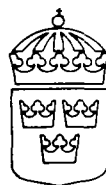


Justitieutskottets yttrande

1987/88:1 y

om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. (prop.
1986/87:151 jämte motioner)



JuU
1987/88:1 y

Till konstitutionsutskottet

Inledning

Under den allmänna motionstiden år 1987 väcktes och hänvisades till justitieutskottet motionerna 1986/87:Ju614 av Hans Göran Franck m.fl. (s, m, fp, c, vpk) om åtgärder mot etnisk diskriminering, 1986/87:Ju631 av Mats O Karlsson (s) och Erkki Tammenoksa (s) om lag mot rasistiska organisationer, 1986/87:Ju638 av Alf Svensson (c) om lag mot rasistiska organisationer och 1986/87:Ju641 av Lars Werner m.fl. (vpk) om missaktning med anspelning på kön.

Senare under våren 1987 förelades riksdagen proposition 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. Med anledning av propositionen väcktes motionerna 1986/87:K121–127. Propositionen och motionerna hänvisades till konstitutionsutskottet. Till samtidig beredning föreligger i ärendet hos konstitutionsutskottet yrkanden i dels motionerna 1985/86:K221, K402, K403, K404, K405, K406 och K411, dels motionerna 1986/87:K210, K403, K404, K405, K407, K409, K411, K412, K415, K417, K418, K419, K420, K421, K423, K424, K425, K426, K432, K433, K434 och K815.

Konstitutionsutskottet har den 27 maj 1987 beslutat bereda justitieutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen jämte motioner.

De förslag som upptas i de till justitieutskottet hänvisade motionerna behandlas även i det hos konstitutionsutskottet anhängiga ärendet. Justitieutskottet har mot denna bakgrund beslutat att – under förutsättning att konstitutionsutskottet samtycker därtill – överflytta motionerna till konstitutionsutskottet.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottets sida.

Utskottet

1. Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar av grundlagsskyddet för tryckta skrifter på grundval av förslag som lades fram av yttrandefrihetsutredningen i betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten.

Möjligheterna att genom straffbestämmelser i vanlig lag inskränka tryckfriheten skall enligt propositionen begränsas mer än i dag. Det skall göras

genom att de otillåtna offentliggöranden som innefattar brott mot rikets säkerhet beskrivs fullständigt i tryckfrihetsförordningen. På så sätt uppnås att straffbarheten inte kan utvidgas utan grundlagsändring. Endast för krig och omedelbar krigsfara behålls den nuvarande ordningen att de närmare förutsättningarna för straffbarhet bestäms genom vanlig lag.

Också möjligheterna att föreskriva straff för t.ex. tidningsutgivare som offentliggör hemliga handlingar begränsas.

Ansvarsbestämmelserna i den s.k. videovåldslagen förs över till brottsbalken. Ett nytt brott, olaga våldsskildring, införs. Det får ett vidare tillämpningsområde än videovåldslagens motsvarande regler. En ändring i tryckfrihetsförordningen innebär att också s.k. våldspornografi i tryckta skrifter blir kriminaliserad.

Förslaget innebär också att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp skärps. Något förbud mot rasistiska organisationer föreslås inte i detta sammanhang.

Yttrandefrihetsutredningens förslag om ändrade grundlagsregler för radio, TV, filmer, videogram m.m. tas inte upp i propositionen. Frågan om ett utbyggt grundlagsskydd för dessa medier skall i stället beredas ytterligare under parlamentarisk medverkan.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1989.

2. Videovåldslagen

Ett av förslagen i propositionen innebär att bestämmelserna i lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag (videovåldslagen) med huvudsakligen oförändrat innehåll förs över till brottsbalken (BrB) samtidigt som videovåldslagen såsom överflödigh upphör att gälla. Två nya brott, olaga våldsskildring och otillåten utlämning av film eller videogram, införs i BrB:s kap. 16, som innehåller bestämmelser om brott mot allmän ordning. Ett mått av nykriminalisering föreligger så till vida att brottet olaga våldsskildring föreslås omfatta även stillbilder. Straffskalan för båda brotten är böter eller fängelse i högst sex månader.

Utskottet har i denna del särskilt uppmärksammat frågan om det lämpliga i att föra över en specialreglering med straffrättsliga inslag till brottsbalken samt frågan om straffskalorna för de nya brotten.

Den principiella frågan om avgränsningen mellan brottsbalksbrott och specialstraffrättsliga brott är inte ny. I den kriminalpolitiska debatten har från tid till annan uppkommit fråga om ett visst brott eller en viss brottskategori bör inrymmas i BrB. Här kan hänvisas till betänkandet JuU 1984/85:28 s. 23, där utskottet för ett visst slag av straffrättsliga bestämmelser (rörande s.k. ekonomisk brottslighet) enhälligt förespråkade att brott av sådan svårhetsgrad och så stor allmän betydelse som det där gällde naturligen hör hemma i brottsbalken. Utskottet vill också hänvisa till den utförliga diskussion i ämnet som förs i fängelsestraffkommitténs huvudbetänkande (SOU 1986:14 s. 175–187).

Under förarbetena till videovåldslagen diskuterades om bestämmelserna skulle upptas i en särskild lag eller föras in i BrB (se prop. 1980/81:176 s. 39). Med tanke på att den då aktuella regleringen hade en provisorisk karaktär

valdes alternativet med en särskild lag. De båda nya brotten har enligt utskottets mening sådant samband med regleringen i övrigt i 16 kap. BrB att utskottet – trots den förhållandevis komplicerade uppbyggnad som stadgandena givits – kan ansluta sig till departementschefens uppfattning i det nu aktuella ärendet att bestämmelserna bör tas in i BrB (se prop. 1986/87:151 s. 95 f). Inte heller i fråga om straffskalorna har utskottet någon erinran; de harmonierar väl med vad som föreskrivs för jämförbara brott.

Utskottets ställningstagande innebär vidare att utskottet från straffrättsliga utgångspunkter inte ställer sig bakom det mera yttrandefrihetsrättsligt präglade yrkandet i motion 1986/87:K126.

3. Barnpornografibrott

I 16 kap. 10 a § BrB stadgas ansvar för barnpornografibrott. Sådant föreligger om någon skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids eller om någon sprider sådan bild av barn. Från straffbarhet undantas gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Motsvarande reglering finns i 7 kap. 4 § 12. tryckfrihetsförordningen. (Prop. 1978/79:179, KU 33, rskr. 317 och KU 1979/80:1, rskr. 2.)

I en av de i det nu aktuella ärendet föreliggande motionerna (1985/86:K402) efterlyses förslag till skärpning av regleringen så att till det straffbara området hänförs inte bara såsom för närvarande skildrande av barn utan även skildrande av den som är äldre men under sådana omständigheter att den skildrade "ser ut som barn".

Till en början vill utskottet erinra om att det vid bestämmelsens införande uttalades att det endast borde ske en försiktig utvidgning av det straffbara området. Försiktigheten motiverades av att kriminaliseringen innebar en begränsning av den grundlagsfästa yttrandefriheten. Det huvudsakliga skälet för kriminaliseringen var den integritetsskada som kan uppkomma när barn medverkar vid tillkomsten av pornografiska alster. Av intresse i sammanhanget är att förbudet gäller bilder av alla slag; inte bara t.ex. fotografiska bilder och film utan även tecknade bilder med barnpornografiskt motiv. Som skäl för att sträcka ut förbudet till att omfatta även tecknade bilder anfördes att bilder med barnpornografiskt motiv är kränkande för barn över huvud taget och inte bara för det barn som kan ha använts som modell.

Detta skäl för den nuvarande kriminaliseringen kan enligt utskottets mening onekligen tala för att stadgandet bör ha den av motionärerna åsyftade omfattningen. I frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i saken vill utskottet emellertid för sin del erinra om de förslag till kriminalisering i ökad utsträckning av pornografiska skildringar som läggs fram i den förevarande propositionen (s. 98 ff) samt påpeka att övervägandena härvidlag präglas av särskild varsamhet på samma sätt som skedde när barnpornografibrottet infördes. Slutsatsen bör därför bli att motionsyrkandet inte bör tillstyrkas. En annan sak är att frågan – om rättsutvecklingen ger anledning till det – bör ses över senare i ett lämpligt sammanhang.

I det nu aktuella lagstiftningsärendet förs motionsvägen (bl.a. i motion 1986/87:Ju641) fram tanken på en sådan ändring i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB att till det straffbara området skulle hänföras även uttryckande av missaktning med anspelning på kön.

Som hets mot folkgrupp betraktas enligt 16 kap. 8 § BrB i dess nuvarande lydelse att någon offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. Motsvarande reglering finns i 7 kap. 4 § 8. tryckfrihetsförordningen. (Om förslag till viss – i detta sammanhang ovidkommande – ändring av stadgandet, se avsnitt 5 nedan.)

Ett syfte med den motionsvägen föreslagna ändringen anges vara att komma till rätta med vissa pornografiska skildringar som av kvinnor upplevs som kränkande.

I detta avseende vill utskottet – på samma sätt som skedde i fråga om barnpornografibrott i det föregående – hänvisa till de förslag till kriminalisering i ökad utsträckning av pornografiska skildringar som upptas i den förevarande propositionen och till de överväganden som där görs. Syftet med motionsförslaget får onekligen i väsentliga delar anses tillgodosett vid en sådan kriminalisering. Härtill kommer – och det har enligt utskottets mening en särskild tyngd – att bestämmelsen om hets mot folkgrupp vid ett genomförande av motionsförslaget skulle förlora sin inriktning på minoritetsskydd. Förslaget bör avstyrkas.

5. Hets mot folkgrupp

I den förevarande propositionen föreslås en utvidgning av det kriminaliserade området enligt den nyss beskrivna bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB. Motivet för skärpningen är att förhindra verksamhet av rasistiska organisationer. Förslaget innebär att det nuvarande kravet på att uttalandet måste ske offentligt eller spridas bland allmänheten slopas.

I några motioner (1986/87:K123 och K127) kritiseras skärpningen. Bl.a. hävdas att som en princip för regleringen av yttrande- och tryckfriheten bör gälla att regleringen avser yttranden som är avsedda att spridas till allmänheten.

Med den nuvarande brottsbeskrivningen begränsas i praktiken möjligheterna till utåtriktad verksamhet från rasistiska organisationer. Med regeringsförslaget tillgodoses ett onekligen mycket angeläget intresse, nämligen att söka lägga hinder i vägen också för intern verksamhet. I likhet med departementschefen kan utskottet inte finna att bestämmelsen genom regeringsförslaget skulle få en alltför vidsträckt räckvidd. Utskottet är därför för sin del berett att godta att bestämmelsen utformas i enlighet med det förslaget. Motionsyrkandena bör avstyrkas.

I detta lagstiftningsärende ägnas stor uppmärksamhet åt spörsmålet om det bör införas ett förbud mot rasistiska organisationer. Som framgår av departementschefens överväganden i ämnet i propositionen har saken ett visst samband med den i föregående avsnitt behandlade frågan om brottet hets mot folkgrupp. I propositionen intar departementschefen den ställningen att han inte för närvarande vill förorda något särskilt förbud som kriminaliserar medlemskap i rasistiska organisationer (prop. s. 326).

I flera motioner (1986/87:Ju614, 631 och 638 samt K124) framställs önskemål om lagstiftning mot rasistiska organisationer. Som ett särskilt stöd för dessa yrkanden framförs att Sverige till följd av sin ratificering av FN:s rasdiskrimineringskonvention är folkrättsligt förpliktat att genomföra sådan lagstiftning.

Utskottet, som önskar tydligt markera sin anslutning till den allmänt omfattade meningen att det är ett starkt samhälleligt intresse att med all kraft motverka rasistiska organisationer, vill inledningsvis hänvisa till den utförliga redovisning och diskussion i ämnet som förekommer i propositionen (s. 104–112, 307 och 308 samt 324–326).

Vid sin bedömning av saken konstaterar utskottet att statsmakterna i tidigare lagstiftningsärenden ansett att Sverige även utan ett särskilt organisationsförbud får anses uppfylla sina folkrättsliga åtaganden i det nu aktuella avseendet. Utskottet vill, i linje med vad departementschefen anför, tillägga att det efter den skärpning av stadgandet om hets mot folkgrupp som regeringen föreslår framstår som än tydligare att den svenska lagstiftningen motsvarar våra åtaganden enligt rasdiskrimineringskonventionen; varje främjande eller uppmuntrande av rasdiskriminering kommer ju i fortsättningen praktiskt sett att vara förbjudet.

Utöver vad nu anförts vill utskottet erinra om att regeringen nyligen tillkallat en parlamentarisk kommission för att föreslå ytterligare insatser mot rasism och främlingsfientlighet (dir. 1987:40). Till kommissionen hör en särskild expertgrupp, ledd av ombudsmannen mot etnisk diskriminering och med företrädare för statens invandrarverk och övriga myndigheter som har särskilt ansvar för berörda frågor. I kommissionens uppdrag ingår särskilt att pröva om aktuell lagstiftning och dess tillämpning kan bli effektivare när det gäller att motverka rasism och främlingsfientlighet.

Mot denna bakgrund finner utskottet det inte nu vara påkallat med något initiativ från riksdagens sida i den riktning som motionärerna förespråkar.

Enligt utskottets mening kan det som ett resultat av kommissionens arbete bli aktuellt för riksdagen att inom kort ta upp frågan om ett organisationsförbud på nytt.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandena i den här delen.

7. Förbud mot narkotikapropaganda

I en motion (1985/86:K405) förespråkas att ett förbud mot narkotikapropaganda införs i "narkotikalagen", eller, som motionsyrkandet får förstås, i narkotikastrafflagen (1968:64). Enligt motionären måste förbudet speciellt

inriktas på narkotikapropaganda i olika medier såsom film, grammofonskivor, video osv.

JuU 1987/88:1 y

I denna fråga vill utskottet först erinra om att riksdagen i fråga om insatserna mot narkotikan har lagt fast en inriktning som innebär att kampen mot narkotikamissbruket skall föras inom alla samhällsområden. Kampen mot narkotikamissbruket får inte begränsas till att enbart minska dess förekomst utan måste syfta till att eliminera missbruket. Målet måste vara ett narkotikafritt samhälle (se bl.a. JuU 1984/85:12 och 26).

I belysning av dessa uttalanden kan utskottet i och för sig förstå de tankar som bär upp motionsönskemålet. På saken måste emellertid uppenbarligen anläggas även synpunkter av olika slag som ligger utanför utskottets beredningsområde. För det fall att en lagstiftning direkt mot "narkotikapropaganda" skulle närmare övervägas vill utskottet framföra sin tveksamhet inför tanken att en sådan reglering skulle upptas i narkotikastrafflagen. Vid sådana överväganden bör enligt utskottets mening också beaktas att vissa av de förfaranden som motionären vänder sig emot synes kunna träffas av narkotikastrafflagens bestämmelser om förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel, gärningar som är straffbara även som försök, förberedelse och stämpling.

Stockholm den 13 oktober 1987

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Hans Göran Franck (s), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Elving Andersson (c), Bengt-Ola Rytting (s), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Lars Sundin (fp) och Sven-Olof Nordlund (s).

Avvikande meningar

1. Videovåldslagen

Björn Körlof (m), Sven Munke (m) och Arne Svensson (m) anser

att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 2 med "Utskottet har" och slutar på s. 3 med "1986/87:K126" bort ha följande lydelse:

Utskottet ansluter sig i denna del till de överväganden och bedömningar som redovisas i motion 1986/87:123 (s. 8 f) och i reservationen till konstitutionsutskottets betänkande KU 1985/86:11 (s. 8 f). Utskottet anser sålunda att videovåldslagen inte för närvarande bör upphävas och avstyrker till följd därav regeringsförslaget om nyreglering i BrB. Utskottet har ingen principiell erinran mot de förslag i fråga om ordningen för utkrävande av ansvar och kriminalisering som läggs fram i motionen och reservationen. De fortsatta övervägandena i denna lagstiftningsfråga bör präglas av de synpunkter som ligger bakom dessa förslag.

Karin Ahrland (fp) anser

att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Utskottets ställningstagande" och slutar med "1986/87:K126" bort ha följande lydelse:

I den särskilda frågan om nykriminalisering såvitt gäller stillbilder vill utskottet anföra följande.

Det råder ingen tvekan om att våldspornografi är ett obehagligt och osmakligt fenomen, som förmedlar en vrångbild av sexuallivet och en förnedrande människosyn. Från kriminalpolitiska synpunkter kan det också hävdas att våldspornografin kan ha allvarliga negativa effekter.

Trots vad nu sagts kan utskottet inte godta att kriminaliseringen utsträcks till att avse alla stillbilder med sådana motiv. Härvidlag har utskottet främst fäst sig vid de svårigheter kriminaliseringen skulle medföra för de lagförande organen när det gäller att dra gränsen mellan kommersiell våldspornografi och framställningar som har konstnärliga syften. Med regeringsförslaget saknas därför garantier för att inskränkningarna i yttrandefriheten inte också drabbar bilder och teckningar som tillkommit i konstnärligt syfte.

Mot denna bakgrund förordar utskottet att propositionen – med bifall till motion 1986/87:K126 – avslås i den del som gäller ansvar för skildrande av sexuellt våld eller tvång i stillbild.

3. Hets mot folkgrupp

Karin Ahrland (fp), Björn Körlof (m), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Arne Svensson (m), Elving Andersson (c) och Lars Sundin (fp) anser

att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Med den" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill för sin del inledningsvis slå fast att det är en synnerligen angelägen uppgift att bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Vid ställningstagande till regeringsförslaget om en utvidgning av det kriminaliserade området i straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp möter först den mera principiella frågan om den rätta avvägningen mellan yttrandefrihetsintresset och intresset att motverka rasism och främlingsfientlighet. Härvidlag ansluter sig utskottet till de överväganden som görs i de föreliggande motionerna. De innebär i korthet att den straffrättsliga regleringen av yttrande- och tryckfriheten bör rikta sig mot yttranden som är avsedda att spridas till allmänheten samt att man bör värna om yttrandefriheten så långt som möjligt för att motverka en utveckling mot ett samhälle där "tankens frihet" innebär endast en frihet att tänka men inte att tala öppet.

Från rent straffrättsliga utgångspunkter konstaterar utskottet att lagtexten givits en alltför vidsträckt räckvidd; gränsen för det straffria området har motivledes angetts till den rent privata sfären. En sådan reglering kommer bl.a. att ge upphov till gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter för de lagförande organen, t.ex. i bevishänseende. Mot den föreslagna regleringen talar sålunda enligt utskottets mening den viktiga grundsatsen att straffbestämmelser – med hänsyn till vikten av att upprätthålla medborgarnas respekt för straffsystemet – bör avfattas så att regelefterlevnaden kan

kontrolleras på ett tillfredsställande sätt.

JuU 1987/88:1 y

Sammantaget finner utskottet att regeringsförslaget bör avstyrkas. De viktiga intressen som bär upp förslaget – och som utskottet inledningsvis anslutit sig till – får tillgodoses på annat sätt, inte minst genom en fri och öppen debatt där rasistiska uttalanden bemöts.

4. Förbud mot rasistiska organisationer

Karin Ahrland (fp), Björn Körlof (m), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Arne Svensson (m), Elving Andersson (c) och Lars Sundin (fp) anser – för det fall att den avvikande meningen om hets mot folkgrupp vinner gillande – att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Vid sin" och slutar med "vara förbjudet" bort ha följande lydelse:

Vid sin bedömning av saken konstaterar utskottet att statsmakterna i tidigare lagstiftningsärenden ansett att Sverige även utan ett särskilt organisationsförbud får anses uppfylla sina folkrättsliga åtaganden i det nu aktuella avseendet.

Särskilt yttrande

Förbud mot rasistiska organisationer

Sven Munke (m) och Hans Göran Franck (s) anför:

Vi delar uppfattningen att det i fråga om förbud mot rasistiska organisationer inte nu är påkallat med något initiativ från riksdagens sida i den riktning som motionärerna förespråkar.

I sammanhanget vill vi för vår del framföra följande.

Enligt FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda organisationer som främjar och uppmuntrar till rasdiskriminering samt förklarar deltagande i sådana organisationer som en brottslig handling.

Sverige har anslutit sig till denna konvention. Sverige är, enligt vår mening, skyldigt att införa en lagstiftning enligt konventionsåtagandet.

Diskrimineringsutredningen under ledning av före chefen för invandrarverket Kjell Öberg har föreslagit att en kriminalisering skall införas i svensk lagstiftning genom att ett tillägg görs till 16 kap. 8 § brottsbalken. De flesta remissinstanserna var positiva till diskrimineringsutredningens förslag.

I propositionen föreslås att ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp skärps. Det skall inte längre krävas att ett uttalande görs offentligt eller sprids bland allmänheten för att det skall kunna vara straffbart. Enligt förslaget är det tillräckligt att yttrandet sprids t.ex. inom en organisation.

Enligt vår mening blir det svårt att i praktiken tillämpa denna bestämmelse. Tillämpningen av bestämmelsen försvåras ytterligare genom att undantag görs i regeringsförslaget för vad som sker i "den rent privata sfären".

Lagrådet anser det tveksamt om en lagändring som nu föreslås i propositionen i någon mera betydande mån skulle underlätta bekämpningen

av organisationer som verkar för rasdiskriminering. Möjligheterna att ingripa mot vad som förekommer vid slutna möten begränsas enligt lagrådet i praktiken väsentligt av svårigheten att få fram tillfredsställande utredning.

Lagrådet anser att Sverige inte uppfyller sina konventionsförpliktelser med mindre än att vi inför en kriminalisering enligt rasdiskrimineringsutredningens förslag. Vi delar denna uppfattning. Enskilda ledamöter av FN-kommittén har i mars i år förklarat att konventionen även på den aktuella punkten är tvingande och att den inte lämnar utrymme för konventionsstaterna att pröva behovet (se propositionen s. 106 stycket 2).

Sverige har varit angeläget om att lojalt uppfylla sina folkrättsliga åtaganden. Detta bör ske fullt ut även i denna viktiga fråga. Det stärker vårt internationella agerande mot rasism och rashets.

I propositionen sägs att organisationer som främjar rasdiskriminering saknar allt berättigande. Men det dras inte de riktiga konsekvenserna av detta uttalande. Vad som hänt i Sverige under senare tid åskådliggör tydligt behovet, inte bara av kriminalisering av rasdiskriminering och rashets som bedrivs av enskild utan även i organiserad form. Det växer fram allt fler rasistiska organisationer. I andra sammanhang anser vi att organiserad brottslighet är särskilt allvarlig.

