:

(i) The right to freedom of movement and residence within the border of the State;

(ii) The right to leave any country, including one's own, and to return to one's country;

(iii) The right to nationality;

(iv) The right to marriage and choice of spouse;

(v) The right to own property alone as well as in association with others;

(vi) The right to inherit;

(vii) The right to freedom of thought, conscience and religion;

(viii) The right to freedom of opinion and expression;

(ix) The right to freedom of peaceful assembly and association;

(e) Economic, social and cultural rights, in particular:

(i) The rights to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work, to protection against unemployment, to equal pay for equal work, to just and favourable remuneration;

- (ii) The right to form and join trade unions;
- (iii) The right to housing;
- (iv) The right to public health, medical care, social security and social services;
- (v) The right to education and training;
- (vi) The right to equal participation in cultural activities;
- (f) The right of access to any place or service intended for use by the general public, such as transport hotels, restaurants, cafes, theatres and parks.

Article 6

States Parties shall assure to everyone within their jurisdiction effective protection and remedies, through the competent national tribunals and other State institutions, against any acts of racial discrimination which violate his human rights and fundamental freedoms contrary to this Convention, as well as the right to seek from such tribunals just and adequate reparation or satisfaction for any damage suffered as a result of such discrimination.

Article 7

States Parties undertake to adopt immediate and effective measures, particularly in the fields of teaching, education, culture and information, with a view to combating prejudices which lead to racial discrimination and to promoting understanding, tolerance and friendship among nations and racial or ethnical groups, as well as to propagating the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and this Convention.

PART II

Article 8

1. There shall be established a Committee on the Elimination of Racial Discrimination (hereinafter referred to as the Committee) consisting of eighteen experts of high moral standing and acknowledged impartiality elected by States Parties from among their nationals, who shall serve in their personal capacity, consideration being given to equitable geographical distribution and to the representation of the different forms of civilization as well as of the principal legal systems.
2. The members of the Committee shall be elected by secret ballot from a list of persons nominated by the States Parties. Each State Party may nominate one person from among its own nationals.
3. The initial election shall be held six months after the date of the entry into force of this Convention. At least three months before the date of each election the Secretary-General of

the United Nations shall address a letter to the States Parties inviting them to submit their nominations within two months. The Secretary-General shall prepare a list in alphabetical order of all persons thus nominated, indicating the States Parties which have nominated them, and shall submit it to the States Parties.

4. Elections of the members of the Committee shall be held at a meeting of States Parties convened by the Secretary-General at United Nations Headquarters. At that meeting, for which two thirds of the States Parties shall constitute a quorum, the persons elected to the Committee shall be nominees who obtain the largest number of votes and an absolute majority of the votes of the representatives of States Parties present and voting.

5.

(a) The members of the Committee shall be elected for a term of four years. However, the terms of nine of the members elected at the first election shall expire at the end of two years; immediately after the first election the names of these nine members shall be chosen by lot by the Chairman of the Committee;

(b) For the filling of casual vacancies, the State Party whose expert has ceased to function as a member of the Committee shall appoint another expert from among its nationals, subject to the approval of the Committee.

6. States Parties shall be responsible for the expenses of the members of the Committee while they are in performance of Committee duties.

Article 9

1. States Parties undertake to submit to the Secretary-General of the United Nations, for consideration by the Committee, a report on the legislative, judicial, administrative or other measures which they have adopted and which give effect to the provisions of this Convention:

(a) within one year after the entry into force of the Convention for the State concerned; and

(b) thereafter every two years and whenever the Committee so requests. The Committee may request further information from the States Parties.

2. The Committee shall report annually, through the Secretary General, to the General Assembly of the United Nations on its activities and may make suggestions and general recommendations based on the examination of the reports and information received from the States Parties. Such suggestions and general recommendations shall be reported to the General Assembly together with comments, if any, from States Parties.

Article 10

1. The Committee shall adopt its own rules of procedure.

2. The Committee shall elect its officers for a term of two years.

3. The secretariat of the Committee shall be provided by the Secretary General of the United Nations.

4. The meetings of the Committee shall normally be held at United Nations Headquarters.

Article 11

1. If a State Party considers that another State Party is not giving effect to the provisions of this Convention, it may bring the matter to the attention of the Committee. The Committee shall then transmit the communication to the State Party concerned. Within three months, the receiving State shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been taken by that State.

2. If the matter is not adjusted to the satisfaction of both parties, either by bilateral negotiations or by any other procedure open to them, within six months after the receipt by the receiving State of the initial communication, either State shall have the right to refer the matter again to the Committee by notifying the Committee and also the other State.

3. The Committee shall deal with a matter referred to it in accordance with paragraph 2 of this article after it has ascertained that all available domestic remedies have been invoked and exhausted in the case, in conformity with the generally recognized principles of international law. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged.

4. In any matter referred to it, the Committee may call upon the States Parties concerned to supply any other relevant information.

5. When any matter arising out of this article is being considered by the Committee, the States Parties concerned shall be entitled to send a representative to take part in the proceedings of the Committee, without voting rights, while the matter is under consideration.

Article 12

1. (a) After the Committee has obtained and collated all the information it deems necessary, the Chairman shall appoint an ad hoc Conciliation Commission (hereinafter referred to as the Commission) comprising five persons who may or may not be members of the Committee. The members of the Commission shall be appointed with the unanimous consent of the parties to the dispute, and its good offices shall be made available to the States concerned with a view to an amicable solution of the matter on the basis of respect for this Convention;

(b) If the States parties to the dispute fail to reach agreement within three months on all or part of the composition of the Commission, the members of the Commission not agreed upon by the States parties to the dispute shall be elected by secret ballot by a two-thirds majority vote of the Committee from among its own members.

2. The members of the Commission shall serve in their personal capacity. They shall not be nationals of the States parties to the dispute or of a State not Party to this Convention.

3. The Commission shall elect its own Chairman and adopt its own rules of procedure.
4. The meetings of the Commission shall normally be held at United Nations Headquarters or at any other convenient place as determined by the Commission.
5. The secretariat provided in accordance with article 10, paragraph 3, of this Convention shall also service the Commission whenever a dispute among States Parties brings the Commission into being.
6. The States parties to the dispute shall share equally all the expenses of the members of the Commission in accordance with estimates to be provided by the Secretary-General of the United Nations.
7. The Secretary-General shall be empowered to pay the expenses of the members of the Commission, if necessary, before reimbursement by the States parties to the dispute in accordance with paragraph 6 of this article.
8. The information obtained and collated by the Committee shall be made available to the Commission, and the Commission may call upon the States concerned to supply any other relevant information.

Article 13

1. When the Commission has fully considered the matter, it shall prepare and submit to the Chairman of the Committee a report embodying its findings on all questions of fact relevant to the issue between the parties and containing such recommendations as it may think proper for the amicable solution of the dispute.
2. The Chairman of the Committee shall communicate the report of the Commission to each of the States parties to the dispute. These States shall, within three months, inform the Chairman of the Committee whether or not they accept the recommendations contained in the report of the Commission.
3. After the period provided for in paragraph 2 of this article, the Chairman of the Committee shall communicate the report of the Commission and the declarations of the States Parties concerned to the other States Parties to this Convention.

Article 14

1. A State Party may at any time declare that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals or groups of individuals within its jurisdiction claiming to be victims of a violation by that State Party of any of the rights set forth in this Convention. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party which has not made such a declaration.
2. Any State Party which makes a declaration as provided for in paragraph I of this article may establish or indicate a body within its national legal order which shall be competent to receive and consider petitions from individuals and groups of individuals within its

jurisdiction who claim to be victims of a violation of any of the rights set forth in this Convention and who have exhausted other available local remedies.

3. A declaration made in accordance with paragraph 1 of this article and the name of any body established or indicated in accordance with paragraph 2 of this article shall be deposited by the State Party concerned with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States Parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General, but such a withdrawal shall not affect communications pending before the Committee.

4. A register of petitions shall be kept by the body established or indicated in accordance with paragraph 2 of this article, and certified copies of the register shall be filed annually through appropriate channels with the Secretary-General on the understanding that the contents shall not be publicly disclosed.

5. In the event of failure to obtain satisfaction from the body established or indicated in accordance with paragraph 2 of this article, the petitioner shall have the right to communicate the matter to the Committee within six months.

6.

(a) The Committee shall confidentially bring any communication referred to it to the attention of the State Party alleged to be violating any provision of this Convention, but the identity of the individual or groups of individuals concerned shall not be revealed without his or their express consent. The Committee shall not receive anonymous communications;

(b) Within three months, the receiving State shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been taken by that State.

7.

(a) The Committee shall consider communications in the light of all information made available to it by the State Party concerned and by the petitioner. The Committee shall not consider any communication from a petitioner unless it has ascertained that the petitioner has exhausted all available domestic remedies. However, this shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged;

(b) The Committee shall forward its suggestions and recommendations, if any, to the State Party concerned and to the petitioner.

8. The Committee shall include in its annual report a summary of such communications and, where appropriate, a summary of the explanations and statements of the States Parties concerned and of its own suggestions and recommendations.

9. The Committee shall be competent to exercise the functions provided for in this article only when at least ten States Parties to this Convention are bound by declarations in accordance with paragraph I of this article.

Article 15

1 . Pending the achievement of the objectives of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, contained in General Assembly resolution 1514 (XV) of 14 December 1960, the provisions of this Convention shall in no way limit the right of petition granted to these peoples by other international instruments or by the United Nations and its specialized agencies.

2.

(a) The Committee established under article 8, paragraph 1, of this Convention shall receive copies of the petitions from, and submit expressions of opinion and recommendations on these petitions to, the bodies of the United Nations which deal with matters directly related to the principles and objectives of this Convention in their consideration of petitions from the inhabitants of Trust and Non-Self-Governing Territories and all other territories to which General Assembly resolution 1514 (XV) applies, relating to matters covered by this Convention which are before these bodies;

(b) The Committee shall receive from the competent bodies of the United Nations copies of the reports concerning the legislative, judicial, administrative or other measures directly related to the principles and objectives of this Convention applied by the administering Powers within the Territories mentioned in subparagraph (a) of this paragraph, and shall express opinions and make recommendations to these bodies.

3. The Committee shall include in its report to the General Assembly a summary of the petitions and reports it has received from United Nations bodies, and the expressions of opinion and recommendations of the Committee relating to the said petitions and reports.

4. The Committee shall request from the Secretary-General of the United Nations all information relevant to the objectives of this Convention and available to him regarding the Territories mentioned in paragraph 2 (a) of this article.

Article 16

The provisions of this Convention concerning the settlement of disputes or complaints shall be applied without prejudice to other procedures for settling disputes or complaints in the field of discrimination laid down in the constituent instruments of, or conventions adopted by, the United Nations and its specialized agencies, and shall not prevent the States Parties from having recourse to other procedures for settling a dispute in accordance with general or special international agreements in force between them.

PART III

Article 17

1. This Convention is open for signature by any State Member of the United Nations or member of any of its specialized agencies, by any State Party to the Statute of the

International Court of Justice, and by any other State which has been invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to this Convention.

2. This Convention is subject to ratification. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 18

1. This Convention shall be open to accession by any State referred to in article 17, paragraph 1, of the Convention. 2. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

Article 19

1. This Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of the twenty-seventh instrument of ratification or instrument of accession.

2. For each State ratifying this Convention or acceding to it after the deposit of the twenty-seventh instrument of ratification or instrument of accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of the deposit of its own instrument of ratification or instrument of accession.

Article 20

1. The Secretary-General of the United Nations shall receive and circulate to all States which are or may become Parties to this Convention reservations made by States at the time of ratification or accession. Any State which objects to the reservation shall, within a period of ninety days from the date of the said communication, notify the Secretary-General that it does not accept it.

2. A reservation incompatible with the object and purpose of this Convention shall not be permitted, nor shall a reservation the effect of which would inhibit the operation of any of the bodies established by this Convention be allowed. A reservation shall be considered incompatible or inhibitive if at least two thirds of the States Parties to this Convention object to it.

3. Reservations may be withdrawn at any time by notification to this effect addressed to the Secretary-General. Such notification shall take effect on the date on which it is received.

Article 21

A State Party may denounce this Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Denunciation shall take effect one year after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 22

Any dispute between two or more States Parties with respect to the interpretation or application of this Convention, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement.

Article 23

1. A request for the revision of this Convention may be made at any time by any State Party by means of a notification in writing addressed to the Secretary-General of the United Nations.

2. The General Assembly of the United Nations shall decide upon the steps, if any, to be taken in respect of such a request.

Article 24

The Secretary-General of the United Nations shall inform all States referred to in article 17, paragraph 1, of this Convention of the following particulars:

- (a) Signatures, ratifications and accessions under articles 17 and 18;
- (b) The date of entry into force of this Convention under article 19;
- (c) Communications and declarations received under articles 14, 20 and 23;
- (d) Denunciations under article 21.

Article 25

1. This Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.

2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of this Convention to all States belonging to any of the categories mentioned in article 17, paragraph 1, of the Convention.³⁵⁵

³⁵⁵ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, hentet 1.11.2016, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

Ole F. Harbeks "Foreløbig utkast til endringer i Alminnelige borgerlige straffelov om straff for rasediskriminering" fra 27.04.1968.

"§ 135 annet ledd oppheves.

Ny § 135 a.

Med böter eller fengsel inntil 2 år straffes den som blandt almenheten sprer uttalelse eller meddelelse hvori en person eller en gruppe av personer som karakteriseres ved en bestemt trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, blir truet eller forhånet eller gjenstand for hat eller falske beskyldninger.

På samme måte straffes den som medvirker eller tilskynder til en handling som nevnt i første ledd.

Ny § 249 a.

Med böter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i næringsvirksomhet eller i offentlig stilling nekter en person på grunn av hans trosbekjennelse, rase, hudfarge eller etniske eller nasjonale opprinnelse på alment gjeldende vilkår varer, eiendom eller tjenester som det hører med til virksomheten eller stillingen å tilby eller utføre.

På samme måte straffes den som av sådan grunn som nevnt i første ledd nekter en person adgang på allment gjeldende vilkår til offentlig forestilling, oppvisning eller annen offentlig sammenkomst.

På samme måte straffes også den som medvirker eller tilskynder til en handling som nevnt i første eller annet ledd."³⁵⁶

³⁵⁶ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Utkast til endring av Alminnelig borgerlig straffelov, skrevet av Ole F. Harbek, sendt til Justisdepartementet 27.04.1968.

"Om nye lovbestemmelser for at Norge skal kunne ratifisere FN-konvensjonen av 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering", skrevet av Ole F. Harbek, februar 1969.

"§ 135 annet ledd oppheves.

Ny § 135 a.

Med bøter eller fengsel inntil 3 år straffes den som ved offentlig uttalelse eller annen meddelelse truer eller forhånder eller utsetter for hat eller forfølgelse en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. På samme måte straffes den som medvirker eller tilskynder til en handling som nevnt i første ledd.

Ny § 249 a.

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i ervervsmessig eller lignende virksomhet nekter en person på grunn av hans trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse på de for andre gjeldende vilkår varer eller tjenester som det hører med til virksomheten å tilby eller utføre.

På samme måte straffes den som av sådan grunn som nevnt i første ledd nekter en person adgang på de for andre gjeldende vilkår til offentlig forestilling eller oppvisning eller annen offentlig sammenkomst.

På samme måte straffes også den som medvirker eller tilskynder til en handling som nevnt i første eller annet ledd."³⁵⁷

³⁵⁷ RA/S-3212/D/Df/L0179/0002. Utredning om Forbud mot rasediskriminering av Ole F. Harbek, februar 1969.