

Regeringens proposition

1989/90: 70

om våldsskildringar i rörliga bilder m. m.



Prop.
1989/90: 70

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 8 februari 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bengt Göransson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder mot skador av våldsskildringar i film och videogram. En ny lag om granskning och kontroll av filmer och videogram föreslås. Straffet skärps väsentligt för olaga våldsskildring genom att straffmaximum höjs till fängelse i två år. Vidare görs särskilda insatser för att förbättra möjligheterna att spåra upp otillåtna skildringar och utkräva straffansvar. Statens biografbyrå får resurser för inspektion och kontroll på videogrammarknaden i hela landet. Alla som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram skall registrera sig hos biografbyrån. Biografbyrån får också tillgång till ett register över alla videogram på marknaden. Vidare vidgas skyldigheten att lämna pliktexemplar av videogram till arkivet för ljud och bild. Pliktexemplaren skall lämnas omedelbart då de gjorts tillgängliga för allmänheten.

Ett råd inrättas med uppgift att följa marknadsutvecklingen och ta initiativ till ett informations- och utbildningsprogram på videogramområdet och ge stöd till lokala initiativ. Insatser till stöd för kvalitetsvideogram föreslås.

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 10 b § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

10 b §

Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för *olaga våldsskildring* till böter eller fängelse i högst *sex månader*. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för *olaga våldsskildring* till böter eller fängelse i högst *två år*. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Sprider någon av oaktsamhet en skildring som avses i första stycket och sker spridningen i yrkesmässig verksamhet eller eljest i förvärvssyfte, döms såsom i första stycket sägs.

Första stycket gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. Det gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första stycket inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Första och andra styckena gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. De gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första och andra styckena inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första stycket för spridning av upptagningen. *Vad som har sagts nu* gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första *eller andra* stycket för spridning av upptagningen. *Detta* gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Lag om granskning och kontroll av filmer och videogram

Härigenom föreskrivs följande.

Granskningsplikt

1 § Framställningen i en film eller ett videogram skall vara granskad och godkänd av statens biografbyrå, innan den får visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

2 § Från granskningsplikt enligt denna lag undantas filmer och videogram som

1. sänds i radiosändning,
2. sänds i trådsändning om sändningen är en vidareändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller om sändningen är en egensändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket radiolagen (1966: 755) eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985: 677) om lokala kabelsändningar,
3. utgör reklam för vara eller tjänst,
4. visas vid varumässa, utställning eller sportevenemang, om inte själva visningen utgör en allmän sammankomst.

3 § Biografbyrån får för en viss filmfestival eller ett liknande evenemang medge att framställningar i filmer och videogram visas för personer över femton år, även om framställningarna inte har granskats och godkänts för visning. Ett sådant medgivande får förenas med villkor som biografbyrån finner nödvändiga.

Bedömningsgrunder och åldersgränser

4 § Framställningen i en film eller ett videogram eller en del därav får inte godkännas för visning, om händelserna skildras på sådant sätt och i sådant sammanhang att framställningen kan verka förråande.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur, skildrar sexuellt våld eller tvång eller skildrar barn i pornografiska sammanhang.

5 § Framställningen i en film eller ett videogram får inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år eller under femton år, om den kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada.

6 § Vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning där visning av en framställning i film eller videogram förekommer får tillträde inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder

som biografbyrån bestämt enligt 5 §, om inte något annat följer av andra stycket.

Barn som inte fyllt sju år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från sju år. Barn som fyllt sju år men inte elva år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från elva år.

Arkivering

7 § Filmer eller videogram som har lämnats in för granskning skall återlämnas till den som har begärt granskningen.

Om en framställning har godkänts delvis skall biografbyrån spela av de delar som inte har godkänts och bevara dessa avspelningar. Om framställningen är en film får dock biografbyrån i stället klippa av och bevara de delar som inte har godkänts.

Tillståndskort

8 § Då en av biografbyrån granskad och godkänd framställning visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, skall ett av biografbyrån utfärdat tillståndskort finnas tillgängligt.

Avgifter

9 § Avgift för granskning enligt denna lag tas ut med

1. grundavgift 200 kr.,
2. tidsavgift 45 kr. per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kr.,
3. avgift för varje tillståndskort utöver det första med 1 550 kr.

Tidsavgift tas inte ut om en film eller ett videogram till väsentlig del är en dokumentär framställning.

Om en film eller ett videogram har en speltid under fem minuter vid normal visningshastighet utgår avgiften för varje tillståndskort utöver det första med 150 kr.

Tillsyn

10 § Biografbyrån utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder. Byrån skall därvid verka för att överträdelser av bestämmelserna beivras.

Byrån får uppdra åt därtill lämpade personer att utöva tillsyn för byråns räkning.

11 § För sin tillsyn har biografbyrån rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen där filmer och videogram försäljs eller hyrs ut eller visas för konsumenter.

Biografbyrån har för sin tillsyn även rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen som huvudsakligen används för lagring eller förvaring av filmer och videogram.

12 § Biografbyrån har rätt att av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte sprider filmer eller videogram på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

13 § Om det kan antas att en framställning sprids i strid med 16 kap. 10 b § brottsbalken, får biografbyrån utan ersättning ta hand om ett exemplar för kontroll under högst 24 timmar. Om det finns särskilda skäl, får tiden utsträckas, dock längst till fem dygn.

14 § Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Register över videogramdistributörer m. m.

15 § För att underlätta tillsynen skall biografbyrån upprätta ett register över videogramdistributörer. Registret skall föras med hjälp av automatisk databehandling. Det får innehålla endast sådana uppgifter som lämnas av de registreringskyldiga enligt 17 §.

16 § Arkivet för ljud och bild får ha terminalåtkomst till de uppgifter i registret som behövs för arkivets verksamhet.

17 § Den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram skall anmäla sig för registrering hos biografbyrån.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas till registret.

18 § Bestämmelser om att biografbyrån har terminalåtkomst till det register som arkivet för ljud och bild för över pliktexemplar av filmer och videogram finns i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Ansvars- och överklagandebestämmelser m. m.

19 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning som inte omfattas av medgivande enligt 3 §, visar en framställning i film eller videogram som omfattas av granskningsplikt men inte har godkänts för visning,

2. bryter mot villkor enligt 3 §,

3. bryter mot 6 § om åldersgränser för tillträde till visning,

4. bryter mot 8 § om tillståndskort,

5. underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt 17 §.

20 § Film, videogram och utrustning som använts i strid med 1 § skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

21 § Biografbyråns beslut enligt denna lag i frågor om granskning av film och videogram får överklagas hos kammarrätten. I övrigt får byråns beslut enligt denna lag inte överklagas.

22 § Vid prövning av mål enligt denna lag består kammarrätten av tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna skall en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1-3 lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

23 § Regeringen förordnar för högst fem år i sänder minst sex, högst tio personer att efter kallelse inträda som särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål enligt denna lag. Av dessa personer skall hälften ha särskilda kunskaper om film och hälften ha särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen. Avgår sådan person under den tid, för vilken han har blivit utsedd, förordnar regeringen annan person i hans ställe.

De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

24 § Regeringen meddelar närmare föreskrifter om inkallande av de särskilda ledamöterna till tjänstgöring i kammarrätten samt om ordnandet av kammarrättens arbete med handläggning av mål enligt denna lag och därmed sammanhängande frågor.

Särskild ledamot får för tid, under vilken han varit inkallad till tjänstgöring, ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då förordningen (1959: 348) med särskilda bestämmelser om biograf föreställningar m. m. och lagen (1985: 993) om avgifter för granskning av filmer och videogram skall upphöra att gälla.

2. Om en framställning om granskning av film eller videogram har kommit in till statens biografbyrå före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla. Bestämmelserna i 4 § skall dock tillämpas i stället för bestämmelserna i 3 § förordningen (1959: 348) med särskilda bestämmelser om biograf föreställningar m. m.

3. Den som vid den nya lagens ikraftträdande bedriver registreringspliktig verksamhet skall registrera sig hos biografbyrån senast den 1 mars 1991.

Lag om ändring i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar

dels att rubriken närmast före 13 § skall utgå,

dels att 12-14, 16, 17 och 25 §§ samt rubriken närmast före 12 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Film

Förelagen lydelse

Film, videogram och fonogram

12 §¹

Av film, som är 16 eller 35 millimeter bred och som har godkänts av statens biografbyrå för visning vid biografställning, skall den, som har påkallat granskningen hos biografbyrå, lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Av reklamfilm, som distribueras för visning vid biografställning, skall distributören lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Pliktexemplar enligt första eller andra stycket skall lämnas inom en månad från den dag då filmen första gången visades offentligt här i riket. Den som har lämnat pliktexemplaret skall få tillbaka detta sedan arkivet har haft skälig tid för att framställa en kopia.

Av film eller videogram som har granskats av statens biografbyrå skall den som har påkallat granskningen hos byrån lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild. Har filmen eller videogrammet godkänts skall pliktexemplaret avse den godkända versionen. I annat fall skall pliktexemplaret överensstämma med den version som granskades.

Av reklamfilm, som distribueras för visning vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall distributören lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Pliktexemplar enligt första stycket skall lämnas inom en månad från den dag då lagkraftägande beslut förelåg i granskningsärendet. Pliktexemplar enligt andra stycket skall lämnas inom en månad från den dag då filmen första gången visades offentligt här i riket. Den som har lämnat pliktexemplar av en film skall få tillbaka filmen sedan arkivet har haft skälig tid för att framställa en kopia.

¹ Senaste lydelse 1985: 991.

13 §

Av fonogram eller videogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 50 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild, om ej annat följer av 15 §.

Av fonogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 50 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild, om ej annat följer av 15 §. *Detsamma skall gälla för videogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 10 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här.*

Fonogram eller videogram görs tillgängligt för allmänheten, när exemplar därav lämnas ut för spridning eller används för offentligt framförande. Lika med offentligt framförande anses framförande som i förvärvsverksamhet anordnas inför en större sluten krets.

14 §

Av fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket och har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild. Detta gäller dock endast om

1. den som har låtit föra in exemplaren till riket har fört in minst 50 exemplar och

2. fonogrammet eller videogrammet helt eller delvis innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller framförande på svenska språket eller skildring av svenska förhållanden.

Föreskrifterna i första stycket gäller dock ej om annat följer av 15 §.

Av fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket och har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild. Detta gäller dock endast om

1. den som har låtit föra in exemplaren till riket har fört in minst 50 exemplar *av fonogrammen eller 10 exemplar av videogrammen* och

2. fonogrammet eller videogrammet helt eller delvis innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller framförande på svenska språket eller skildring av svenska förhållanden.

16 §

Pliktexemplar skall lämnas i fråga om

Pliktexemplar skall, *om inte något annat följer av 12 § första stycket*, lämnas i fråga om

1. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats inom riket, av den som har beställt mångfaldigandet eller, om sådan beställare inte finns, av den som har utfört mångfaldigandet,

2. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket, av den som har låtit föra in exemplaren till riket.

1. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats inom riket, av den som har beställt mångfaldigandet eller, om sådan beställare inte finns, av den som har utfört mångfaldigandet,

2. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket, av den som har låtit föra in exemplaren till riket.

17 §

Pliktexemplar av fonogram eller videogram skall lämnas inom en månad från den dag då fonogrammet eller videogrammet först gjordes tillgängligt för allmänheten här i riket.

Pliktexemplar av fonogram skall lämnas inom en månad från den dag då fonogrammet först gjordes tillgängligt för allmänheten här i riket.

I fråga om videogram som inte har getts in till statens biografbyrå för granskning, skall pliktexemplar lämnas så snart som videogrammet har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket.

Pliktexemplar av videogram skall åtföljas av kortfattade skriftliga uppgifter om videogrammets innehåll. Sådana uppgifter skall särskilt avse huruvida videogrammet innehåller våldsscener.

17 a §

Över ingivna pliktexemplar av videogram skall föras ett särskilt register med hjälp av automatisk databehandling. I registret skall antecknas ett nummer för varje videogram och sådana uppgifter om videogrammen som lämnas enligt 17 § tredje stycket. Biografbyrån får ha terminalåtkomst till detta register.

Arkivet för ljud och bild skall underrätta den som har lämnat pliktexemplar av videogram om de nummer som videogrammen har fått i registret.

Den som är skyldig att ge in pliktexemplar skall föra en förteckning över videogram som omfattas av plikten och i förteckningen ange de registernummer som de ingivna pliktexemplaren har fått.

25 §

Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt denna lag kan av myndighet som regeringen bestämmer föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. Vitesföreläggande skall delges.

Talan mot myndighets beslut enligt första stycket förs hos kammarrätten genom besvär.

Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt denna lag kan av arkivet för ljud och bild föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. Vitesföreläggande skall delges.

Den som underlåter att fullgöra sin skyldighet att föra en förteckning enligt 17 a § tredje stycket skall dömas till böter.

Beslut enligt första stycket får överklagas hos kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

2. Om en film har getts in till statens biografbyrå för granskning före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla beträffande skyldigheten att lämna pliktexemplar.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980: 100)¹ skall införas en ny paragraf, 8 kap. 20 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

20 §

Sekretess gäller i ärende om granskning av film eller videogram för uppgift ur filmen eller videogrammet. Sekretessen upphör att gälla när beslut i saken har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Lagen omtryckt 1989: 713.

Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 11 och 12 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*11 §¹

Kammarrätt är delad i avdelningar. Regeringen får bestämma att avdelning skall vara förlagd till annan ort än den där domstolen har sitt säte.

Avdelning består av presidenten eller en lagman såsom ordförande samt av minst två kammarrättsråd, av vilka en är vice ordförande.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och lagen (1990:000) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

12 §²

Kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får ej sitta i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

1. vid prövning av besvär över beslut som ej innebär att målet avgöres,

2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,

3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Handlägges mål som avses i andra stycket gemensamt med annat mål, får nämndemän deltaga vid handläggningen även av det senare målet.

¹ Senaste lydelse 1981:282.

² Senaste lydelse 1984:135.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979: 1152). Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979: 1152) och lagen (1990: 000) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare.

Regeringen bestämmer i vilken omfattning åtgärd som avser endast beredandet av ett mål får vidtas av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller av en annan tjänsteman vid denna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 februari 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, S. Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin

Föredragande: statsrådet Göransson

Proposition om våldsskildringar i rörliga bilder m. m.

1 Inledning

Sedan filmen blev allmänt tillgänglig har den underkastats restriktioner från det allmännas sida. Den statliga filmcensuren har sedan år 1911 genom granskning av all för offentlig visning avsedd film haft till uppgift att hindra att skildringar som bedömts medföra skadeverkningar för barn eller vuxna visas offentligt. De kriterier som censurorganet, statens biografbyrå, haft att följa har under årens lopp skiftat. Under de senaste decennierna har byrån i praktiken tillämpat ett enda, nämligen att en film kan ha en förråande verkan.

Kritiken mot filmcensuren har tidvis varit stark. Förslag om att avskaffa densamma har framförts, även av offentliga utredningar. Det torde emellertid vara allmänt vedertaget att inte alla filmer skall få visas för barn.

I och med att *videogram* från början av 1980-talet blev tillgängliga för en stor publik, främst genom uthyrning, kom frågan om censur av också videogrammen att aktualiseras. Den 1 januari 1986 infördes censur av videogram som skall visas offentligt. År 1985 tillkallades en särskild utredare för att utreda frågor om åtgärder mot våldsskildringar i rörliga bilder. Utredaren, som antog namnet våldsskildringsutredningen, avlämnade i juni 1987 en debattskrift, rapporten (Ds U 1987: 8) Videovåld, som sändes ut på remiss. Yttrandena över debattskriften utgjorde en del av underlaget för huvudbetänkandet (SOU 1988: 28) Videovåld II – förslag till åtgärder, som avlämnades i juni 1988 och remissbehandlades under hösten 1988. Utredaren avlämnade i april 1989 även betänkandet (SOU 1989: 22) Censurlagen – en modernisering av biografförordningen. Även detta betänkande har remissbehandlats.

Våldsskildringsutredningens sammanfattning av huvudbetänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. De lagförslag som framlagts av utredningen bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna och en inom utbildningsdepartementet upprättad sammanställning av remissyttrandena till huvudbetänkandet bör fogas som *bilaga 3* till detta protokoll. Likaledes bör utredarens sam-

manfattning av betänkandet Censurlagen – en modernisering av biograf-förordningen fogas till protokollet som *bilaga 4*, lagförslagen i samma betänkande som *bilaga 5* samt remissammanställningen avseende detta som *bilaga 6*.

Regeringen beslutade den 23 november 1989 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring av brottsbalken, lag om filmcensur och kontroll av videogram och vissa andra lagar. Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 7*.

Lagrådets yttrande, som avgavs den 13 december 1989, bör fogas till protokollet som *bilaga 8*.

Datainspektionen har, som framgår av avsnitt 4.7, inkommit med yttrande.

Till utredningen och till regeringen har kommit in ett stort antal skrivelser med namninsamlingar i ärendet och flera uppvaktningar i frågan har ägt rum hos regeringsledamöter.

I fortsättningen redogör jag först för gällande rätt och den diskussion som förts i denna fråga (avsnitt 2). Därefter diskuterar jag behovet av utökad lagstiftning, när det gäller våldsskildringar i rörliga bilder och de frågor en sådan lagstiftning väcker med hänsyn till regeringsformens bestämmelser om yttrande- och mötesfrihet (avsnitt 3). I avsnitt 4, slutligen, framlägger jag mina överväganden och förslag under åtta huvudrubriker:

- Ett brett åtgärdsprogram (4.1)
- Rådet mot skadliga våldsskildringar (4.2)
- Utbildningsinsatser (4.3)
- Stöd till kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram (4.4)
- Stöd till frivilliga krafter (4.5)
- Straffskärpning (4.6)
- Biografbyråns tillsyn över videogrammarknaden m. m. (4.7)
- Censur av offentligt visad film (4.8)

Som kommer att framgå godtar jag i allt väsentligt lagrådets förslag till ändringar i de remitterade förslagen. Lagrådets granskning har också lett till vissa redaktionella ändringar i lagtexten. Jag behandlar lagrådets synpunkter främst i avsnitten 4.6, 4.7, 4.8.6 och 4.8.9 samt i specialmotive-ringen (avsnitt 6).

Vissa av de förslag som läggs fram i propositionen påkallar inte ändrad lagstiftning och har därför inte granskats av lagrådet. Dessa förslag hänför sig till avsnitt 7.

Vid beredningen av detta ärende har jag samrått med cheferna för justitie-, finans- och civildepartementen samt statsråden Lindqvist, Wallström och Persson i de frågor som berör deras ansvarsområden.

2 Gällande rätt och bakgrund

2.1 Gällande rätt

2.1.1 Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen

Regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter fick sin nuvarande utformning genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1977. I samband med införandet diskuterades filmcensurens förenlighet med de nya reglerna.

I propositionen (prop. 1975/76:209 s.111) om ändring i regeringsformen anfördes att bestämmelserna om förhandsgranskning av biografilm i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograföreställningar m. m. (biograföförordningen) i första hand utgör en begränsning av yttrandefriheten.

Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna försäkrad yttrandefrihet – en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten får begränsas genom lag i den utsträckning regeringsformen medger det. En sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

I regeringsformen (2 kap. 13§) anges de ändamål för vilka begränsning av yttrandefriheten får ske. Dessa är hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Ändamålet med förhandsgranskningen av biografilm anses vara sådant att det överensstämmer med de undantagsmöjligheter som angivits i 2 kap. 13§ regeringsformen.

Eftersom biograföförordningens regler avser film som visas vid biograföreställningar är reglerna om censur även att betrakta som ett ingrepp i mötesfriheten.

Varje medborgare är på ett liknande sätt som gäller för yttrandefriheten garanterad mötesfrihet. Även mötesfriheten får begränsas för vissa ändamål som är angivna i regeringsformen men som saknar intresse här (2 kap. 14§ första stycket). För att säkerställa filmcensurens grundlagsenlighet har i en särskild övergångsbestämmelse, punkt 4 av övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen, föreskrivits att vid ikraftträdandet föreliggande bestämmelser om att film inte fick förevisas offentligt, om den inte dessförinnan hade godkänts för sådan visning, skulle gälla utan ninder av grundlagsbestämmelserna. Sedan den 1 januari 1986 gäller övergångsbestämmelsen även videogram.

För den yttrandefrihet som utövas i tryckt skrift, tryckfriheten, gäller regler som är utformade på ett annat sätt. De begränsningar som får göras i tryckfriheten regleras i tryckfrihetsförordningen.

Enligt tryckfrihetsförordningen gäller förbud mot censur. Missbruk av tryckfriheten får endast beivras i efterhand och i den särskilda ordning och i de fall förordningen medger det. Ansvar för innehållet i en tryckt skrift vilar enligt tryckfrihetsförordningen på en bestämd person, för periodisk skrift vanligen dess utgivare och för en tryckt skrift av annat slag författaren (8 kap. 1 och 5 §§). Denna person kan dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryckfriheten bara om skriften innehåller något som utgör tryckfrihetsbrott. Vad som är tryckfrihetsbrott anges genom en uppräknning i grundlagen av olika gärningar (7 kap. 4 och 5 §§). För straffbarhet krävs att gärningen är kriminaliserad också enligt vanlig lag. I detta sammanhang kan nämnas att som tryckfrihetsbrott anses bl. a. sådan olaga våldsskildring varigenom någon i bild i tryckt skrift skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Straff för sådan gärning finns föreskriven i 16 kap. 10 b § brottsbalken. Brottsbalksbrottet omfattar emellertid även andra former av våldsskildringar. Dessa skall beröras i avsnitt 2.1.4.

Justitiekanslern har uppgiften att vaka över att tryckfrihetens gränser inte överskrids. För mål om tryckfrihetsbrott finns en särskild rättegångsordning med juryprövning.

2.1.2 Biografförordningen

Censur av film har funnits sedan år 1911.

Numera finns bestämmelserna om obligatorisk förhandsgranskning av offentligt visad film i biografförordningen.

Innan en film får visas offentligt, dvs. vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, måste den ha godkänts av statens biografbyrå. Detta gäller alla slags filmer och fr. o. m. den 1 januari 1986 även videogram. Reklamfilm är sedan nämnda tidpunkt undantagen. S. k. trailers betraktas inte som reklam och inte heller filmer och videogram med musikupptagningar, exempelvis s. k. videoclips.

Granskningsverksamheten är avgiftsfinansierad. Varje kopia som skall komma till användning vid offentlig visning skall ges in till biografbyrån. Granskningsavgiftens storlek är beroende av såväl speltid som antal kopior.

Biografbyrån får inte godkänna en film eller en del av en film som på grund av det sätt som händelserna skildras på och det sammanhang som de förekommer i kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott. Biografbyrån får vidare vägra godkänna en film eller en del av en film om den finner att visningen uppenbarligen strider mot lag.

Bedömningen av frågan om ingripande skall ske utgår i huvudsak från filmens syften och helhetsverkan.

Beträffande filmer som är avsedda att visas för barn gäller strängare

regler. Sedan den 1 januari 1978 tillåts visning av en film för barn efter en indelning av dem i tre åldersgrupper. Dessa utgörs av en åldersgrupp för barn som är under sju år, en för barn som fyllt sju men inte elva år och en för barn som fyllt elva men inte femton år. En film eller en del av en film får inte godkännas i den mån den kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada.

Enligt förordningen (1988: 675) med instruktion för statens biografbyrå avgörs frågan om censur av censorer på följande sätt.

Om en film är avsedd att visas för vuxna, dvs. personer som fyllt femton år, prövas frågan om godkännande av en enda censor. När denne ifrågasätter om filmen bör förbjudas helt eller delvis, skall han tillkalla en annan censor för att delta i prövningen. Har de skilda meningar skall ytterligare en censor tillkallas. Om censorerna avser vidta någon mer väsentlig censuråtgärd skall filmgranskningsrådets yttrande inhämtas. Filmgranskningsrådet är ett till biografbyrån knutet rådgivande organ som består av fem ledamöter.

Film som är avsedd att visas för barn skall alltid granskas av två censorer. Minst en av censorerna skall ha kvalificerad utbildning och erfarenhet i barnpsykologi, pedagogik, barnpsykiatri eller annat ämne av värde vid prövningen. Om de båda censorerna inte kan enas, skall en tredje censor delta i prövningen. Om censorerna avser vidta någon mer väsentlig åtgärd skall de, när det gäller barnfilm, inhämta yttrande från barnfilmnämnden. Barnfilmnämnden är — liksom filmgranskningsrådet — ett till biografbyrån knutet rådgivande organ bestående av fem ledamöter.

Biografbyråns beslut i censurärenden kan överklagas hos regeringen. Beslut om avgifter överklagas hos kammarrätten. Vissa av byråns beslut, bl. a. att inhämta yttrande från filmgranskningsrådet eller barnfilmnämnden, får inte överklagas.

Förhandsgranskning av filmer och videogram enligt biografförordningen är den enda form av censur som i dag förekommer i Sverige.

2.1.3 Pliktexemplarslagen

Genom lagen (1978: 487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar infördes regler om pliktexemplar även av ljud- och bildupptagningar. Arkivet för ljud och bild inrättades för att ta hand om dessa nya pliktexemplar. Arkivet startade sin verksamhet den 1 januari 1979, då även lagen trädde i kraft. De grundläggande reglerna om arkivet återfinns i förordningen (1988: 342) med instruktion för arkivet för ljud och bild.

De pliktexemplar som skall lämnas in till arkivet är följande.

1. Samtliga radio- och TV-program som sänts ut av Sveriges Radiokoncernen,
2. filmer som godkänts för visning av biografbyrån,
3. reklamfilm för biografvisning,
4. fonogram och videogram som offentliggjorts och mångfaldigats i landet i minst 50 exemplar och
5. offentliggjorda fonogram och videogram som mångfaldigats utom-

lands och importerats till Sverige i minst 50 exemplar och har svenskt intresse, t. ex. svensk text.

Leveransplikten omfattar också omslag, fodral, folder, broschyr och liknande, som följer med varje exemplar vid spridning. Filmer som lämnats till arkivet återlämnas, sedan arkivet framställt en videokopia.

Arkivets verksamhet kan indelas i fyra huvudområden: accession, bevarande, katalogisering och tillhandahållande. Bl. a. genom personliga besök i videobutiker får arkivets personal kännedom om det leveranspliktiga området. Den som inte uppfyller sin skyldighet att lämna pliktexemplar kan föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet.

Regleringen av arkivets verksamhet är starkt beroende av att det insamlade materialet är upphovsrättsligt skyddat. Detta medför att arkivets tillgänglighet är begränsad. Pliktexemplaren är inte allmänna handlingar. De kan således inte begäras utlämnade med hänvisning till offentlighetsprincipen. (Jfr 2 kap. 11 § 3 tryckfrihetsförordningen och 22 a—c §§ lagen (1960: 729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk).

Huvudregeln är att materialet är tillgängligt endast för forskningens behov. Upptagningarna hålls tillgängliga i kopia i arkivets lokaler genom att spelas upp för den som önskar ta del av upptagningar för forskningsändamål. Forskningsändamål har här en relativt vid bemärkelse då även t. ex. journalistiska djupreportage hör hit. De är inte tillgängliga för allmänheten. Hemlån av ljud- och bildupptagning som förvaras i arkivet får över huvud taget inte ske.

Om någon i annat syfte än forskningsändamål vill ta del av arkivets material fordras upphovsmannens tillstånd.

Arkivet har nyligen inrättat ett ADB-register över inlämnade pliktexemplar.

2.1.4 De s. k. videovåldsbrotten

Den 1 juli 1981 trädde lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag, den s. k. videovåldslagen, i kraft.

Lagens bakgrund var den nästan explosionsartat ökade användningen av videoapparater och uthyrningen av videogram. Detta öppnade möjligheter för en spridning till allmänheten av våldsskildringar.

Syftet med lagen var att hindra att filmer eller videogram med ingående skildringar av våld eller hot om våld lämnades ut till barn under femton år. Förbudet gällde spridning av skildringar av detta slag som skedde i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet som inte var ringa bröt mot lagen kunde dömas till böter eller sex månaders fängelse. Filmer och videogram som biografbyrån godkänt för visning för någon åldersgrupp under femton år omfattades inte av lagen. Exemplar av videogram eller film som varit föremål för brott skulle förverkas, om det inte var uppenbart obilligt.

Den 1 augusti 1982 utvidgades lagen till att förbjuda spridning även till vuxna personer av skildringar av rått eller sadistiskt våld. Filmer och videogram som godkänts av biografbyrån för en vuxenpublik omfattades inte av spridningsförbudet.

Den 1 januari 1986 trädde ytterligare förändringar i kraft. Beskrivningen av det brott som avsåg spridning till vuxna av s. k. extremvåld fick en ny lydelse så att den gällde närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld. Samtidigt straffbelades även spridning av skildringar av sexuellt våld eller tvång. Statens biografbyrå skulle fortsättningsvis meddela medgivande innan åtal fick väckas. Vidare öppnades möjlighet till frivillig förhandsgranskning av videogram hos biografbyrån.

I samband med en lagrådsremiss år 1986 om förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten, m. m. framfördes förslag om att de s. k. videovåldsbrotten skulle överföras till brottsbalken, se prop. 1986/87: 151. Förslaget om grundlagsreglering ledde inte till lagstiftning såvitt gällde videogrammen. Däremot infördes i brottsbalken brotten olaga våldsskildring och otillåten utlämning av film eller videogram (16 kap. 10 b resp. 10 c§). Samtidigt förändrades brottsbeskrivningen i flera avseenden i förhållande till vad som gällt i videovåldslagen. Tankarna på ett förstärkt grundlagsskydd för yttrandefriheten har blivit föremål för fortsatt beredning (jfr konstitutionsutskottets betänkande KU 1987/88: 36).

Förslaget till ny grundlagsreglering i fråga om yttrandefriheten byggde på samma system som tryckfrihetsförordningen. Systemet med en ensam ansvarig person — ansvarig utgivare — skulle överföras till de nya medierna. Av det skälet är nu olaga våldsskildring även ett skildringsbrott från att i videovåldslagen uteslutande varit ett spridningsbrott. Tanken var att i första hand en ensam ansvarig utgivare skulle straffas för olaga våldsskildring och att man endast sekundärt skulle åtala personer närmare allmänheten i distributionskedjan. Ännu har emellertid inte någon sådan ordning med en ansvarig utgivare införts vare sig för film eller videogram.

Såsom olaga våldsskildring straffbeläggs spridning dels av alla slags bilder som skildrar sexuellt våld eller tvång, dels av rörliga bilder som innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur. Straffansvaret gäller även den som framställer sådana bilder, om de är avsedda att spridas. Såvitt gäller bilder med sexuellt våld eller tvång i tryckta skrifter svarar brottet mot ett tryckfrihetsbrott. Skildringar av sexuellt våld eller tvång som inte faller under tryckfrihetsförordningen liksom skildringar i rörliga bilder av närgånget eller utdraget grovt våld mot människor eller djur är straffbelagda enbart enligt brottsbalken. När det gäller spridning av de otillåtna skildringarna svarar brottsbalksbrottet i huvudsak mot den kriminalisering som fanns i videovåldslagen. Kraven på att spridningen skall ha skett i näringsverksamhet eller annars i förvärvssyfte uteslöts emellertid i brottsbalksbrottet. Vidare är nu endast uppsåtligt handlande straffbelagt, medan även oaktsamhet som inte var ringa tidigare var kriminaliserad enligt videovåldslagen.

Brottet otillåten utlämning av film eller videogram motsvarar det i videovåldslagen straffbelagda utlämnandet av våldsfilmer till barn under femton år. Kravet på att gärningen skall ha skett i näringsverksamhet kvarstår. Nu bestraffas dock endast uppsåtligt och grovt oaktsamt handlande, medan videovåldslagen gjorde även oaktsamhet som ej var ringa straffbar.

Någon särskild regel om förverkande motsvarande den som fanns i

videovåldslagen togs inte in i brottsbalken utan här inträder i stället de allmänna reglerna om beslag och förverkande.

2.1.5 Barnpornografibrott

Den som skildrar barn i pornografisk bild med uppsåt att bilden sprids eller sprider sådan bild döms till ansvar enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken för barnpornografibrott. Bestämmelsen omfattar alla typer av bilder, stillbilder liksom rörliga bilder, tecknade bilder liksom fotografiska bilder och bilder som förmedlas med TV-teknik eller videogram. Barnpornografibrottet tillkom tidigare än videovåldslagen. Detta brott är också ett tryckfrihetsbrott. Påföljden är böter eller fängelse i högst sex månader.

2.1.6 Internationella åtaganden

Yttrandefriheten är också garanterad i några av de internationella konventioner som Sverige ingått. Artikel 19 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter tillförsäkrar var och en yttrandefrihet och innehåller en definition av vad denna frihet innefattar. I ett tredje stycke till artikeln anges att de i artikeln nämnda rättigheterna får underkastas vissa inskränkningar, men endast sådana som är angivna i lag, och som är nödvändiga a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende och b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen ("ordre public"), den allmänna hälsovården eller sedligheten. Konventionens efterlevnad övervakas av FN:s kommitté för de medborgerliga och politiska rättigheterna.

Också den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller bestämmelser till skydd för yttrandefriheten. I artikel 10 stadgas att envar skall äga rätt till yttrandefrihet innefattande frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Också denna rätt får underkastas vissa inskränkningar under förutsättning att dessa är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga, bl. a. med hänsyn till den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott och skyddandet av hälsa eller moral. Som redovisats i betänkandet Videovåld II s. 36 ff har artikeln i flera fall blivit föremål för tolkning av konventionsorganen i Strasbourg, bl. a. i målet Handyside mot Storbritannien.

Konventionen om barnets rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling i november 1989 tar även upp frågan om barns rätt till yttrandefrihet. Enligt artikel 17 åtar sig konventionsstaterna att säkerställa att barnet har tillgång till information och material från olika nationella och internationella källor. Vidare föreskriver artikel 17 att konventionsstaterna skall bl. a. uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd.

Förslag om att underteckna konventionen kommer att föreläggas detta riksmöte.

2.1.7 Utländsk rätt

Det finns stora olikheter mellan nationer vad gäller synen på restriktioner av utbudet av rörliga bilder. I vissa länder tolereras mycket närgångna våldsskildringar, medan man är restriktiv i fråga om sexualskildringar. I andra länder är det tvärtom. Det är vanligt med någon form av förhandsgranskning för film som skall visas offentligt för barn och ungdomar, medan regelsystemet i övrigt varierar starkt.

I de *nordiska* länderna skiljer sig lagstiftningen ganska mycket åt i detta avseende.

Danmark har inte vuxencensur, men filmer och videogram som skall visas offentligt för barn och ungdomar under 16 år skall förhandsgranskas. Det finns ingen lagstiftning som direkt avser videogram för privat bruk, men däremot ett generellt förbud att tillhandahålla pornografiska filmer för underåriga.

Finland har censur av alla filmer och videogram som skall visas offentligt. En rad olika åldersgränser tillämpas. För den privata videogrammarknaden gäller att videogram som inte är tillåtna för offentlig visning för personer under 18 år över huvud inte får tillhandahållas.

Island har censur av alla filmer och videogram.

Norge har förhandsgranskning av alla filmer och videogram som skall visas offentligt. Sedan den 1 januari 1988 skall också alla videogram som tillhandahålls allmänheten registreras i det särskilda videogramregistret. Registrering kan vägras om videogrammets innehåll strider mot strafflagens förbud mot skildring av pornografi eller grovt våld. Videogramregistret kan också kräva att ett videogram skall vara granskat av Statens Filmkontroll innan det registreras. Vidare krävs för att få sälja eller hyra ut videogram till allmänheten att detaljisten har kommunalt näringsstillstånd. Straffansvar kan bara undgås om videohandlaren kan visa att han inte brustit i kontroll. Straffen rör sig om böter, fängelse, företagsbot eller näringsförbud.

Västtyskland kräver förhandsgranskning av alla filmer och videogram som skall tillhandahållas någon som inte fyllt 18 år. Däremot finns ingen obligatorisk vuxencensur. Försäljning och uthyrning av filmer och videogram som inte granskats eller som fått åldersgränsen 18 år, får ske bara i lokaler dit underåriga inte har tillträde. Postorderdistribution av vuxenprogram är förbjuden.

Storbritannien har censur av alla filmer och videogram. Censuren för videogram är strängare än för film avsedd för offentlig visning. Filmer som har den strängaste åldersgränsen (R 18) får bara tillhandahållas i särskilda lokaler (ett 100-tal i hela landet), som har licens utfärdad av regeringen.

Frankrike har ett system som i hög grad liknar det nuvarande svenska: censur för offentligt visad film men efterhandskontroll av filmer som enbart avsetts för den privata marknaden.

Italien har generell censur av filmer och videogram, såväl för offentlig visning eller TV som för uthyrning eller försäljning till de privata konsumenterna.

2.2 Bakgrund

2.2.1 Utvecklingen på medieområdet

Människans uttrycksförmåga är nära förbunden med möjligheten att fästa yttranden i materiella *medier*. Dessa bevarar uttrycket och gör det möjligt att överbringa meddelanden och tankar mellan personer som inte har direkt kommunikation med varandra. Medier kan i mer eller mindre tekniskt avancerad form medge mångfaldigande eller upprepning. Att fästa språkliga eller andra uttryck i medier gör det emellertid också möjligt för andra än de som direkt deltar i utbytet att påverka processen och av olika skäl hindra kommunikationen.

Den radikalt nya möjlighet till mångfaldigande av det skrivna ordet som tryckerikonsten innebar inskränktes också omedelbart genom föreskrifter om censur av makthavare, både kyrkliga och världsiga. Först upplysningstiden och 1800-talets frihetssträvanden medförde en principiell förändring i detta – ungefär 300 år efter boktryckarkonstens genombrott i Europa.

Tryckerikonsten gjorde det möjligt att mångfaldiga bilder, men fotografiet och kinematografen medförde helt andra spridningsmöjligheter också för icke-skriftliga gestaltningsformer.

I filmens barndom var de ekonomiska hindren för en mer allmän spridning utanför offentliga visningslokaler så stora att det knappast går att tala om *privat* bruk och privat distribution av film som ett massmedium.

Först när videotekniken under 1980-talet blev allmänt tillgänglig för stora delar av befolkningen i de industrialiserade länderna förändrades denna situation. Det skedde i en för många oväntat snabb takt, vilket t. ex. kan utläsas av att den statliga massmediekoncentrationsutredningen i sitt betänkande (SOU 1980: 28) Massmediekoncentration inte förutsåg att videogrammen skulle spela en väsentlig roll som massmedium. I och med att uthyrning av videogram blev allmän, till en kostnad för den enskilde som motsvarar eller är mindre än priset på en biobiljett, blir den rörliga bilden ett massmedium på ett nytt sätt. Samtidigt har inspelning av videogram blivit så billig att den konkurrerar med fotografien. Därmed är en kommunikation i rörliga inspelade bilder möjlig för de flesta i den industrialiserade världen.

Distributionen av rörliga bilder till enskilda hushåll, vilken redan i och med televisionen på ett grundläggande sätt förenklats och förbilligats, har radikalt utvidgats. Samtidigt med videotekniken utvecklades tekniken med TV-sändande satelliter, som efter vidaresändning i kabel möjliggör ett mycket större urval av TV-kanaler än tidigare, delvis utan kontroll från myndigheternas sida. Den närmaste utvecklingen kommer att medföra ännu fler distributionsmöjligheter för rörliga bilder, bl. a. via direktsändande satelliter, databaser och direkta abonnemang via kabel.

2.2.2 Statens roll

Radions införande och senare de nämnda nya möjligheterna till distribution av rörliga bilder innehåller således betydligt fler och snabbare alternativ till förmedling av budskap än det tryckta ordet. Detta har betydelse för

den vikt olika medier får för nyhetsförmedling och debatt och utgör ramen för den diskussion som under flera decennier nu förts om videogrammens roll i förhållande till de demokratiska friheterna och deras grundlagsförankring, samt hur dessa principer kan förenas med ingripanden från statsmakternas sida.

Gränsen mellan rätten att direkt till en närvarande samtalspartner eller i ett offentligt möte säga sin mening och friheten att utan hinder sprida resultatet av ett yttrande i form av ett mediebundet budskap blir genom den snabba distributions- och lagringstekniken otydligare. Samtidigt gör den nya tekniken *censur* av yttranden möjlig på ett annat sätt än tidigare.

Friheten att dels yttra sig i tal och privata brev och dels sprida yttranden i tryckta skrifter utan hinder har sedan länge skyddats av två olika grundlagar i Sverige – regeringsformen resp. tryckfrihetsförordningen. Detta bygger bl. a. på att det tidigare varit relativt lätt att skilja yttrandet från spridning av det i ett medium lagrade yttrandet, i praktiken enbart den tryckta skriften. Också nuvarande grundlagar bygger på en sådan uppdelning.

När det gäller de rörliga bilderna ansågs i de flesta länder redan från början att dessa hade sådan påverkansmöjlighet och var så riskabla från flera synpunkter, att filmen behövde underkastas vissa inskränkningar i yttrandefriheten. I Sverige infördes sålunda förhandsgranskning eller censur av filmer redan år 1911, dvs. ett par decennier efter teknikens tillkomst.

Detta skedde under en tid då tryckfriheten var mer begränsad än idag, men då det i stort sett rädde en allmän tryckfrihet i demokratiska länder i fredstid.

De kriterier som infördes för den svenska filmcensuren var redan från början av en annan art än de kriterier som gällde för begränsningar av det tryckta ordets frihet. Den avgörande skillnaden var och är givetvis att ingen förhandsgranskning av det tryckta ordet överhuvud accepteras utan att ansvaret för tryckfrihetsbrott utkrävs *efterhand*.

Denna skillnad i behandlingen motiverades med den starkare *påverkan* som rörliga bilder kunde antas ha i jämförelse med tryckta skrifter. Denna påverkan ansågs också allmänt kunna medföra skadeverkningar av olika slag, t. ex. moraliska skador som sexuell lössläpphet eller sedeslöshet, psykiska skador på barn eller känsliga personer. Ett annat motiv för censur har varit risken för skador för det allmänna eller statens säkerhet, t. ex. genom att filmer kunde förleda till brott. Även försvars- och utrikespolitiska hänsyn har anförts.

Filmcensuren hade emellertid också motiv som gör att den kan ses som en klasslag: det var arbetarklassen som skulle skyddas mot eller hindras att nås av skadliga eller upproriska inflytanden.

De statliga ingripandena genom censuren kom i stor utsträckning att under de första decennierna koncentrera sig till skildringar av sexuella motiv, d. v. s. ingripandena gällde främst pornografi.

I samband med den allmänna liberaliseringen av synen på sexualiteten mildrades, särskilt under 1960- och 1970- talen, i praktiken synen på pornografi. Avskaffandet av straffbestämmelserna för tukt- och sedlighets-

sårande framställningar medförde att endast censur av våldsskildringar, med eller utan sexuella inslag, kom att kvarstå i Sverige — till skillnad från en hel rad andra länder som behållit sin restriktiva syn på pornografi.

Under senare tid har debatten om censur av rörliga bilder så gott som helt kommit att handla om gränserna för skildring av våld och om de skador som kan uppkomma, om inga ingripanden görs.

För de filmer och videogram som inte är avsedda att visas offentligt är situationen en annan. Någon lagbestämmelse om obligatorisk förhandsgranskning finns inte.

Som redovisats i avsnitt 2.1 trädde år 1981 ett förbud i kraft mot uthyrning av videogram med våldsinslag till barn under 15 år. År 1982 förbjöds uthyrning över huvud taget av videogram med grova våldsskildringar. År 1986 skärptes och förtydligades bestämmelserna och från den 1 januari 1989 ingår dessa i brottsbalken. Såväl uthyrare som grossister kan ställas till ansvar. Den som bryter mot reglerna kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Genom den möjlighet till *frivillig* förhandsgranskning hos statens biografbyrå som infördes den 1 januari 1986 kan företagarna i branschen också undanröja osäkerhet om ett videogram är olagligt eller ej. Efter överläggningar med staten har branschföreträdare åtagit sig att låta granska videogram med ett tveksamt innehåll. Ytterligare led i en självsanseringskampanj inom branschorganisationerna redovisas i avsnitt 2.2.6.

Det pågår sålunda ett saneringsarbete inom den del av branschen som arbetar öppet och lagligt. En stor del av de problematiska filmerna finns emellertid utanför den öppna handeln. Hur stor del finns det för närvarande mycket osäkra uppgifter om, men en uppskattning säger att ungdomar får ungefär en tredjedel av sina videogram genom privatkopiering. Det är lätt att direktimportera, kopiera och sprida videogram utan tillstånd av upphovsrättshavarna, utan förmedling av handeln och utan insyn av myndigheter. En stor del av de råaste, i domstol fällda eller oupptäckta våldsskildringarna kan antas spridas på denna svarta marknad. Staten och filmägarna har båda intresse av att den marknaden i görligaste mån begränsas.

År 1978 infördes en lag om inlämning av pliktexemplar av fonogram och videogram till arkivet för ljud och bild (ALB), och därmed inleddes också en registrering av videogram. Alltjämt saknas dock en tillfredsställande och heltäckande bild av marknaden, och åtskilliga framställningar lämnas fortfarande inte in till arkivet.

Genom videoavgiften, som år 1988 höjdes från 40 till 60 kr. per kasset, bidrar branschen till finansieringen av filmfonden och därmed till produktion av svensk film och till andra filmkulturella insatser av Svenska Filminstitutet.

De nya medicernas framväxt utgör bakgrunden till det arbete med en utvidgning av grundlagsskyddet för yttrandefriheten som pågått sedan mer än ett decennium. Avsikten är att ge de nya medicerna ett skydd som är likvärdigt med skyddet enligt tryckfrihetsförordningen. Yttrandefrihetsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1983: 70) Värna yttrandefriheten en ny yttrandefrihetsgrundlag. Förslaget innehöll bl. a. möjlighet till

censur av film och videogram för *minderåriga*, både då de sprids direkt till den enskilde via t. ex. uthyrning och vid offentlig visning. Dessa förslag fördes emellertid inte vidare till riksdagen när en proposition (prop. 1986/87: 151) om ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m. lades fram för riksdagen, eftersom förslag till ändrade regler för radio, TV, filmer och videogram inte togs upp. Dessa frågor bereds f. n. ytterligare under parlamentarisk medverkan.

2.2.3 Våldsskildringars påverkan på enskilda och samhället

Otillåtna skildringar av extremt våld har fortsatt att förekomma på marknaden för uthyrning av videogram, trots att lagen medger ingripanden mot videogram också för privat bruk. Det förekommer som jag redan nämnt, att videogram med våldsskildringar som har varit föremål för fällande domar ändå hyrs ut till allmänheten, liksom givetvis att våldsvideogram som ännu inte blivit upptäckta, kan finnas till uthyrning i butiker. Den svarta marknaden, där videogram kopieras privat, i vissa fall efter import från länder utan begränsningar, och därefter sprids helt utanför den etablerade uthyrningsbranschen, är ett fenomen som upprört många.

I breda kretsar, framför allt hos personer med särskilt ansvar för barn och ungdomar, t. ex. lärare och annan pedagogisk personal, har dessa förhållanden lett till starka protester och krav på ingripanden i form av en allmän och obligatorisk statlig förhandsgranskning, dvs. censur, av alla videogram på marknaden för privat bruk. Dessa krav har ibland fått ytterligare näring av den allmänna indignationen över vissa våldsdåd där det ansetts att förövarna inspirerats av vissa våldsfilmer.

Den *utländska* debatten, redovisad bl. a. i en översiktsrapport från Unesco, har delvis också gällt risken för att frihet att skildra våld i media skulle kunna främja *terrorism*.

I debatten har man pekat på skadeverkningar av videogrammen av i huvudsak två olika slag, skador på enskilda och på samhället. I regel har de samhällliga skadeverkningarna satts i samband med att enskilda individers benägenhet att begå våldsbrott har förknippats med påverkan av våldsskildringar. Sådan påverkan har ansetts leda till bl. a. psykiska skador hos den enskilde, uttryckta t. ex. som aggressivitet och brist på självförtroende. Det kan också handla om bristande förmåga till inlevelse i andra människors situation och lidanden. Våldsskildringar i videogram, i kombination med en bristfällig psyko-social miljö, har förknippats med en av polis vitsordad ökning av de grova misshandelsfallen, särskilt i storstäderna. Skola och barnomsorg har också påtalat en ökad våldsmentalitet bland barn och ungdom. Man har anfört att våldsvideogram skulle kunna utlösa handlingar som i och för sig har djupare liggande orsaker.

Viss forskning om påverkan av rörliga bilder har gjorts i utlandet och även i Sverige och åberopas som stöd för ytterligare åtgärder mot våldsskildringar i videogram för privat bruk. Andra bestriider resultatens entydighet. Graden av påverkan från våldsskildringar har emellertid i många fall inte ansetts kunna bedömas enbart på grundval av de trots allt relativt fåtaliga och stundom motsägelsefulla forskningsresultaten. I diskussionen

har ofta åberopats att erfarenheter från fältet skall ges lika stor tyngd som den vetenskapliga erfarenhet som hittills föreligger. Lärare, förskolepersonal, socialarbetare, ungdomsorganisationer och föräldrar har vittnat om skador bland barn och ungdomar.

2.2.4 Fakta om videogrammarknaden

Videoområdet expanderade kraftigt under 1980-talet. Budgetåret 1981/82 omsatte hyrvideomarknaden ca 325 milj. kr. — för år 1988/89 beräknas omsättningen till ca 1,5 miljarder kr.

Tillgången till videobandspelare ökar kraftigt och i januari 1989 beräknades, enligt uppgifter från Sveriges Radios publik- och programforskning, 47 % av befolkningen ha tillgång till video. 65 % av barnfamiljerna beräknas ha tillgång till video, medan andelen är lägre i de högre åldersgrupperna av befolkningen. Mellan åtta och tio procent av hela befolkningen beräknas titta på video under en dag.

42 % av videotittarna ser hyrfilm, vilket främst gäller ungdomar. Det utländska inslaget i hyrfilmerna är helt dominerande: bara fyra procent av filmerna är svenska.

Uthyrningen av videofilm har emellertid nu stagnerat. I områden där satellit-TV byggts ut har videouthyrningen halverats det senaste året.

En stor del av de filmer som hyrs ut mest är filmer som funnits på biograferna och som i en andra omgång hyrs ut för hemvideo.

Antalet filmer som finns för uthyrning uppskattades av våldsskildringsutredningen till 7 000 olika titlar. En något senare uppskattning enligt en förteckning från Sveriges Videodistributörers Förening (SVF, fd IFPI-VIDEO) ger ca 8 500 titlar. Ungefär 1 000 nya titlar beräknas tillkomma årligen. I detta antal ingår ett stort antal pornografiska filmer. Omkring 3 500 hyrställen finns — specialbutiker, kiosker, närbutiker, bensinstationer etc.

Under den senaste tiden har antalet videogram för försäljning till konsumenterna ökat och kan förväntas öka ytterligare, liksom i många andra länder. Även inom branschen blir numera försäljning av videogram från distributör till detaljist vanlig, istället för olika former av vinstdelningssystem e. dyl.

En undersökning av utredningen tyder på att omkring en tredjedel av barn och ungdomar under 15 år tittar på barnförbjudna filmer på video.

Ingripandena vid misstanke om olaga våldsskildring är ganska få: År 1986 prövade biografbyrån frågan om åtalsmedgivande för 9 videogramtitlar, år 1987 för 122. År 1988 prövades 78 filmer och år 1989 28 filmer. I januari i år gjordes ett större beslag varför under året redan 47 filmer lämnats in för åtalsprövning.

2.2.5 Förhandsgranskning av videogram

Frågan om förhandsgranskning eller censur av videogram som tillhandahålls för den privata marknaden har, som framgått av det tidigare sagda, varit ett framträdande krav från en stor del av den opinion som deltagit i debatten.

De krav som rests på censur har oftast åtföljts av ett understrykande av att censur av våldsskildringar, avsedda för direkt distribution till konsumenter på den privata marknaden, inte bör anses komma i konflikt med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet. I stället har just den fria distributionen – utan annat än efterhandsingripanden – ansetts vara ett hot mot de demokratiska grundvärdena om respekt för andras liv och hälsa. Andra demokratiska länder med längre gående former av inskränkningar för eller censur av hemvideogram har anförts som förebilder för Sverige.

En *moralisk* effekt av censur utöver den direkta påverkan på tillgången till våldsvideogram skulle enligt mångas uppfattning också vinnas genom att samhället markerar, att man inte tillåter visning av våldsskildringar i hemmen på andra villkor än de som gäller för offentlig visning. De som bekämpar dessa skildringar skulle därmed få en starkare ställning i förhållande till producenter och distributörer av sådana alster. Man skulle på så sätt kunna uppnå en förebyggande effekt som inte direkt kan avläsas i statistiken över brott mot bestämmelserna om förbud mot videovåld i brottsbalken. Även föräldrar och vårdnadshavare samt andra som arbetar med barn och ungdom skulle bli mer uppmärksamma mot de skador som våldsskildringar kan vålla. Lagstiftningen mot aga av barn anförts som exempel på en lagstiftning som haft en förebyggande effekt, viktigare än den rent juridiska verkan.

Forskningsresultaten om påverkan av våldsskildringar har inte givit entydigt resultat till stöd för en direkt koppling mellan utvecklingen av våldsbrottsligheten och medieutvecklingen. Vissa uppgifter tyder dock på ett samband mellan en del ungdomars höga konsumtion av videovåldsskildringar och våldstendenser.

Regeringsformen – liksom även internationella konventioner såsom Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – kräver att inskränkningar av grundlagsskyddet för yttrandefriheten skall knytas till de behov som föranleder dessa restriktioner. Den *effekt* som inskränkningarna medför skall således stå i proportion till ingripandet. Om censur av videogram inte kommer att utrota extremvåldet på marknaden, t.ex. därför att en svart marknad kommer att finnas kvar, har det hävdats att effekten inte står i proportion till ingripandet och därmed inte står i överensstämmelse med grundlagen.

En hel del äldre videogram kommer också under överskådlig tid att finnas tillgängliga i kopia och dessutom kvarstår möjligheten att direktimportera, för den enskilde och för mindre nogräknade företag.

Ungdomars tittande på extremvåld i ocensurerade videogram kan dessutom kopplas ihop med andra problem, t.ex. våldsskildringar som visas helt legalt t.ex. på TV eller bio. Barns och ungdomars tittande på censureade, dvs. vuxentillåtna men barnförbjudna filmer som videogram i hemmet kan vara ett problem som har en betydligt större omfattning än de extrema våldsskildringarna. Detsamma gäller överkonsumtion inom vissa grupper av vuxna.

Den kontrollfunktion som biografbyrån utövar är i praktiken knuten till att den som visar en granskad film också ser till att de åldersgränser som

satts för filmen iakttas vid visningstillfällena. En motsvarande kontroll kan inte ske för videogram som spelas upp i hemmet.

Den eftersträlvade avskräckande eller moraliska verkan äventyras om det *totala* utbudet av våldsskildringar på marknaden, den legala och den illegala, inte minskas avsevärt genom samhällsinsatser som t.ex. förhandsgranskning. Därmed skulle samhällets åtgärder i stället kunna te sig som en uppvisning i maktlöshet och leda till ytterligare uppgivenhet inför fenomenet och brist på positiva initiativ för att ge alternativ till våldsskildringar.

Möjlighet till *frivillig* förhandsgranskning av videogram infördes som nämnts genom videovåldslagen den 1 juni 1986. Till en början begagnades denna möjlighet i begränsad omfattning, men de senaste åren har andelen av frivilligt förhandsgranskade filmer ökat kraftigt: 23 videogram granskades under sista halvåret 1987, under år 1988 225 st. I dag kan man räkna med att ca hälften av samtliga filmer som kommer ut på den legala marknaden förhandsgranskas på detta sätt. Därtill kommer att ett stort antal av de videogram som inte förhandsgranskas är harmlösa och okontroversiella.

2.2.6 Branschens egna åtgärder

Kritiken mot våldsskildringarna i videogrammen har inte bara lett till en skärpt lagstiftning. Inom branschen har opinionskraven på censur lett till en del insatser för att sanera marknaden. Den frivilliga förhandsgranskningen har redan nämnts, och därtill har, bl. a. efter överläggningar med statliga företrädare, ett program för självsanering inletts.

Branschorganisationen Sveriges Videodistributörers Förening antog sålunda i december 1987 rekommendationer för marknadsföring av videofilm. Dessa rekommendationer innebär att det skall finnas uppgifter om att filmen granskats av biografbyrån, eller om att distributören tar ansvar för innehållet på annat sätt, samt om fastställda eller rekommenderade åldersgränser. Vidare skall videouthyraren eller försäljaren avhålla sig från att framhålla förekomst av våldsinnehåll i säljfrämjande syfte.

Information har lämnats till medlemmarna om innehållet i gällande lagstiftning och om filmer som åtalats eller fällts enligt videovåldslagen.

Inom Sveriges Videodistributörers Förening har fattats ett för medlemmarna bindande beslut att alla filmer om vilka det råder tvekan i förhållande till videovåldslagen skall sändas till biografbyrån för förhandsgranskning.

Förutom denna granskning redigerar vissa distributörer själva sina filmer med hjälp av extern expertis i syfte att minska våldsinslagets omfattning.

Dessutom presenterade organisationen den 1 juli 1988 ett program för sanering av branschen med följande inslag:

- ett system med ansvarig utgivare för videogram förordas,
- auktorisation av videobutiker,
- bortrensning av äldre filmer,

- övervakning av marknaden i samarbete med Filmägarnas Kontrollbyrå,
- katalog över marknadsens alla filmtitlar,
- postordersystem för alla filmtitlar ur katalogen,
- stöd till kvalitetsfilm samt
- information och utbildning inom branschen.

Detta program har delvis som förutsättning ett mer etablerat samarbete mellan distributörer och detaljister. Samarbetet mellan parterna har dock inte utvecklats som genomförandet av saneringsprogrammet förutsätter.

Inom ramen för de förändringar av film- och videoavtalet som gjordes år 1988 har arbetet med att ge ut en filmkatalog kommit igång. Branschen har dessutom genomfört viss utbildning av videohandlare.

3 Behov av en skärpt lagstiftning

De omständigheter som jag inledningsvis har redogjort för har övertygat mig om att en serie åtgärder mot de skadliga verkningarna av våldsskildringar på videogram är nödvändiga. I avsnitt 4 skall jag redogöra för det breda åtgärdsprogram som enligt min mening bör startas.

Programmet innefattar vissa lagstiftningsåtgärder som kompletterar de nuvarande ingripandena mot extremvåldsskildringar. Dessa lagstiftningsåtgärder behövs, dels därför att de senaste ändringarna i straffbestämmelserna måste kompletteras så att även överträdelse som begås av oaktsamhet bedöms som brottslig, dels därför att straffen för olaga våldsskildring enligt min mening är för låga i jämförelse med andra brott.

Jag har bedömt behovet som ringa av en lagstiftning om förhandsgranskning eller censur av videogram som sprids direkt till den enskilde konsumenten genom uthyrning eller försäljning. Den effekt en vidgad censur skulle ge är enligt min mening inte tillräcklig för att nå syftet att komma till rätta med det problem som våldsskildringarna i rörliga bilder utgör. Censur av videogram som tillhandahålls den enskilde konsumenten inom handeln kommer inte att hindra att det också i fortsättningen finns en marknad utanför den etablerade handeln. Denna marknad har redan i dag en stor omfattning och kan snarare förväntas växa om samhället koncentrerar sina insatser mot våldsskildringarna till censur. Effekten av en censur kan enligt min mening därmed bli en mer passiv hållning från samhällets sida till skadliga våldsskildringar i rörliga bilder. De samhälleliga insatserna i kampen mot skadliga våldsskildringar måste utgå från de verkliga förhållandena när det gäller tillgängligheten av skadliga videogram. Detta måste innefatta både den legala handeln, den illegala marknaden och möjligheten till direktimport etc.

Censur av videogram med extremvåld för den enskilde konsumenten har en mycket liten effekt på det totala utbudet av våldsskildringar på biograf, video och på TV, däri inbegripet satellit- och kabel-TV. För att komma tillrätta med de problem som hela detta utbud av våldsskildringar kan medföra behövs andra insatser än censur av extrema våldsskildringar.

Den begränsade verkan som censur av videogram avsedda för den enskilde konsumenten skulle ha, medför att en sådan åtgärd inte kan anses motiverad mot bakgrund av grundlagens bestämmelser.

En lagstiftning som ger effektivare kontroll och tillsyn över marknaden medför däremot att straffhotet vid olaga våldsskildring blir en påtaglig realitet för branschen. Straffmaximum för brottet bör höjas från sex månaders fängelse till fängelse i två år. Genom att straffmaximum höjs blir reglerna om anhållande och häktning tillämpliga. Det höjda maximistraf-fet innebär även att preskriptionstiden för brottet förlängs kraftigt; från två till fem år. En sådan lagstiftning har enligt min mening större effekt än censur utan att medföra så långtgående ingrepp i yttrandefriheten. Vissa av den föreslagna och nuvarande lagstiftningens bestämmelser är dock sådana att de kan behöva ses över i samband med arbetet på en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Biograf-förordningen behöver enligt min mening ersättas av lagstiftning som tar hänsyn till de förändrade synsätten och den förändrade praxis som råder inom filmcensurverksamheten. I sak innebär dock inte de förändringar som föreslås några stora ändringar i statens hållning till filmcensur. Dock anser jag att överklagande av censurärenden bör flyttas från regeringen till kammarrätten i Stockholm. Den nya lagen om filmcensur bör också inrymma bestämmelserna om kontroll av videogram.

I mina överväganden om behovet av ytterligare lagstiftning har jag också haft att beakta de internationella åtaganden Sverige har på yttrandefrihetens område, vilka har redovisats i avsnitt 2.1.6. De organ som övervakar efterföljden av dessa konventioner prövar om varje särskild åtgärd som inskränker yttrandefriheten kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

4 Allmän motivering

4.1 Ett brett åtgärdsprogram

Min bedömning: Staten bör ta initiativ till ett åtgärdsprogram med följande inslag:

- Utbildning och information.
- Satsning på kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram.
- Stöd till frivilliga krafter mot skadliga våldsskildringar.
- Aktiv tillsyn och kontroll av videomarknaden genom förbättrad registrering av videogram samt införande av registreringsplikt för leverantörer och detaljister i videohandeln. Biografbyrån får en samordnande roll i en tillsynsorganisation som byggs upp på regional nivå.
- En ny lag om granskning och kontroll av filmer och videogram.
- Straffskärpning för olaga våldsskildring.
- Ett råd mot skadliga våldsskildringar.

Det finns ett klart behov av att staten nu tar initiativ till ett program för att minska de skadeverkningar som kan uppkomma av våldsskildringar i rörliga bilder, särskilt hos barn och ungdomar. Barn och ungdomar möter i dag ett omfattande utbud av lättillgängliga våldsskildringar i rörliga bilder på bio, i video och i TV. Utbudet har ökat genom att satellitdistribuerade TV-kanaler tillkommit, genom att videoapparater blivit allt vanligare i hemmen och genom att även t.ex. dataspel utformas med inslag av våld och sadism. Dessutom finns en tendens till ökad tolerans mot underhållningsvåld i inhemska och utländska TV-kanaler.

Den starka opinion som växt fram bland dem som har ansvar för barn och ungdomar inom hem, barnomsorg, skola och föreningsliv har framför allt koncentrerat sig på krav på insatser för att minska förekomsten av våldsskildringar på videogram. I första hand har man därvid diskuterat videogram som inte visas offentligt.

Enligt min uppfattning är det väsentligt att frågan om våldsskildringar ses i perspektivet av hela det utbud av rörliga bilder som når barn och ungdomar.

Skildringar av våld i rörliga bilder kommer alltid att finnas och man kan aldrig helt komma ifrån risken att en person tar skada av en skildring som han eller hon möter. Det viktigaste för samhället i vid bemärkelse, innefattande stat, kommun, näringsliv och sammanslutningar samt enskilda personer inom och utom familjerna, måste vara att bidra till att bygga upp en förmåga hos den enskilde medborgaren att själv hantera utbudet av filmer, TV-program, videogram och andra medier för rörliga bilder. Detta är enligt min mening det bästa sättet att på längre sikt minska risken för skador.

Till en del måste samhällsinsatserna också omfatta hinder för spridning av de allra tydligast skadliga produkterna. Den väsentliga och svåraste insatsen måste dock som jag nyss antydde vara av annat slag. Det handlar om att barn och ungdomar själva skall ges en förmåga att möta det utbud som kommer att finnas, alldeles oavsett de utbudsrestriktioner som kan finnas i ett demokratiskt samhälle. Det redskap som samhället kan ställa till förfogande (genom stat, kommun, näringsliv och familj) är i första rummet *kunskap*. Hinder och begränsningar i utbudet kan vara nödvändiga inslag men kan inte ses som huvudingrediensen i ett åtgärdsprogram. Staten kan genom detta program ta initiativ till och följa en utveckling, men staten är helt beroende av aktiv medverkan från parter som kommuner, näringsliv, organisationer och familjer för att programmet skall lyckas.

Liksom alla kontrollåtgärder kommer det här föreslagna tillsynssystemet inte att kunna påverka mer än den del av problemet som rör *extremvåldet*. De filmer som av biografbyrån tillåtits för vuxna men har starka våldsinslag kommer alltså att finnas för uthyrning och försäljning. Biografcensurans viktigaste uppgift, att sätta effektiva *åldersgränser* för filmer, kommer fortfarande inte att ha en motsvarighet på videosidan. Samhället har ingen möjlighet – och skall enligt min mening inte heller ha det – att kontrollera vem som ser på videogram i hemmet och vad man ser. Ansvaret för och kontrollen av att mindre barn inte ser för dem skadliga barnför-

bjudna filmer eller olagliga våldsskildringar kommer därmed också i fortsättningen att ligga hos föräldrar och andra vårdnadshavare. Biografvaktmästarnas kontroll av att åldersgränserna hålls motsvaras, när det gäller de videogram som ses i hemmen, just av vårdnadshavarnas ansvar och tillsyn.

En begränsning av utbudet av extrema våldsskildringar skall således, som framgått av vad jag tidigare sagt, inte fattas som att jag anser att dessa åtgärder ensamma kan lösa de problem som sammanfattas under etiketten "videovåldsfrågan". Snarare skall de ses som en markering av den yttersta gränsen för tolerans av våldsskildringar. Detta innebär emellertid ingalunda att andra skildringar, som kan tillåtas för t.ex. visning för vuxna på biografen, i alla sammanhang kan anses som riskfria för barn och ungdomar. Ansvaret för att förebygga sådana risker måste med nödvändighet ligga hos vårdnadshavaren — inte hos samhällsorganen.

Frågan om yttrandefrihetsbegränsande åtgärder har ofta betraktats som den viktigaste i diskussionen kring våldsskildringar i videogram för uthyrning. Denna fråga rör principiellt betydelsefulla aspekter på yttrandefriheten och dess grundlagsförankring, vilket gör att varje möjlighet till censur kräver utomordentligt starka skäl. Dessa skäl finns enligt min mening endast i fråga om filmer och videogram som skall visas offentligt.

Sammanfattningsvis handlar frågan om videovåld egentligen om flera olika problem, vilka kräver lösningar av olika typ:

- Skildringar som lett eller skulle kunna leda till fällande dom cirkulerar och mångfaldigas genom piratkopiering.
- Barnförbjudna filmer ses som videogram av minderåriga i stor utsträckning i hemmen.
- En stor mängd våldsförhärmande filmer med en förnedrande människosyn ses av ungdomar över 15 år och är ett betydande inslag i deras fritidssysselsättning.
- En stor grupp människor har en känsla av maktlöshet inför uppgiften att bryta utvecklingen i något av de nämnda avseendena.

Det åtgärdsprogram som jag föreslår utgår från att det behövs ett *samspel* mellan olika åtgärder för att effektivt kunna ge bidrag till en lösning av de olika problem som diskuterats. Programmet utgår ifrån att statens roll, vid sidan av vissa lagstiftningsinsatser och brottsbekämpande åtgärder, måste vara att följa utvecklingen och att ta initiativ till en bred satsning på utbildning och kunskapsuppbyggnad. Andra krafter i samhället måste också aktiveras om de olika problem som finns på detta område skall minskas eller lösas. Jag utgår ifrån att det engagemang som breda grupper i landet har visat kan mobiliseras i det långsiktiga arbete som staten nu tar initiativ till. På lång sikt behövs, som jag flera gånger framhållit, en systematisk uppbyggnad av kunskap och förmåga hos alla människor, särskilt barn och ungdomar, att själva bedöma innehållet i våldsskildringar.

I grova drag innehåller åtgärdsprogrammet följande inslag, vilka jag senare skall presentera och motivera mer ingående:

- En bred satsning på medicinskaper inom och utom skolan,
- insatser för att främja ett bra och mångsidigt film- och videoutbud för barn och ungdom,
- stöd till föräldrar och andra frivilliga krafter som vill verka för en sanering av marknaden och för bättre kunskaper hos såväl vuxna som barn,
- aktiv tillsyn, överblick och kunskap om utbudet på marknaden och aktörerna på marknaden genom en allmän registrering av videogram, distributörer och detaljister inom videohandeln och med biografbyrån som centrum i en ny tillsynsorganisation med regional uppbyggnad,
- en fortlöpande uppföljning av effektiviteten av insatta åtgärder genom ett samhällsorgan, rådet mot skadliga våldsskildringar i rörliga bilder,
- sanering av marknaden genom bl. a. frivillig förhandsgranskning av videogram genom biografbyrån på uppdrag av distributörerna,
- stöd till och uppföljning av självsaneringsinsatser genom marknadens parter och
- skärpta straff för otillåtna våldsskildringar. Företagsbot blir därmed också tillämplig i ökad utsträckning för våldsskildringsbrott.

Detta betyder inte att skyddet för barnen och ungdomarna behöver prisges åt de krafter som vill exploatera marknaden för spekulativa våldsskildringar. Man får alltså inte låta hänsynen till yttrandefriheten bli en täckmantel för kapitulation inför destruktiva krafter. Den frihet som ligger i producenternas rätt att framställa bl. a. våldsskildringar får inte gå ut över barns och ungdomars möjlighet att själva kritiskt bedöma värdet eller skadan av filmer och videogram. För de flesta socialt väletablerade och trygga personer i vuxen ålder kanske våldsskildringarna inte är ett problem. Solidariteten med de mindre väl etablerade och unga människorna i vårt samhälle ställer vissa bestämda krav. I praktiken handlar det om de mest utsatta barnen och i viss mån deras föräldrar.

Dessa skyddsåtgärder innebär vissa inslag av restriktionskaraktär. Huvudpunkterna i det system som här föreslås är en ny och effektiv *tillsynsorganisation* förenad med en *registrering* av såväl leverantörer och detaljister som av videogrammen.

Genom ett sådant system blir de i Sverige förekommande videogrammen som distribueras i handeln föremål för en systematisk genomgång och kontroll. Konkret innebär detta:

dels att ingen distributör av videogram kan lagligen marknadsföra sina produkter utan att videogrammens titlar och vissa grundläggande fakta om videogrammen och deras innehåll blir kända av berörda myndigheter och då särskilt av tillsynsorganet,

dels att handlare i både detaljist- och grossistled genom registreringen åläggs att verka öppet,

dels att allmänheten bereds tillfälle till insyn i branschen genom att registren är offentliga.

En registrering medger därtill att lokala grupper får möjlighet att lära känna branschen inom ett mindre område mer i detalj.

Då dessutom pliktexemplarslagen ändras, så att exemplar av videogram skall överlämnas *omedelbart* vid utgivningen (i stället för inom en månad) blir det möjligt för tillsynsorganet att mycket snabbt göra en genomgång av filmbeståndet på marknaden och en bedömning av vilka filmer som kan strida mot lagens bestämmelser om olaga våldsskildring. Om tillsynsmyndigheten finner att en film skulle kunna fällas för olaga våldsskildring, kan den omständigheten att distributören drar tillbaka filmen från ytterligare distribution beaktas i en bedömning av påföljden vid en fällande dom. Den seriösa handeln har redan åtagit sig att låta förhandsgranska alla filmer med tveksamt innehåll.

Sammantaget får man därmed ett medel som är smidigare och mer obyråkratiskt än censur men som jag bedömer som lika verkningsfullt mot de otillåtna våldsskildringarna. För den som sprider olagliga våldsskildringar återstår inget annat än en skumrasktillvaro på den illegala marknaden, med stora risker för upptäckt och kännbara fängelsestraff.

Ett registreringsystem hindrar inte videogram från att komma ut på marknaden. Det kan alltså komma att finnas filmer på marknaden som registrerats men inte har granskats, t. ex. därför att de getts en vilseledande titel eller beskrivning. Registreringen av filmer får därför inte utformas så att konsumenterna uppfattar filmerna som *godkända* för uthyrning, trots att de vid närmare kontroll och följande åtal skulle kunna fällas av en domstol. Jag bedömer emellertid denna risk som relativt liten, när det gäller den legala marknaden, eftersom redan ett stort antal av de för uthyrning aktuella filmerna i dag förhandsgranskas av biografbyrån och det stora flertalet andra filmer inte torde vara berörda av förbudet mot extrema våldsskildringar.

Genom de uppgifter som förs in i videogramregistret kan en form av varudeklaration införas för videogram. Detta gör det lättare för tillsynsmyndigheten men också för allmänheten att snabbt skaffa sig en överblick över filmernas innehåll redan innan de granskats.

Förslagen om registrering kan således ses som en förutsättning för de övriga förslag som rör tillsyn och övervakning av marknaden vilka jag senare kommer att behandla.

Mitt förslag innebär inte att tillgången till registret över filmer och videogram skall medföra allmän tillgång till filmen själv. Registret med alla dess uppgifter skall vara offentligt, men hänsyn till upphovsrätten omöjliggör att allmänheten får tillgång till de filmer och videogram som förvaras hos arkivet för ljud och bild.

Givetvis kan möjligheten till ett snabbt ingripande vara ett starkt skäl för en distributör att avvakta med marknadsföring och offentliggörande om man är tveksam till filmens övrensstämmelse med lagen. Detta är också ett skäl till att en frivillig förhandsgranskning är en lämplig åtgärd för att undvika rättsliga påföljder.

Den tillsynsorganisation som jag föreslår är inte avsedd att ersätta polis- och rättsväsendets brottsbekämpande verksamhet men bör kunna vara ett effektivt medel att stödja denna. Genom tillsynsorganisationen och det nätverk av lokala krafter som kan byggas upp kommer vidcomarknaden i hela landet att bli föremål både för systematisk kontroll från myndigheters sida och tillsyn från allmänheten.

Dataspel m. m.

Jag har tidigare erinrat om att även dataspel och TV-spel kan innehålla inslag av grova våldsskildringar. Riksdagen har också framhållit behovet av information till föräldrar och andra berörda personer rörande utbudet av data- och TV-spel (lagutskottets betänkande 1988/89:LU 17, konsumentpolitiska frågor m. m.). De våldsskildringar som förekommer inom ramen för dessa spel är i princip redan i dag underkastade samma bestämmelser som andra våldsskildringar. Det är således inte tillåtet att sprida eller ge ut sådana skildringar som beskrivs i lagen, i form av inslag i dataspel. Situationen är i dag dock sådan att återgivningen på bildskärmar normalt ännu inte har den verklighetstrogena karaktär som erfordras för straffbarhet, trots att vissa spel kan innehålla inslag av upprörande cynism och kan vara straffbara från andra synpunkter.

Denna situation kan dock snart komma att ändras genom en teknisk utveckling som medger en lika verklighetstrogen karaktär hos bilder lagrade i digital form som i vanliga analoga tekniker, dvs. vanliga videokassetter och film. Det är enligt min uppfattning klart att den tekniska utvecklingen kan medföra behov av en anpassning av lagstiftningen.

Att följa utvecklingen i detta hänseende blir en viktig uppgift bl. a. för det råd som jag föreslår skall inrättas.

4.2 Rådet mot skadliga våldsskildringar

Min bedömning: Ett råd mot skadliga våldsskildringar i rörliga bilder bör inrättas för att följa och ha kontakt med videomarknaden, ta initiativ och fördela medel till utbildning och information, samt stödja frivilliga krafter i kamp mot skadliga våldsskildringar.

Utredningen vill ge biografbyrån en ny roll när det gäller tillsyn och kontroll över videomarknaden.

Remissinstanserna har framhållit behovet av att allmänheten har insyn och inflytande över åtgärder mot skadliga våldsskildringar.

Bakgrunden till min bedömning: Jag anser att det nu behövs ett centralt statligt organ som har ansvar för att samordna verksamheten mot skadliga våldsskildringar. Ett sådant organ bör samtidigt medge insyn för allmänheten och ha en bred kontaktyta för att ta till vara det engagemang och de initiativ som visats i stora delar av opinionen i denna fråga. Organet bör därför ha förankring i folkrörelser och organisationer samt god kontakt med lokala grupper och rörelser. Det bör också ha företrädare för film- och teaterkonsten och den publicistiska världen.

Detta statliga organ bör inrättas som ett nytt råd med uppdrag att ha fortlöpande kontakter med videobranchen och att överlägga om de åtgärder för självsanering som branschen genomfört eller planerar. Rådet bör också ta initiativ till nya åtgärder, om de bedöms erforderliga. Utvecklingen på marknaden visar att en fortlöpande kontakt med branschen är en förutsättning om insatta åtgärder skall ha effekt.

Rådet bör således ha ett ansvar för att följa marknadsutvecklingen, samt

organisera och samordna stödåtgärder till föräldrar, skola samt organisationer och föreningsliv för barn och ungdomar för information och utbildning om video.

Rådets huvudsakliga uppgifter blir sammanfattningsvis att

- följa marknaden,
- ta initiativ till överläggningar med branschen,
- samordna olika myndigheters insatser mot skadliga våldsskildringar,
- informera,
- utreda,
- ta initiativ till projekt inom forskning, utbildningsväsendet och föreningslivet samt
- ge stöd till lokala aktionsgrupper mot videovåld.

Rådet bör även ha en roll i arbetet att bekämpa otillåtna våldsskildringar. Det är tveklöst de rättsliga myndigheternas uppgift, främst polisens och åklagarväsendets, att efterspana och beivra otillåtna våldsskildringar. Också biografbyrån har en uppgift i detta sammanhang. Jag föreslår att denna främst innebär att biografbyrån skall ha särskilda inspektionsuppgifter. Samtidigt är myndigheterna beroende av stöd från allmänheten. Både rådet och olika aktionsgrupper i landet kan bidra till att myndigheternas arbete blir effektivare, genom att de följer videoutbudet och rapporterar misstänkta brott.

Rådet kan medverka i arbetet med utformningen av de uppgifter som skall lämnas i samband med att ett videogram registreras så att dessa uppgifter kan fungera som en varudeklaration till ledning för tillsynsorganet och andra som följer utbudet på marknaden. Rådet bör också följa erfarenheterna av de nya regler för vuxenmedverkan som jag föreslår skall införas i den nya lagen om filmcensur och kontroll av videogram och i detta sammanhang överväga om det är lämpligt att förändra rådande åldersgränser eller införa nya, t. ex. en 18-årsgräns.

Den regionala tillsynsorganisation jag behandlar under avsnitt 4.7 får större kraft genom att det på många platser i landet finns grupper eller personer som aktivt följer marknaden och kan rapportera om misstänkta brott mot lagens förbud i de aktuella hänseendena.

Det ligger i sakens natur att rådet bör inrättas skyndsamt och att redovisningar för de åtgärder som skall vidtas också sker snabbt.

Flera statliga myndigheter handhar ärenden som hör till det område som rådet får i uppgift att samordna. Dessa myndigheter bör också vara företrädare i rådet. Till dessa myndigheter hör statens biografbyrå, brottsförebyggande rådet, skolöverstyrelsen, arkivet för ljud och bild, socialstyrelsen, statens ungdomsråd och barnmiljörådet. Svenska Filminstitutet har också viktiga uppgifter inom området. Rådet bör kunna fungera som ett samarbetsorgan för de berörda myndigheterna.

Rådets verksamhet bör ske i kontakt med aktuell forskning på området.

Min bedömning: Rådet mot skadliga våldsskildringar bör få i uppdrag att främja utbildning i mediekunskap inom och utom skolväsendet.

Utredningen framlägger inga specificerade förslag i detta hänseende, men betonar bl. a. biografbyråns roll för att sprida information om videogram.

Remissinstanserna betonar i många fall att informations- och utbildningsinsatser är ett viktigt inslag i kampen mot skadliga våldsskildringar.

Bakgrunden till min bedömning: Gällande läroplaner för grundskolan och gymnasieskolan anger att eleverna i undervisningen skall studera massmediernas roll i samhället, använda sig av massmedier som läromedel i undervisningen och, om utrustning finns, själva arbeta med de olika moment som ingår i en normal filmproduktion och dokumentera med hjälp av medier. Massmedieundervisning skall förekomma på alla stadier och i flera av ämnena i skolan.

Otvivelaktigt utnyttjas också medier i viss utsträckning på alla de tre nu angivna sätten i skolans undervisning. Eleverna kommer i kontakt med massmedierna, däribland film och videogram, inom ramen för undervisningen särskilt i svenska, bild och samhällskunskap. Samtidigt är det uppenbart att skolan i dag inte alltid förmår att erbjuda barn och ungdomar tillräckliga redskap för att dessa på ett självständigt sätt skall kunna ta ställning till utbudet av bl. a. våldsskildringar på den kommersiella och den svarta marknaden. De svårigheter som finns att inom skolan bereda plats för ytterligare stoff i undervisningen gör att massmediestudier måste ingå i nu gällande kursplaner och då således inom den timitid som nu är angiven i skolans läroplaner.

Jag anser att massmediernas roll i samhället motiverar att de ägnas en större och mer kvalificerad uppmärksamhet i skolan. Den rörliga bilden är därvid viktig. Den delen av mediekunskapen måste således fogas in i skolans arbete, så att alla elever kommer i kontakt med de delar av mediernas område som jag förut berörde. En kritisk insikt i bl. a. framställningssättet i och syftena med spekulativa våldsskildringar är en viktig del av mediekunskapen. Vi vet dock av erfarenhet att många av de lärare, ofta i ämnet bild, som skall undervisa om dessa moment själva behöver ökad kunskap och stöd genom fortbildning och andra insatser.

Vad jag här har sagt är giltigt för alla nivåer inom skolsystemet. Lika viktigt är vad som kan åstadkommas inom lärarutbildning, forskning och frivilligt bildningsväsende, föreningsliv m. m. De resurser som t. ex. Svenska Filminstitutet förfogar över bör naturligtvis anlitas för att ge sakkunnig hjälp vid utarbetande och genomförande av åtgärder inom utbildningsväsendet.

Det är inte möjligt att nu i detalj föreslå de former som åtgärder inom utbildningsväsendet för att förebygga skador av våldsskildringar skall ha. Det bör bli en av de viktigaste uppgifterna för det under punkt 4.2

behandlade rådet att främja åtgärder inom utbildningsväsendet för att öka barns och ungdomars förmåga att sovra i massmedieutbudet och därigenom inte utsättas för skadlig påverkan.

4.4 Stöd till kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram

Min bedömning: De redan befintliga insatserna till stöd för kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram byggs ut bl.a. i syfte att förstärka insatserna mot skadliga våldsskildringar.

Utredningen understryker att det behövs positiva insatser som ett led i kampen mot extremvåldsskildringar.

Remissinstanserna har i allmänhet tillstyrkt en större satsning på positiva alternativ till våldsskildringar på videogram.

Bakgrunden till min bedömning: Staten har sedan flera år gett ett avsevärt stöd till kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram. Detta ändamål har dessutom genom film- och videoavtalet och förslag i årets budgetproposition fått ytterligare betydande resurser. Insatserna omfattar flera olika verksamheter enligt nedanstående översikt.

Utarbetande av material

Sedan budgetåret 1987/88 disponerar Filminstitutet 300 000 kr. för att centralt **utarbета material** för projektverksamhet om medicundervisning för barn och ungdom och för fortbildning av lärare (se prop. 1986/87: 100 bil. 10, s. 434).

Filmkulturella insatser för barn och ungdom

Likaledes fick Filminstitutet budgetåret disponera 6 milj. kr för filmkulturella insatser för barn och ungdom (prop. 1987/88: 100 bil 10 s. 461 – 462). Medlen är tänkta för stöd till medicundervisning och filmvisning på biograf för barn och ungdom. För budgetåret 1989/90 har beloppet höjts till 6 230 000 kr.

Främjande av spridning och visning av värdefull film

Medlen (5,9 milj. kr 1989/90) disponeras av Visningsnämnden. Till ändamålet förs även medel från film- och videoavtalet (§ 32 punkt D, ca 10 milj. kr för budgetåret 1989/90).

Med medlen bekostas bl. a. följande verksamheter.

- granskning av film för barn och ungdom,
- produktion av tidskriften Tusen och en Film,
- stöd till import och lansering av film för barn och ungdom,
- stöd till visningsorganisationer som bl. a. bedriver verksamhet med visning av kvalitetsfilm för barn och ungdom.

Stöd till produktion eller distribution av värdefulla videogram

Enligt punkt G. i film- och videoavtalet skall lägst 5 % av fördelningsbara medel (för budgetåret 1989/90 ca 10 milj. kr.) användas för stöd till

distribution av värdefulla videogram. Enligt avtalet bör särskild hänsyn tas till behovet av värdefulla videogram för barn och ungdom.

Prop. 1989/90: 70

Medlen disponeras av Svenska Filminstitutet. Ett utskott tillsatt av styrelsen (G-utskottet) fördelar medlen.

Bidrag till lokalt arbete med video

I årets budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil.10, s. 419) har jag föreslagit att bidraget till lokalt arbete med video permanentas. Stödet bör främst avse verksamheter med inriktning på barn och ungdom och syfta till att förbättra möjligheterna för dessa grupper att på egen hand arbeta med den rörliga bilden som uttryckssätt. Medlen bör fördelas av Visningsnämnden inom Svenska Filminstitutet. För ändamålet har jag beräknat ett belopp om 4,5 milj. kr.

Stöd till lokal programverksamhet

I årets budgetproposition (prop. 1989/90 bil. 10, s. 471) har jag även föreslagit en ökning av stödet till lokal programverksamhet med ett belopp om 250000 kr. Avsikten är att tillkommande medel bör användas för stöd till sådan programverksamhet som engagerar barn och ungdom.

De insatser som redovisas i detta avsnitt är enligt min mening av stor vikt för att motverka skadliga våldsskildringar. Det råd mot skadliga våldsskildringar som jag har föreslagit skall inrättas bör kunna dra nytta av den kunskap om kvalitetsfilm och erfarenhet av filmpedagogiskt arbete som finns inom Filminstitutet. Ett nära samarbete mellan rådet och Filminstitutet är därför angeläget.

4.5 Stöd till frivilliga krafter

Min bedömning: Rådet mot skadliga våldsskildringar bör redovisa förslag till stöd åt frivilliga grupper, som har till syfte att följa videomarknaden och göra insatser för att organisera alternativ verksamhet och medieutbildning.

Bakgrunden till min bedömning: Som jag inledningsvis sade kan statliga insatser för att förebygga skador av våldsskildringar i rörliga bilder bara ha en begränsad räckvidd. Opinionen bland föräldrar, barnomsorgspersonal, lärare och andra som har ansvar för barn och ungdom och som i många fall har känt sig maktlösa inför en till synes ständigt ökande flod av motbjudande skildringar av våld i rörliga bilder måste från samhällets sida mötas med allvar. Det är naturligt att samhällsinsatserna i hela det breda program som här presenteras sker med hjälp bl. a. av dessa grupper.

Det råd som jag nu föreslår skall inrättas mot skadliga våldsskildringar i rörliga bilder bör få i uppdrag att upprätta och organisera kontakter med berörda grupper samt att ta initiativ till dels åtgärder för att på lokal nivå

följa marknaden på området, dels för att organisera alternativ verksamhet och medieutbildning på frivillig bas.

Genom att rådet enligt mitt förslag skall ha en förankring bl. a. i organisationer och folkrörelser och därmed får en bred kontaktyta med frivilliga krafter i hela landet kommer det att vara väl skickat att handha ett statligt stöd till enskilda insatser.

Ett viktigt inslag i kampen mot skadliga våldsskildringar är att minska den förtroendeklyfta som i dag finns mellan branschen och stora delar av den allmänna opinionen – särskilt bland dem som har ansvar för barn och ungdomar. Detta kan ske genom att ett utbyte av information kommer till stånd och genom att hänsyn tas till de berättigade krav som ställs. Det är viktigt att branschen själv engagerar sig i detta informationsutbyte och genom aktiva insatser motverkar det bristande förtroende som finns på åtskilliga håll för branschens vilja till självsanering. Samtidigt är det viktigt att opinionens engagemang också resulterar i direkta kontakter med branschen.

4.6 Straffskärpning

Mitt förslag: Maximistraffet för olaga våldsskildring höjs till fängelse högst två år. Även spridning av våldsskildringar som sker av oaktsamhet straffbeläggs.

Utredningen föreslår en särskild straffskala, fängelse lägst tre månader och högst två år, för grova fall av olaga våldsskildring. Enligt förslaget bör vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas vissa omständigheter, bl. a. om brottet skett yrkesmässigt och haft stor omfattning eller riktat sig särskilt mot ungdomar.

Remissinstanserna har genomgående ställt sig positiva till en straffskärpning. Några remissinstanser har ifrågasatt om inte straffskalan för normalbrottet bör höjas.

Skälen för mitt förslag: Sedan den 1 juli 1981 har spridning av filmer och videogram som innehåller våldsinslag varit förbjuden. De nu gällande bestämmelserna finns i 16 kap. 10 b§ brottsbalken, som gäller brottet *olaga våldsskildring*.

Genom dessa bestämmelser kriminaliseras spridning dels av alla slags bilder som skildrar sexuellt våld eller tvång, dels av rörliga bilder som innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur. Straffansvaret omfattar även den som framställer bilder med straffbelagt innehåll, om bilden är avsedd att spridas. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Gärningar som är försvarliga är undantagna från straffansvar.

En allmän princip inom strafflagstiftningen är att beteenden inte bör beläggas med straff, om det inte framstår som sannolikt att handlingen kan medföra skada för det allmänna eller någon enskild. När det gäller begränsningar av yttrandefriheten är en särskild försiktighet i fråga om straffrättsliga ingripanden påkallad. Värnandet av yttrandefriheten leder

till att man ibland måste acceptera vissa framställningar som av många människor kan uppfattas som förgripliga.

De framställningar som är kriminaliserade genom bestämmelserna om olaga våldsskildring går dock klart över den gräns som rimligen måste accepteras med hänsyn till yttrandefriheten. Som jag nyss har berört omfattar inte bestämmelserna skildringar som är försvarliga av konstnärliga hänsyn eller som förekommer i seriös nyhetsförmedling och liknande sammanhang. Det som är kriminaliserat är uttryck för en rå och ohämmad spekuliation i våld och människoförnedring. Även om skadeverkningarna kan vara svåra att konstatera i det enskilda fallet, anser jag för egen del att det är fråga om en i grunden destruktiv verksamhet och att framställningar av detta slag därför inte bör accepteras i ett samhälle som värnar om hänsyn mellan människor och människors lika värde. Jag är övertygad om att denna uppfattning delas av de flesta i vårt samhälle. Nuvarande kriminalisering är därför väl motiverad. Vad som bör diskuteras är vilka ytterligare åtgärder som kan behövas.

Maximistraflet för olaga våldsskildring är för närvarande fängelse i sex månader. I regel torde påföljden stanna vid böter. Nuvarande straffskala innebär alltså att brottet har fått ett jämförelsevis lågt straffvärde. Även i de fall brottet bedrivits yrkesmässigt och medfört en betydande ekonomisk vinning, är maximistraflet detsamma som vid t. ex. snatteri eller bedrägligt beteende.

Enligt min mening bör brottet olaga våldsskildring ha ett betydligt högre maximistraf än det har i dag. På den punkten är jag enig med våldsskildringsutredningen och det helt övervägande antalet remissinstanser.

Utredningen har föreslagit en särskild straffskala för grova fall. Jag är dock tveksam till om denna konstruktion är den lämpligaste för att ge uttryck åt det straffvärde som brottet bör ha. Förslaget kan enligt min mening medföra risk för en alltför stel tillämpning. I stället anser jag att brottet överlag bör ges ett betydligt högre straffvärde än det har i dag. Sålunda bör nuvarande straffmaximum höjas till fängelse i två år. En inte oväsentlig fördel med en på det sättet förhöjd straffskala är att preskriptionstiden förlängs från två till fem år. Därmed ges betydligt bättre möjligheter att ingripa mot brottsligt handlande, inte endast med straff utan även när det gäller beslag och förverkande. En annan konsekvens är att reglerna om häktning och anhållande blir tillämpliga i betydligt större utsträckning.

I lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag var även sådan spridning av otillättna våldsskildringar som skedde av oaktsamhet belagd med straff. Enligt nuvarande bestämmelser är endast uppsåtliga gärningar straffbelagda. Detta har fört med sig svårigheter för bekämpningen av de otillättna våldsskildringarna. Sålunda har det visat sig svårt att styrka uppsåt hos dem som säljer eller hyr ut videogrammen. Distributören eller uthyraren har kunnat hävda att han inte har känt till videogrammens innehåll.

Jag anser att även oaktsamma handlingar bör straffbeläggas när det gäller spridning av olaga våldsskildringar. Det är inte acceptabelt att den som sprider videogram yrkesmässigt kan undgå straff genom att låta bli att kontrollera vad det är han handlar med. Ett oaktsamhetsbrott på sprid-

ningssidan kan driva fram krav från detaljisterna mot distributörerna om garantier beträffande videogrammens innehåll. En sådan utveckling ser jag som högst önskvärd. Oaktshetsbrottet har sålunda sin egentliga betydelse när det är fråga om spridning som sker yrkesmässigt eller eljest i förvärvssyfte. Straffbarheten bör därför – som *lagrådet* föreslagit – begränsas till sådana fall av oaktshet.

Straffskalan för uppsåtligt brott och oaktshetsbrott bör vara gemensam. Fängelse bör sålunda kunna komma i fråga också vid oaktshetsbrott. I dessa fall torde dock strängare straff än böter endast komma i fråga i mer flagranta fall. Ett exempel är om en importör eller grossist spritt våldsskildringar i flera fall utan att kontrollera innehållet. I sådana fall måste det enligt min mening krävas en hög grad av aktsamhet i fråga om innehållet av det som man marknadsför.

I fråga om möjligheterna att ingripa mot verksamhet av detta slag vill jag vidare peka på bestämmelserna om företagsbot i brottsbalken (36 kap. 7–10 §§). Företagsbot är en ekonomisk sanktion som kan åläggas näringsidkare när brott har begåtts i deras verksamhet. Syftet med denna sanktion är att effektivt eliminera de vinstintressen som kan ha utgjort drivkraften bakom den brottsliga verksamheten. Boten skall fastställas till ett belopp mellan tiotusen kr. och tre milj. kr. Företagsbot kan åläggas när brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av särskilda skyldigheter som åvilar näringsidkaren eller annars är av allvarligt slag.

Företagsboten är en generell sanktion och kan tillämpas mot alla former av näringsverksamhet. Framställande och saluförande av skildringar av extremvåld, i varje fall i större skala, utgör enligt min mening ett exempel på när företagsbot skall kunna användas. Bakom verksamhet av detta slag ligger ofta starka vinstintressen. Som jag ser det bör därför företagsbot tillsammans med de strängare straffreglerna kunna vara ett effektivt sanktionsmedel i kampen mot extremvåldet.

Jag är givetvis medveten om att den straffskärpning och den utvidgade kriminalisering som jag nu har föreslagit inte isolerade utgör tillräckligt effektiva åtgärder för att bekämpa de våldsskildringar som ligger utanför yttrandefrihetens gränser. Straffhotet måste kombineras med åtgärder som innebär att risken för upptäckt blir påtaglig och straffhotet en realitet. Jag kommer i det följande att lägga fram förslag om sådana åtgärder.

Jag kommer inte att i detta sammanhang föreslå något system med ansvarig utgivare. Det är en av de frågor som övervägs i arbetet på en ny yttrandefrihetsgrundlag.

4.7 Biografbyråns tillsyn över videogrammarknaden m. m.

Mitt förslag: Biografbyrån skall ha tillsyn över videogramutbudet i både distributions- och detaljistleden. Bestämmelser om detta ges i lag. Biografbyrån får för denna verksamhet ha en organisation av regionala kontrollanter. Till stöd för tillsynsverksamheten får biografbyrån föra register över alla som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram. Ytterligare stöd för tillsynen skapas genom en utökad skyldighet att lämna pliktexemplar av videogram samt en särskild registrering av dessa pliktexemplar.

Utredningens förslag: Biografbyrån skall få en särskild tillsynsfunktion. Byrån skall bl. a. ha rätt till tillträde till lokaler där visning, försäljning eller uthyrning till allmänheten av videogram äger rum. För att kontrollen skall bli effektiv föreslås även att biografbyrån under viss kortare tid skall få ta hand om videogram.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i denna del har tillstyrkt förslaget. Flera instanser har dock invändningar. Biografbyrån föreslår en regional tillsynsverksamhet i stället för en central sådan. Den regionala tillsynen borde stå under ledning av biografbyrån men vara knuten till länsstyrelser eller, i vissa fall, kommuner.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare har påpekat är en straffskärping ensam inte en verksam åtgärd för att komma till rätta med våldsskildringar utanför lagens ramar. Förbudet måste förenas med åtgärder som gör att risken för upptäckt och lagföring blir högst påtaglig och straffhotet därmed en realitet. Jag anser att detta bäst uppnås med en tillsynsmyndighet, som aktivt kan kontrollera det faktiska utbudet på marknaden.

Tillsynsmyndigheter av det slag jag nu avser finns på flera områden och fyller en viktig funktion när det gäller att upprätthålla respekten för lagen. En tillsynsmyndighet när det gäller videogrambranschen bör ha tillträde till lokaler hos dem som yrkesmässigt hyr ut eller säljer videogram, vare sig det nu gäller distributörer eller lokala videobutiker. Tillsynsmyndigheten bör också ha rätt att ta del av räkenskaper och andra handlingar som kan belysa hanteringen med videogrammen och videogrammens ursprung. Givetvis skall tillsynsmyndigheten ha rätt att utan kostnad ta del av videogram som påträffas och som det kan finnas anledning att kontrollera. Jag anser det rimligt att tillsynsmyndigheten alltid har rätt att för sina kontroller ta videogram om hand tjugofyra timmar. *Lagrådet* har delat denna uppfattning. För undantagsfall bör det finnas möjlighet till längre omhändertagande. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen. Jag vill emellertid i detta sammanhang understryka att tillsynsmyndigheten inte rutinmässigt skall ta hand om stora mängder videogram hos säljare och uthyrare. Uttagandet av kontrollobjekt skall ske med urskiljning och inte onödigtvis vålla avbräck för den enskilde näringsidkaren. Vad nu sagts hindrar givetvis inte att större delar av lagret tas om hand, när det finns anledning tro att otillåtna våldsskildringar utgör ett betydande inslag i sortimentet.

När det gäller att finna en tillsynsmyndighet faller valet för mig naturligen på biografbyrån. Som jag skall återkomma till i det följande bör förhandsgranskningen behållas när det gäller filmer och videogram som skall visas offentligt och biografbyrån bör ha kvar uppgiften att svara för denna förhandsgranskning. Möjligheten till frivillig förhandsgranskning av videogram hos biografbyrån skall också finnas kvar. Därmed blir biografbyrån den myndighet som ligger närmast till hands för att svara för tillsynen över videogrambranschen.

Biografbyråns nya uppgifter motiverar att byrån får en av regeringen utsedd styrelse. Det ankommer på regeringen att besluta om detta genom ändring av byråns instruktion.

Våldsskildringsutredningens förslag gick ut på att biografbyrån skulle tillföras ett antal nya tjänster för inspektionsverksamheten och att denna

verksamhet skulle utövas med biografbyrån i Stockholm som bas. I lagrådsremissen framhöll jag att enligt min bedömning tillsynsorganisationen skulle kunna göras mera effektiv om biografbyrån också fick en regional organisation till sitt förfogande. *Lagrådet* har häröver yttrat följande.

En effektivare tillsyn är ett av de verkligt centrala förslagen i remissen. *Lagrådet* kan i huvudsak ansluta sig till de synpunkter på ämnet som anförs i den allmänna motiveringens avsnitt 4.7 och i specialmotiveringen till de föreslagna 10–14 §§. Dock måste invändas att avfattningen av 10 § ger ett intryck av att det är biografbyrån centralt som skall fungera som tillsynsmyndighet, vilket emellertid inte är vad som åsyftas.

I den allmänna motiveringen framhåller departementschefen att tillsynsverksamheten kan göras effektivare om biografbyrån också får en regional organisation till sitt förfogande. All personal bör visserligen vara knuten till byrån men sägs inte nödvändigtvis behöva ha tillsynsverksamheten som huvudsyssla. Det bör enligt departementschefen finnas möjligheter att bland tjänstemännen hos regionala och lokala myndigheter finna personer som är lämpliga att ha ett förordnande av biografbyrån att som bisyssla sköta viss tillsynsverksamhet. Departementschefen är emellertid inte nu beredd att mer i detalj gå in på hur en regional tillsynsorganisation skall byggas upp.

Lagrådet har från sina synpunkter ingen anledning att invända mot dessa uttalanden i sak. Däremot måste det framhållas att ämnets vikt gör en komplettering av lagtexten nödvändig. Den ger nu intrycket att tillsynen skall utövas centralt av biografbyrån, medan i själva verket något slag av decentraliserad organisation åsyftas. Vidare måste man beakta att det blir fråga om myndighetsutövning med ibland känsliga uppgifter som granskar till eller rentav griper in på området för förundersökning i brottmål och för polisens arbete i övrigt. Detta gör det bl. a. nödvändigt att med större skärpa än i remissen stryka under de kvalifikationskrav som måste upprätthållas då det gäller personer som skall anförtros myndighetsuppgifter inom denna tillsynsorganisation.

Den bästa lösningen är enligt *lagrådets* mening att, sedan regeringen ytterligare övervägt tillsynsfrågorna, 10 § i lagförslaget kompletteras med en grundläggande bestämmelse om tillsynsverksamhetens organisation samt åtminstone klagörande motivuttalanden i sådana hänseenden som *lagrådet* har berört.

Jag vill för min del ansluta mig till *lagrådets* synpunkt att förekomsten av en regional organisation bör framgå av lagen.

Beträffande utformningen av den regionala organisationen vill jag anföra följande.

I enlighet med vad jag framhöll i lagrådsremissen anser jag det viktigt att all tillsynspersonal i denna sin egenskap är knuten till biografbyrån. Det innebär att i fullgörandet av tillsynen personalen skall odelat lyda under biografbyrån. Detta medför dock inte att all personal i tillsynsverksamheten måste vara heltidsanställd hos biografbyrån. Såsom jag också anförde i lagrådsremissen bör ett tillsynsuppdrag kunna innehas som en bisyssla.

Med hänsyn till den grannlagenhet som måste krävas av tillsynspersonalen är det viktigt att få fram lämpliga personer för uppdragen ute i de olika regionerna. Härvid bör länsstyrelserna kunna spela en roll. Länsstyrelserna bör sålunda ha till uppgift att föreslå biografbyrån sådana befattnings-

havare som enligt länsstyrelsens bedömning är lämpade för tillsynsuppdraget. Det skall dock vara biografbyråns sak att besluta om uppdragen. Som huvudman för dessa uppdragstagare är det naturligt att biografbyrån sörjer för att de får erforderlig utbildning för sina uppdrag och stöd i sin verksamhet.

Den närmare utformningen av denna regionala organisation ankommer det på regeringen att besluta om.

Som ett hjälpmedel i biografbyråns tillsynsverksamhet bör hos byrån inrättas ett register över alla dem som här i landet yrkesmässigt hyr ut eller säljer videogram. De berörda näringsidkarna bör i lag åläggas att registrera sig hos biografbyrån. De registreringskyldiga bör dessutom vara skyldiga att hålla biografbyrån underrättad om sådant som driftställen, lagerlokaler och ansvarig ledning.

Registret över videogramhandlarna bör föras med hjälp av ADB. Uppgifterna i registret skall i princip vara offentliga. Vissa uppgifter kan dock vara av den naturen att de inte utan vidare bör lämnas ut. I statlig tillsynsverksamhet som gäller näringslivet kan emellertid sekretess komma i fråga för uppgifter om bl. a. enskilda affärs- eller driftsförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. En bestämmelse härom finns i 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980: 100). Sekretessen gäller emellertid bara i den utsträckning regeringen föreskriver. Sådana föreskrifter ger regeringen i sekretessförordningen (1980: 657). Såvitt gäller 8 kap. 6 § sekretesslagen har regeringen hitintills pekat ut omkring etthundra verksamheter, i vilka sekretess skall gälla.

Om riksdagen bifaller förslaget om registrering av videogramhandeln, är min avsikt att pröva om det finns behov av ytterligare föreskrifter i sekretessfrågan.

Ett ytterligare komplement till åtgärderna mot våldsvideogrammen finns att vinna i en utvidgning av skyldigheten att lämna pliktexemplar. För närvarande gäller sådan skyldighet först vid en upplaga om 50 exemplar. Därmed levereras dock i praktiken nästan alla kommersiellt utgivna videogram. Om gränsen emellertid sätts vid en upplaga om tio exemplar, blir garantierna för en fullständig täckning av alla kommersiellt utgivna videogram bättre. Vidare inträder skyldigheten att lämna pliktexemplar för närvarande först en månad efter det spridningen skett. Detta bör ändras så att pliktexemplaret lämnas i omedelbart samband med spridningen.

De föreslagna ändringarna i pliktexemplarslagen om en utvidgning av skyldigheten att lämna pliktexemplar och om tidpunkten för lämnandet av dessa medför fördelar.

Först kan nämnas att arkivet för ljud och bild därmed kan bjuda ett mer fullständigt underlag för studier i videogrammens utveckling och tendenser, en uppgift bl. a. för det råd jag tidigare har föreslagit. På så sätt får man en bättre överblick över de videogram som distribueras i handeln inom landet. Vidare erhålls då ett i det närmaste komplett och aktuellt register över utkomna videogram i Sverige. Det är sålunda självklart att arkivet skall registrera de videogram som lämnas in som pliktexemplar. En sådan registrering fyller i princip samma funktion som ett diarium i videogram-

delen. Registret bör naturligen, liksom ett vanligt diarium, vara allmän handling. Registret bör såsom redan är fallet föras med hjälp av ADB, och det är lämpligt att biografbyrån får ha terminalåtkomst till det.

Nytan av registret kan förstärkas ytterligare om man inför krav på att pliktexemplaret skall åtföljas av vissa uppgifter om det ingivna verket, uppgifter lämpliga att anteckna i registret. Sådana uppgifter får rimligen vara kortfattade. Om de avser relevanta punkter kan de ändå vara av värde. Med krav på sådana uppgifter om videogrammets innehåll får man till stånd en offentlig varudeklaration av videogrammet, något som kan ha stor betydelse inte bara för myndigheternas kontroll av videogrammen utan också för allmänhetens insyn i videohandeln. Allmänheten får tillgång till en offentlig och under ansvar avgiven information om videogrammen inför ett köp eller en uthyrning. En skyldighet att lämna sådana uppgifter måste regleras i lag. Därför bör en bestämmelse i saken tas in i pliktexemplarslagen. De närmare detaljerna om vilka uppgifter som skall lämnas och om formuleringen av dem torde det ankomma på regeringen att föreskriva i verkställighetsföreskrifter. Det kan vara lämpligt att sådana föreskrifter utarbetas i kontakt med det råd som jag har föreslagit skall inrättas. Ett system med särskild registrering av utgivna videogram förbundet med en viss varudeklaration av videogrammen kan antas fylla en funktion även om videogram i framtiden skulle omfattas av regler om utgivaransvar.

Jag är medveten om att många av dem som ger ut olagliga våldsskildringar inte iakttar sin skyldighet att leverera pliktexemplar. Det är i och för sig en uppgift för arkivet för ljud och bild att se till att pliktleveranserna sker. I detta avseende kan emellertid arkivet, enligt min mening, få hjälp genom biografbyråns tillsynsverksamhet. Kontrollen av att skyldigheten att leverera pliktexemplar iakttas kan underlättas med enkla medel. Som jag nyss nämnt, måste arkivet för ljud och bild registrera inkomna pliktexemplar. Jag föreslår att detta utnyttjas också på följande sätt. Sedan arkivet har tagit emot en leverans underrättar arkivet utgivaren i fråga om de nummer som videogrammen har fått i registret. I pliktexemplarslagen införs vidare en bestämmelse om att den som är skyldig att inge pliktexemplar också är skyldig att föra en förteckning över alla utgivna videogram med angivande av de registernummer som arkivet har lämnat. Genom att tillsynsmyndigheten har tillgång till affärshandlingarna hos utgivarna kan man kontrollera även att pliktexemplar har lämnats. Uppgiften om registernumret för en viss videogramtitel kan också utnyttjas för kontroll av identiteten mellan pliktexemplaret och exemplaren i handeln.

Datainspektionen, som har yttrat sig enligt sig enligt 2 a § datalagen (1973: 289) har ingen erinran mot de nu föreslagna bestämmelserna om de nya registren.

4.8 Censur av offentligt visad film

Mitt förslag: Ett villkor för att en film eller ett videogram skall få visas vid en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst skall liksom hittills vara, att innehållet har godkänts för sådan visning av statens biografbyrå.

Utredningens förslag: Utredningen har inte ifrågasatt att censur av offentligt visad film skall vara kvar.

Remissinstanserna har i ett fåtal fall berört denna fråga. Meningarna bland dessa är delade.

Skälen för mitt förslag: Filmcensuren vara eller icke vara har länge debatterats. I dag torde det dock råda bred enighet om att det inte går att avskaffa filmcensuren. Mediamarknaden är expansiv och samtidigt finns tendenser att spekulera i våld på ett sätt som inte bör tolereras.

Enligt biograförordningen straffbeläggs överträdelse av bestämmelserna om filmcensur. Även de nya reglerna som hör samman med tillsynen bör straffsanktioneras. Jag föreslår att en gemensam ansvarsbestämmelse skall gälla för dessa fall.

4.8.1 Granskningspliktens omfattning

Mitt förslag: Från granskningsplikten undantas som i dag radio och TV, sändningar via kabel samt reklam, vissa varumässor, utställningar och sportevenemang. Biografbyrån skall därtill kunna medge undantag från granskningsplikten, om avsikten är att en film eller ett videogram endast skall visas vid en bestämd filmfestival eller liknande och att det sker endast för personer som fyllt femton år.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna har i flertalet fall inte invänt mot förslaget.

Skälen för mitt förslag: Även om det inte finns skäl att i dag avskaffa filmcensuren finns det heller inte skäl för att utvidga censuren av offentligt visad film. Däremot är det rimligt att något lätta på föreskrifterna när det gäller ett enstaka evenemang t. ex. filmfestivaler som riktar sig till en vuxen publik. Det är ett led i statens främjande av filmkonstens utveckling att underlätta visning av ny kvalitetsfilm. Hittillsvarande bestämmelser har ibland försvårat anordnandet av filmfestivaler etc. Biografbyrån får – i enlighet med vad *lagrådet* har förordat – förena ett medgivande om undantag från granskningsplikt med villkor som byrån finner nödvändiga. Det skall alltid röra sig om en enstaka eller möjligen några få bestämda visningar.

4.8.2 Grunden för censur

Mitt förslag: Filmer eller videogram skall kunna förbjudas för visning för personer som fyllt femton år endast om innehållet kan verka förråande. Med förråande skall avses i huvudsak skildringar som skulle bedömas som olaga våldsskildring eller barnpornografibrott.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna har i huvudsak varit positiva till förslaget.

Skälen för mitt förslag: Yttrandefrihet och informationsfrihet är i ett demokratiskt samhälle av fundamental betydelse. Filmen är i dag i vårt land det enda område inom kulturlivet där det finns en statlig censur i betydelsen obligatorisk fortlöpande förhandskontroll.

Dagens filmcensur är förenlig med grundlagen på grund av dels ett undantag från regeringsformens regler om mötesfriheten, dels de ingrepp som tillåts i yttrandefriheten enligt 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. Av detta följer ett krav på att bestämmelser om censur är av begränsad och precis karaktär. Men redan från allmänna synpunkter är det viktigt att grunden för censur inte är sådan att den, i andra tider, kan möjliggöra begränsningar av den fria debatten.

De skildringar vi i dag kan finna skäl att censurera är huvudsakligen de som innehåller extrema våldsskildringar av spekulativ karaktär eller barnpornografi. Sådana skildringar och spridandet av dem är redan kriminaliserade.

Av de fyra censurgrunder som biografbyrån i dag kan tillämpa har under senare år censurgrunden förråande praktiskt taget varit den enda som används. Den har använts mot våldsskildringar och barnpornografi. Jag föreslår att den bibehålls.

Censurgrunden förråande överensstämmer i stort med området för kriminalisering, dock inte helt. Bedömningen hos biografbyrån bör nämligen kunna ske under något annorlunda betingelser än dem som gäller då en domstol skall pröva om brott har begåtts. Ändamålet med censur är att förebygga skador hos åskådarna. Det bör därför finnas utrymme för ingripande innan skildringen otvetydigt har passerat gränsen för det brottsliga. En annan skillnad är att brottsbeskrivningen tar sikte på skildringen i bestämda bilder eller sekvenser av bilder. I fråga om film är det emellertid så att, även om det inte finns bilder som i sig passerar gränsen för det straffbelagda, det kan finnas skäl att bedöma filmen sammantaget som förråande.

I ett mindre antal filmer förekommer det t. ex. inte ett så utdraget våld att biografbyrån skulle kunna ingripa mot ett visst avsnitt i filmen enbart med stöd av brottsbeskrivningen för olaga våldsskildring. Samtidigt kan filmens uppbyggnad och tendens vara sådan att den, med hjälp av raffinerad redigeringsteknik, antyder mycket grymma skeenden. I fråga om sådana filmer är det enligt min mening väsentligt att filmen blir bedömd som en helhet eftersom effekten av filmen i sådana fall kan antas vara förråande. Ett ytterligare skäl för att låta censuren även fortsättningsvis vara inriktad på att förebygga en tänkt skada hos åskådaren är också att bedömningen annars kan riskera att bli stelbent och mekanisk.

Till termen förråande i det nu framlagda lagförslaget bör dock knytas en exemplifiering av vad som kan anses vara förråande. Den exemplifieringen skall i huvudsak överensstämma med beskrivningen av olaga våldsskildring och barnpornografibrott.

Jag har således i likhet med utredningen stannat för att det endast skall finnas en grund för censur, nämligen begreppet förråande. Det anknyter till en fast praxis, vilket i sig borgar för att några större tolkningssvårigheter inte skall behöva uppstå.

Mitt förslag: Nuvarande åldersgränser behålls i fråga om vilka filmer och videogram som får visas för barn. Regleringen mjukas emellertid upp så att ett barn som är i sällskap med en vuxen får se filmer och videogram som har godkänts för barn i den närmast högre åldersgruppen. Vad som nu sagts gäller dock inte om filmen eller videogrammet endast får visas för personer som har fyllt 15 år.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna har i flertalet fall tillstyrkt förslaget.

Skälen för mitt förslag: Syftet med utredningsarbetet har inte varit att ta bort den särskilda barncensuren, som syftar till att skydda barnen från framställningar som kan orsaka dem psykisk skada. Något bärande argument för att nu ersätta nuvarande åldersgränser finns inte. Däremot finns det starka skäl för att öka utrymmet för föräldrarnas ansvar när det gäller valet av vilka filmer ett barn skall se.

Även om biografbyråns bedömning av lämplig ålder för att se en viss film självfallet är mycket kvalificerad är det ändå föräldrarna som har den bästa kunskapen om de egna barnens mognad. I hemmet är det därtill föräldrarna som bestämmer vilka program som barnen får se på TV och video. Det är allmänt sett en fördel om föräldrar och barn kan se film tillsammans. Från kulturpolitisk synpunkt är det vidare viktigt att biograf-filmen inte blir ett sekundärt och underordnat medium i förhållande till TV och hemvideo.

För åldersgränserna sju och elva år införs därför nu en möjlighet för barn i närmast lägre ålderskategori att få tillträde till offentlig visning om barnet är i sällskap med en vuxen, dvs. en person som fyllt arton år. Ett barn under sju år skall i vuxens sällskap få tillträde till en sjuårsfilm. På samma sätt skall ett barn som fyllt sju år men inte elva år få tillträde till en elvaårsfilm. Med hänsyn till att femton år utgör gränsen för vuxenfilm är det inte lämpligt att införa samma möjlighet för barn och ungdomar i åldern elva t. o. m. fjorton år.

Mitt förslag innefattar inte några nya åldersgränser. Som jag tidigare anfört kan det dock finnas skäl att ta upp och närmare överväga om inte det borde införas en gräns också vid 18 år. Den frågan bör i första hand kunna lämnas till det råd som jag förut har föreslagit.

4.8.4 Granskning av framställningens innehåll

Mitt förslag: Biografbyrån skall endast granska en films eller ett videograms innehåll som sådant. Ansvar för att spridda exemplar stämmer överens med vad som har godkänts för visning vilar på distributören.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna har inte haft något att invända på denna punkt.

Skälen för mitt förslag: Enligt min mening bör granskningen av visningskopior av film upphöra. En sådan granskning överensstämmer inte med den tekniska utvecklingen, eftersom videotekniken blir allt vanligare. Klipp kan göras i filmkopior. Videogram fordrar en annan teknik. En granskning av samtliga visningskopior är därtill onödigt tidskrävande. Granskningen bör därför endast avse framställningens innehåll. Underkänt material kan både när det gäller film och videogram identifieras med hjälp av tidkort och av biografbyrån upprättade beskrivningar. Av tekniska skäl bör dock biografbyrån ha möjlighet att, när det gäller film, markera det underkända materialet genom klipp i granskningsexemplaret.

Distributören får ett utökat ansvar då det är denne som har att tillse att visningskopiorna redigeras i enlighet med biografbyråns beslut.

4.8.5 Tillståndskort

Mitt förslag: För varje visningskopia av en godkänd film eller videogram skall biografbyrån utfärda ett tillståndskort. Detta tillståndskort, som skall åtfölja visningskopian vid offentlig visning, skall återge biografbyråns beslut om godkännande eller censur av vissa delar.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna har inte haft något att invända på denna punkt.

Biografbyrån har dock invänt mot förslaget att byrån fortsättningsvis inte skall klippa filmer.

Skälen för mitt förslag: Enligt vad jag föreslagit skall biografbyrån inte heller när det gäller film redigera varje visningsexemplar. Biografbyråns beslut i granskningsärendet bör emellertid i någon form finnas att tillgå tillsammans med varje visningskopia. I förhållande till distributörerna och allmänheten föreslår jag att dokumentationen sker på ett särskilt tillståndskort som skall utfärdas för varje visningskopia och sedan alltid åtfölja denna. Vid varje visningstillfälle kan då en kontroll ske av att framställningen uppfyller biografbyråns krav.

4.8.6 Bevarande av biografbyråns beslutsunderlag och frågor om offentlighet och sekretess

Mitt förslag: Fram till dess att granskningsärendena har avgjorts slutligt skall filmer och videogram som lämnats in för granskning vara sekretessbelagda, om ingivarna begär det. Biografbyrån skall endast bevara sådana delar av en framställning som inte har godkänts. Efter biografbyråns beslut blir det materialet offentligt. Sedan biografbyrån har granskat en film skall alltid ett pliktexemplar av filmen lämnas till arkivet för ljud och bild. Pliktexemplaret skall avse den godkända versionen, om filmen har godkänts och annars den version som lämnades för granskning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Enligt utredningens förslag skulle dock ingivande av ett pliktexemplar vara en förutsättning för att biografbyrån skulle ta upp ett ärende om granskning.

Remissinstanserna har till viss del haft invändningar mot förslaget om att biografbyrån skall granska en framställning först när ett pliktexemplar av framställningen lämnats till arkivet för ljud och bild.

Skälen för mitt förslag: Filmer som lämnas in till biografbyrån för granskning utgör allmänna handlingar. De utgör underlag för byråns beslut och skulle därför i princip också bevaras hos byrån. Principen om bevarande av myndigheters beslutsunderlag har dock i betydande omfattning här fått vika med hänsyn både till rättighetshavarnas ekonomiska intressen och till hela syftet med filmcensuren. Ett bevarande hos biografbyrån av granskade filmer skulle sålunda medföra möjligheter att gratis och utan medgivande från rättighetshavarna ta del av filmen. När det gäller totalförbudna filmer skulle bevarande dessutom medföra att hela syftet med censuren kringgicks. För närvarande bevaras av film endast de delar som biografbyrån har klippt bort. För videogram, som inte kan redigeras med klippning, bevaras kopior av de förbjudna partierna. Totalförbudna filmer återställs till ingivaren. Detsamma gäller filmer som lämnats helt utan ingripanden och de godkända versionerna av filmer som fått klipp. Kvar hos biografbyrån blir alltså för närvarande bara de censurerade partierna av filmer och videogram.

Vid övervägande av vilka regler som framdeles bör gälla för bevarande av material och sekretess hos byrån finns flera viktiga intressen att beakta. Först finns intresset av insyn i censurverksamheten. Detta intresse får särskild styrka genom att censuren är ett avsteg från den grundlagsfästa yttrandefriheten i vårt land. I viss mån i motsatsförhållande till insynintresset står rättighetshavarnas ekonomiska och ideella intressen. De filmverk som lämnas för granskning utgör visserligen upphovsrättsligt skyddade verk men de upphovsrättsliga reglerna utgör dock i detta fall inte ett tillräckligt skydd i konkurrens med tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet. Ytterligare ett motstående intresse finns i själva ändamålet med censuren. Om förbjudna filmer skulle finnas att tillgå som allmänna och offentliga handlingar, skulle censuren i betydande omfattning kunna kringgås.

En sammanvägning av de nu nämnda intressena leder mig till slutsatsen att principen om allmänhetens insyn i myndigheternas beslut måste tåla rätt betydande undantag med hänsyn till främst rättighetshavarnas ekonomiska intressen. Som regel bör hela filmverk inte vara tillgängliga för allmänheten hos biografbyrån. I stället bör insynintresset när det gäller verk vilka byrån haft att granska kunna tillgodoses därigenom att pliktexemplar av de filmverk som har granskats alltid levereras till arkivet för ljud och bild. De dit levererade verken utgör visserligen inte allmänna handlingar, men de är tillgängliga för forskning och andra djupgående studier, t. ex. från massmedia.

Vad som bör kunna hållas tillgängligt hos biografbyrån är dokumentation av de avsnitt som har förbjudits i sådana filmverk som godkänts

delvis. Enligt vad jag tidigare har föreslagit skall biografbyrån bevara sådana avsnitt genom kopiering eller genom klipp. Att sådana sekvenser blir allmänna handlingar möter inte samma betänkligheter som att låta hela verk bli allmän handling. För rättighetshavarna har lösryckta sekvenser inte den betydelse som ett helt verk har. Inte heller har sådana isolerade sekvenser ur filmen sådant intresse att det är risk att ändamålet med censuren kringgås. Däremot är de censurerade partierna ett från kontrollaspekten relevant material för att belysa vad censurmyndigheten inte godtar.

Vid det praktiska genomförandet av den principlösning som jag nu har föreslagit, anser jag att man kan dra en skiljelinje mellan skedet fram till dess att det finns ett rättskraftigt avgörande i granskningsärendet och tiden därefter. I skedet fram till avgörandet kan problemet lösas genom sekretessregler. För tiden efter avgörandet bör lösningen vara att biografbyrån åläggs att återställa det för granskning ingivna materialet men behålla egna kopior av förbjudna sekvenser i delvis godkända verk. I den mån biografbyrån fortsätter med den äldre tekniken att i film klippa bort förbjudna partier, blir det i stället dessa partier som skall bevaras.

När det gäller sekretessreglerna bör dessa uppställas av hänsyn till enskilds ekonomiska förhållanden, dvs. till skydd för rättighetshavarens ekonomiska intresse. Åtskilliga bestämmelser i sekretesslagen rör sådant skydd. Som *lagrådet* har förordat kan man i de nu aktuella granskningsärendena nöja sig med en presumtion för att sekretess är påkallad.

Även efter avgörandena i granskningsärendena skulle hänsynen till rättighetshavarnas ekonomiska intresse motivera begränsningar i handlingsoffentligheten. Som jag nyss berört bör emellertid problemet här lösas på så sätt att biografbyrån återställer det för granskning ingivna materialet. Har den gamla metoden att göra klipp i film tillämpats, skall dock givetvis inte de klippta partierna återställas. De bildar, efter vad jag förut sagt, dokumentationen av censuringripandet. Denna ordning innefattar i och för sig ett brott mot principen att en myndighet inte skall göra sig av med handlingar som en gång blivit allmänna handlingar. Principen är emellertid i praktiken sedan lång tid försedd med flera undantag. Den ordning som hitintills har tillämpats vid biografbyrån utgör ett av dessa undantag. Övervägande skäl talar för att även fortsättningsvis ha undantag på filmcensurområdet. Som jag tidigare påpekat kommer genom reglerna om pliktexemplar ändå alltid ett exemplar av de verk som givits in för granskning att finnas i det allmännas besittning.

Vad jag nu föreslagit skulle medföra att någon dokumentation hos det allmänna inte skulle finnas kvar beträffande sådana filmer som totalförbjuds. Enligt min mening kan det problemet lösas enkelt genom vissa ändringar i skyldigheten att lämna pliktexemplar. Sålunda bör ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild av alla filmer som har granskats av biografbyrån. Därmed säkras dokumentation av sådana verk som varit avsedda för spridning. Av filmer som har godkänts bör pliktexemplaret avse den godkända versionen. Totalförbjudna filmer bör levereras i samma version som lämnades för granskning.

När det gäller de framställningar som godkänts efter "klipp" innebär

mitt förslag att biografbyrån skall behålla dokumentation av de delar som har förbjudits. Detta är nödvändigt för att kunna kontrollera att förbudet efterlevs. Dokumentationen bör ske så att biografbyrån kopierar de förbjudna delarna, lämpligen på videogram. Tills vidare bör byrån, av tekniska skäl, också kunna göra klipp i film och behålla dessa klipp. Att sådana delar blir allmänna handlingar väcker – som jag tidigare framhållit – inte sådana betänkligheter som att låta hela filmverk bli allmän handling. Dokumentationen av de förbjudna sekvenserna bör alltså vara allmänna handlingar hos biografbyrån. Dokumentation av censurerade avsnitt bör alltid förvaras hos biografbyrån även om censurbeslutet genom överklagande skulle ha fattats av domstol. Givetvis bör biografbyrån ombesörja avspelnig (dvs. kopiering) eller klipp, när beslut fattas av domstol.

4.8.7 Granskningsavgifter

Mitt förslag: Avgift för granskningen skall erläggas enligt en enhetstaxa och uppdelas på tre poster, nämligen grundavgift, tidsavgift och avgift för tillståndskort. För dokumentär framställning skall inte någon tidsavgift utkrävas och för en film kortare än fem minuter skall en lägre avgift för tillståndskort tas ut.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag, dock föreslår utredningen ingen lägre avgift för kortfilm.

Remissinstanserna har i viss omfattning invänt mot förslaget. En del har ansett att granskningsförfarandet skall vara gratis och i stället finansieras över statsbudgeten. Andra anser att kvalitetsfilmer som riktar sig till en liten publik och kortfilmer drabbas av för höga kostnader.

Skälen för mitt förslag: Avgiftssystemet måste förändras eftersom granskningen inte längre skall gälla varje kopia.

Avgifterna har hittills varit så avvägda att de beräknats motsvara kostnaderna för biografbyråns verksamhet, med undantag för arbetet med frakttöd till film. Den principen bör kvarstå. Den nya tillsynsverksamheten skall dock finansieras över statsbudgeten. För verksamheten i övrigt anser jag att avgifterna bör bestämmas så att kostnaderna fördelas på i huvudsak samma sätt som för närvarande. Det innebär att framställningens spridningsgrad och längd skall påverka avgiftens storlek.

Jag föreslår att avgiftssystemet skall bestå av tre olika komponenter, nämligen en grundavgift, en tidsavgift och en avgift för varje erforderligt tillståndskort utöver det första.

Grundavgiften skall uppgå till 200 kr. och skall erläggas för varje anmäld titel. Tidsavgiften skall uppgå till 45 kr. per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kr. Avgiften för varje tillståndskort utöver det första, som skall vara fritt, bör uppgå till 1 550 kr.

Tidsavgiften och avgiften för varje tillståndskort har i det nu framlagda förslaget höjts något i förhållande till lagrådsremissens förslag.

I dag finns en lägre taxa för s. k. nyttofilmer, dvs. framställningar som till väsentlig del har undervisande, upplysande eller vetenskapligt innehåll, i

de fall då framställningarna är av mindre omfång och till väsentlig del är upptagna efter verkligheten. Enligt min mening bör man kunna helt befria de dokumentära framställningarna från tidsavgift.

Den granskningsavgift som jag har föreslagit tar sikte på vanliga filmer. När det gäller s. k. trailers och andra mycket korta filmer bör avgiften för tillståndskorten kunna sättas väsentligt lägre. Jag anser att för filmer med en speltid under fem minuter bör avgiften per tillståndskort, utöver det första, sättas till 150 kr.

Bestämmelsen om lägre avgift för filmer med en speltid under fem minuter är ett avsteg från det avgiftssystem som utredningen lagt fram. Jag är inte nu beredd att föreslå ytterligare ändringar, även om – som *lagrådet* anmärkt – en kraftig tröskeeffekt uppkommer vid kortfilmer med fem minuters speltid.

Lagrådet har ifrågasatt om inte en lägre taxa vore motiverad för frivillig förhandsgranskning som stimulans. Jag vill som kommentar till detta anföra följande. I och för sig blir avgiften för en frivillig förhandsgranskning normalt lägre än för en framställning som skall visas på biografier därför att den som begär granskningen inte behöver något tillståndskort utöver det första, som är gratis. Att i övrigt göra skillnad i avgiftshänseende anser jag inte vara motiverat, eftersom den granskning som skall göras är alldeles densamma. För biografbyråns del är det utan betydelse om granskningen görs med syfte på offentlig visning eller som frivillig förhandsgranskning. Sökanden behöver i och för sig inte ange vilketdera syfte han har med sin begäran om granskning.

4.8.8 Filmgranskningsrådet och barnfilmnämnden

Mitt förslag: Filmgranskningsrådet och barnfilmnämnden upphör.

Utredningens förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna godtar i de flesta fall utredningsförslaget.

Skälen för mitt förslag: Biografbyrån skall enligt hittillsvarande lagstiftning inhämta yttrande från *statens filmgranskningsråd* i vissa censurärenden. Det gäller t. ex. totalförbud av en film eller beslut av mer principiellt eller normerande slag. Biografbyrån skall inhämta yttrande från *statens barnfilmnämnd* i vissa fall då filmer önskas godkända för barn under femton år.

Ett skäl för att inrätta filmgranskningsrådet var också att medge en mer allmän insyn i censurverksamheten.

Jag har tidigare föreslagit att biografbyrån skall få en av regeringen utsedd styrelse. Därmed följer också en bredare insyn i biografbyråns verksamhet. Enligt allmänna verksamhetsprinciper bör verksamheten med sin styrelse dryfta frågor i verksamheten som är av väsentlig eller policyskapande karaktär. Verksstyrelsen får därmed ett visst inflytande i sådana frågor. I vissa fall har beslutanderätten i principfrågor lagts hos verksstyrelsen. Med införande av en verksstyrelse hos biografbyrån bortfaller,

enligt min mening, behovet av filmgranskningsrådet som ett permanent rådgivande organ till biografbyrån.

När det gäller barnfilmnämnden har enligt min mening inte nämndens arbete fått den betydelse för granskningsverksamheten som förutsattes då den inrättades. Den sakkunskap som barnfilmnämnden företräder bör på ett smidigare sätt kunna anlitas genom att biografbyrån får begära in yttrande från en fristående sakkunnig person.

Jag avser senare föreslå regeringen att utfärda en ny instruktion för biografbyrån med närmare bestämmelser om verksamheten inom byrån.

4.8.9 Överklagande

Mitt förslag: Biografbyråns beslut i frågor om filmcensur skall i fortsättningen överprövas av kammarrätten i stället för av regeringen. Kammarrätten tillförs för prövningen två särskilda ledamöter.

Utredningen föreslår att en särskild besvärsnämnd skall inrättas för överprövning av biografbyråns beslut.

Remissinstanserna är i huvudsak eniga om att biografbyråns beslut fortsättningsvis inte skall prövas av regeringen. En del förordar dock att kammarrätten anförtros uppgiften i stället för en särskilt inrättad besvärsnämnd.

Skälen för mitt förslag: Utredningen har föreslagit att en särskild besvärsnämnd inrättas för dessa frågor. En prövning av en nämnd, vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande är eller har varit ordinarie domare, anses likvärdig med domstolsprövning när det gäller att uppfylla det nämnda kravet i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna. Ur denna synvinkel är därför utredningens förslag acceptabelt.

Att inrätta en ny myndighet för de med all sannolikhet ytterligt få ärenden som det kan bli fråga om har enligt min mening emellertid sådana nackdelar från bl. a. ekonomisk synvinkel att man bör överväga om det inte är möjligt att inordna prövningen i någon befintlig organisation. Blicken faller då på förvaltningsdomstolarna.

Som utredningen själv har varit inne på ligger kammarrättsorganisationen – och då i första hand kammarrätten i Stockholm – med hänsyn till sitt nuvarande verksamhetsområde närmast till hands för att ta hand om prövningen av censurfrågorna. Om överklagandena förs till kammarrätten, blir det också säkert att Sverige uppfyller alla de krav i fråga om överprövning av förvaltningsbeslut som kan grundas på konventionsåtaganden. Kammarrätterna tillämpar förfaranderegler i förvaltningsprocesslagen (1971: 291), som lämpar sig väl även för dessa frågor. När det gäller kammarrättens sammansättning vid avgörande av mål är huvudregeln att tre lagfarna domare skall delta. När det är särskilt föreskrivet, skall dock även två nämndemän ingå i rätten. En sammansättning med lagfarna domare och nämndemän skulle enligt min mening i och för sig vara den mest naturliga i den typ av mål som vi nu diskuterar. En ledamot av *lagrådet* har också uttalat sig för en sådan sammansättning.

Vid prövningen av en censurfråga i kammarrätten skulle domstolen emellertid för att få ett tillfredsställande underlag för sitt avgörande — åtminstone inledningsvis — sannolikt nödgas inhämta utlåtanden från sakkunniga mer eller mindre regelmässigt. En ordning med sakkunnigbevisning innebär dock alltid en viss omgång, även om förvaltningsprocesslagen i och för sig ger möjlighet att inhämta utredningen i smidiga former. En processekonomiskt mer fördelaktig ordning skulle man kunna uppnå, om man lät två personer med särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen eller om film ingå i rätten som särskilda ledamöter. Förebilder för en sådan ordning finns inte bara vid de allmänna domstolarna (fastighetsmål och mål om ekonomisk brottslighet) utan även vid kammarrätterna (fastighetstaxeringsmål och kommunalbesvärsmål). Erfarenheterna torde i allt väsentligt vara positiva.

Frågan om en mer allmän möjlighet för domstolarna att använda experter som ledamöter av rätten har behandlats i en nyligen beslutad proposition (prop. 1989/90: 71) om några processrättsliga frågor och slutsatsen blev att någon sådan möjlighet inte borde införas. De nackdelar som är förknippade med den typen av expertmedverkan gör sig emellertid inte alls gällande med samma styrka med den ordning som skulle bli aktuell i censurfrågorna, nämligen ett system med i förväg utsedda ledamöter som relativt regelbundet deltar i domstolsarbetet. Jag menar att det finns goda garantier för att en sådan ordning skulle fungera tillfredställande.

Det kan visserligen sägas att medverkan av särskilda ledamöter i domstolarna är i stort sett främmande för svensk domstolstradition och att man inte bör skapa särregler av det här slaget, om inte tvingande skäl påkallar det. Med hänsyn till att de nu aktuella frågorna avser ett väl avgränsat område, där domstolarna inte tidigare har någon erfarenhet, anser jag emellertid att det föreligger sådana speciella förhållanden att man trots allt bör pröva en ordning där särskilda ledamöter deltar. *Lagrådets* majoritet har inte heller haft någon erinran mot en sådan ordning.

Jag förordar mot denna bakgrund att kammarrätten i Stockholm får till uppgift att överpröva biografbyråns beslut i censurfrågor och att två särskilda ledamöter med sådana kunskaper som jag nyss nämnt skall ingå i rätten. De särskilda ledamöterna kan i allt väsentligt tillgodose även de intressen som avses med lekmannamedverkan. På grund härav och för att undvika en onödigt vidlyftig sammansättning bör nämndemän inte delta vid prövningen av censurfrågor.

Jag vill tillägga att chefen för justitiedepartementet har tillkallat en kommitté (Ju 1989:06) för att se över domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation. I kommitténs uppdrag ingår bl. a. att överväga frågor om instansordningen inom domstolväsendet. I det sammanhanget kan det bli aktuellt att ompröva det nu gjorda ställningstagandet i ljuset av vunna erfarenheter. Det gäller såväl frågan om lämplig domstolsinstans som frågan om domstolens sammansättning i de nu aktuella målen.

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om granskning och kontroll av filmer och videogram,
3. lag om ändring i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Lagförslagen under 1, 4 och 5 har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Lagförslagen har granskats av *lagrådet*.

6 Specialmotivering till lagförslagen

6.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap.

10 b §

Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst *två år*. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Sprider någon av oaktsamhet en skildring som avses i första stycket och sker spridningen i yrkesmässig verksamhet eller eljest i förvärvssyfte, döms såsom i första stycket sägs.

Första och andra styckena gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. De gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första och andra styckena inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket för spridning av upptagningen. Detta gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

Paragrafen har ändrats i två avseenden. Det ena avser straffskalan. Nuvarande straffmaximum, fängelse i högst sex månader, har höjts till fängelse i högst två år. Den nya högre straffskalan gäller samtliga handlingar som kriminaliseras genom bestämmelsen. Den omfattar således såväl den som framställer bilder med straffbart innehåll med uppsåt att bilden eller bilderna sprids som den som sprider sådana bilder.

Det strängaste straffet enligt bestämmelsens nuvarande utformning är fängelse i sex månader. I praktiken torde hitintills sällan eller aldrig ha utdömts strängare påföljd än böter. Som har utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6) måste brottets nuvarande straffvärde anses vara för lågt. Höjningen av straffskalan är avsedd att mera allmänt ge uttryck för en strängare syn på de handlingar som omfattas av bestämmelsen. Olaga våldsskildringar som i dag regelmässigt bestraffas med böter avses sålunda ofta kunna ge en strängare påföljd.

Brottet olaga våldsskildring omfattar olika handlingar med mer eller mindre högt straffvärde. För vissa situationer finns det inte något att erinra mot nuvarande påföljdspraxis, t. ex. när det är fråga om någon enstaka överträdelse av bestämmelserna. Det finns å andra sidan gärningar som innehåller moment av betydligt mer straffvärt slag och där en bötespåföljd framstår som otillräcklig. Det gäller t. ex. den som yrkesmässigt och i större skala bedrivit import eller försäljning av otillåtna framställningar.

I första hand är straffbestämmelserna avsedda att skydda ungdomar mot skildringar av extremvåld. Särskilt allvarliga framstår därför sådana fall där verksamheten inriktats på ungdomar. Detta kan ske genom att reklamen riktar sig särskilt mot denna åldersgrupp eller en framställning ges sådan inramning att den särskilt drar till sig intresse från de yngre tittarna.

En annan faktor av betydelse för straffvärdet är att brottet begåtts vanemässigt också utan att det kan sägas ha skett i yrkesverksamhet, t. ex. vid upprepade tillfällen under en längre tidsperiod.

Föreligger omständigheter av det slag som nu har beskrivits bör påföljden i regel bli strängare än böter.

I paragrafen har vidare gjorts den ändringen att även den som av oaktsamhet sprider en otillåten våldsskildring kan bestraffas. Som har anförts i den allmänna motiveringen innebär detta att ansvar kan komma i fråga även om gärningsmannen inte själv tagit del av skildringen.

Lagrådet har anmärkt att syftet med straffbeläggningen av oaktsamhetsfall enligt lagrådsremissen synes vara att träffa endast spridning i förvärvssyfte. En sådan begränsning finner lagrådet välbetänkt. Lagrådet har förordat att oaktsamhetsfallen behandlas i ett nytt andra stycke i paragrafen och att straffbarheten där uttryckligen begränsas till spridning som sker i yrkesverksamhet eller eljest i förvärvssyfte. Jag instämmer i vad lagrådet har anført och har utformat paragrafen i enlighet med vad lagrådet har förordat. I detta sammanhang vill jag påpeka att även i sådana fall som avses i det nya andra stycket bortfaller straffbarheten, om gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Detta framgår av orden "döms såsom i första stycket sägs".

Straffskalan för gärningar som begås av oaktsamhet är densamma som den för uppsåtliga gärningar. I de fall där oaktsamhet föreligger bör dock strängare straff än böter inte utdömas annat än i de allvarliga fallen. Ett exempel är upprepat vårdslöst handlande av en importör eller grossist. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen är det inte godtagbart att inte skaffa sig kunskap om vad det är man marknadsför.

Genom höjningen av straffskalan blir reglerna om häktning och anhål-

lande tillämpliga i flera fall beträffande den som gjort sig skyldig till olaga våldsskildring. Samtidigt förlängs preskriptionstiden till fem år, vilket ger ökade möjligheter till ingripande.

6.2 Förslaget till lag om granskning och kontroll av filmer och videogram

Allmänt

Förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf föreställningar m. m. (biograf förordningen) och lagen (1985:993) om avgifter för granskning av filmer och videogram ersätts av en ny lag om granskning och kontroll av filmer och videogram.

Den nya författningen bygger till stor del på de gamla men innebär även en del nyheter.

När det gäller bestämmelserna om censur av filmer och videogram görs ändring främst i fråga om censurgrunderna, tillämpningen av åldersgränserna och avgiftssystemet. Även reglerna för överklagande av censurärenden ändras.

Biografbyrån ges också nya uppgifter som avser kontroll av videogrammarknaden för att komma till rätta med de olovliga våldsskildringarna. I lagen införs sålunda bestämmelser om tillsyn, register över videogramdistributörer m. m.

En del lagtekniska förenklingar och förtydliganden genomförs. För att ytterligare underlätta läsningen av bestämmelserna har lagen indelats i åtta avsnitt, nämligen granskningsplikt (1–3 §§), bedömningsgrunder och åldersgränser (4–6 §§), arkivering (7 §), tillståndskort (8 §), avgifter (9 §), tillsyn (10–14 §§), register över videogramdistributörer m. m. (15–18 §§) samt ansvars- och överklagandebestämmelser m. m. (19–24 §§).

Granskningsplikt

1 §

Framställningen i en film eller ett videogram skall vara granskad och godkänd av statens biografbyrå, innan den får visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Denna inledande paragraf motsvarar närmast 1 § tredje stycket och 2 § första stycket biograf förordningen. I den anges huvudregeln för den obligatoriska förhandsgranskningen.

För närvarande är förhandsgranskning obligatorisk för filmer och videogram som skall visas offentligt. Någon utvidgning av den obligatoriska förhandsgranskningen till att omfatta även andra sätt för tillhandahållanden föreslås inte. Kravet på förhandsgranskning begränsas således till sådant som visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Begreppen allmän sammankomst och offentlig tillställning har samma innebörd som i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster resp. allmänna ordningsstadgan (1956:617).

Enligt 1 § första stycket lagen om allmänna sammankomster är lagen tillämplig på allmänna sammankomster som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmänna eller enskilda angelägenheter eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsutövning. Lagen gäller vidare för allmän teaterföreställning, konsert, biograf-föreställning eller annan allmän sammankomst för framförande av konstnärligt verk.

Med offentlig tillställning avses i 9 § allmänna ordningsstadgan följande. Sådan tillställning är tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag som anordnas för allmänheten och som inte avses i lagen om allmänna sammankomster. Om tillträde till en tillställning är beroende av medlemskap i förening eller av inbjudan skall tillställningen ändå anses som offentlig, om den ingår i en rörelse som uppenbarligen drivs uteslutande eller väsentligen för anordnande av sådana tillställningar. Är en tillställning med hänsyn till omfattningen av den krets som har tillträde eller till de villkor under vilka tillträde lämnas att jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde, skall den likaså anses som offentlig.

Enligt den gällande biograf-förordningen skall varje kopia av en film eller ett videogram som skall användas vid sådan visning för vilken förhandsgranskning krävs ges in till biografbyrån för granskning. Varje sådant exemplar skall märkas av byrån. I fråga om biograf-film skall byrån också i varje kopia utföra eventuella klipp. När det gäller videogram gör biografbyrån däremot inte några mekaniska ingrepp. I stället anges med hjälp av tidkod vilka delar som godkänts och vilka som förbjudits.

Enligt lagförslaget begränsas hanteringen hos biografbyrån till ett enda exemplar av en framställning. Om en del av en framställning inte godkänns för visning skall en kopia av denna del förvaras hos biografbyrån. Den som distribuerar en framställning har ansvaret för att sådana delar av en framställning som inte har godkänts inte heller visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

2 §

Från granskningsplikt enligt denna lag undantas filmer och videogram som

1. sänds i radiosändning,
2. sänds i trådsändning om sändningen är en vidare-sändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller om sändningen är en egensändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket radiolagen (1966: 755) eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985: 677) om lokala kabelsändningar,
3. utgör reklam för vara eller tjänst,
4. visas vid varumässa, utställning eller sportevenemang, om inte själva visningen utgör en allmän sammankomst.

De undantag från kravet på förhandsgranskning som anges i paragrafen motsvarar de som nu finns i 1 § andra stycket och 9 § andra stycket

biograförordningen. I 9 § första stycket biograförordningen finns undantag bl. a. för film som visas i samband med undervisningen vid läroanstalt. Någon motsvarighet har inte tagits upp då sådan undervisning vanligen inte utgör allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

I lagen förstås med radiosändning, trådsändning och rundradiosändning detsamma som i radiolagen (1966:755). Med vidaresändning och egen-sändning förstås detsamma som i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar.

3 §

Biografbyrån får för en viss filmfestival eller ett liknande evenemang medge att framställningar i filmer och videogram visas för personer över femton år, även om framställningarna inte har granskats och godkänts för visning. Ett sådant medgivande får förenas med villkor som biografbyrån finner nödvändiga.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i biograförordningen. I paragrafen slås fast att biografbyrån får för en viss filmfestival medge att framställningar i filmer eller videogram visas för personer över femton år även om framställningarna inte har granskats och godkänts för visning. Detsamma gäller för ett liknande evenemang.

Såväl regelbundet återkommande festivaler som ett enstaka mindre evenemang med specialinriktning bör kunna medges undantag från kravet på förhandsgranskning. Det är emellertid viktigt att evenemanget har en någorlunda fast organisation. Närmare villkor för att undantag skall kunna medges har inte ställts upp i lagen. Det ankommer i stället på biografbyrån att efter en allsidig prövning i varje enskilt fall avgöra om undantag kan medges.

I lagrådsremissen föreslog jag en bestämmelse om att ett sådant medgivande skulle förenas med villkor i fråga om tid och plats för visningen. *Lagrådet* har invänt att denna bestämmelse förefaller alltför stel. Jag har ingen erinran mot vad lagrådet har anfört och har utformat bestämmelsen i enlighet med vad lagrådet har förordat. Bestämmelsen innebär sålunda att biografbyrån får sätta de villkor byrån finner nödvändiga. Ofta kan det vara naturligt att villkor sätts i fråga om tid och plats, men även andra villkor kan behöva sättas.

En filmfestival eller ett annat evenemang för vilket undantag enligt denna paragraf medges omfattas av biografbyråns tillsynsverksamhet enligt 10–14 §§.

Bedömningsgrunder och åldersgränser

4 §

Framställningen i en film eller ett videogram eller en del därav får inte godkännas för visning, om händelserna skildras på sådant sätt och i sådant sammanhang att framställningen kan verka förråande.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller

I paragrafen, som närmast ersätter 3 § 1 mom. biograf förordningen, anges förutsättningarna för censuringripande. Paragrafen har utformats i enlighet med vad *lagrådet* har förordat.

Givetvis får godkännande för visning för personer över 15 år inte vägras på någon annan grund än som anges i 4 §.

Utformningen av censurgrunden har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4. 8. 2).

Biografbyrån skall granska och bedöma en framställning som ges in för granskning utan att undersöka om granskningsplikt föreligger eller inte. Man kan räkna med att, liksom för närvarande, en stor del av de videogram som ges in för granskning är avsedda endast för hemvideomarknaden och därför inte underkastade krav på förhandsgranskning. Någon skillnad bör dock inte göras mellan obligatorisk och frivillig granskning.

Enligt biograf förordningen förutsätts att varje filmkopia skall ha godkänts av biografbyrån. I praktiken innebär detta att biografbyrån skall hantera varje exemplar av en framställning på film. Personalen skall göra eventuella klipp i varje kopia samt markera på filmrullen att godkännande skett. Bortklippta delar av en film skall tas i förvar (6 § 3 mom. biograf förordningen). I fråga om videogram görs inte redigeringen av biografbyråns personal (6 a § andra stycket biograf förordningen). Varje exemplar som skall visas offentligt måste emellertid lämnas in för godkännande sedan redigering skett.

Enligt lagförslaget skall inte varje exemplar utan en viss framställning bli föremål för granskning. Om denna framställning, dvs. ett visst innehåll, finns på film eller videogram är utan betydelse. Granskning och godkännande avser framställningen som sådan. Biografbyrån skall inte i framtiden hantera och göra klipp i varje filmkopia. Det ankommer på distributören att under straffrättsligt ansvar själv utföra klippen så att varje exemplar som sprids överensstämmer med den granskade och godkända framställningen. På motsvarande sätt ankommer det på den som distribuerar videogram för sådan visning som förutsätter granskning att redigera exemplaren enligt biografbyråns godkännande.

Det är väsentligt att biografbyrån i sitt beslut tydligt anger vilka delar av framställningen som inte har godkänts. Den skriftliga dokumentationen skall kompletteras genom att en kopia av sådana delar som inte godkänts skall bevaras hos byrån (7 § andra stycket).

Om det finns ett praktiskt behov av att kunna anlita biografbyrån för att utföra klipp i filmkopior bör detta kunna utföras mot avgift motsvarande självkostnad.

5 §

Framställningen i en film eller ett videogram får inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år eller under femton år, om den kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada.

Paragrafen motsvarar 3 § 2 mom. biograf förordningen. Den har utformats i enlighet med vad *lagrådet* har förordat. Prop. 1989/90: 70

Någon ändring av åldersgränserna och bedömningen vid åldersklassificeringen föreslås inte.

6 §

Vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning där visning av en framställning i film eller videogram förekommer får tillträde inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder som biografbyrån bestämt enligt 5 §, om inte något annat följer av andra stycket.

Barn som inte fyllt sju år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från sju år. Barn som fyllt sju år men inte elva år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från elva år.

Paragrafens första stycke motsvarar 4 § 1 mom. första meningen biograf förordningen medan dess andra stycke saknar motsvarighet i nu gällande bestämmelser.

Grunderna för de nya bestämmelserna i andra stycket har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8.3).

Det ligger i sakens natur att den som har ansvaret för visning, t. ex. en biografvaktmästare, vid tveksamhet bör kunna kräva att legitimation företes.

Arkivering

7 §

Filmer eller videogram som har lämnats in för granskning skall återlämnas till den som har begärt granskningen.

Om en framställning har godkänts delvis skall biografbyrån spela av de delar som inte har godkänts och bevara dessa avspelningar. Om framställningen är en film får dock biografbyrån i stället klippa av och bevara de delar som inte har godkänts.

Paragrafen motsvaras närmast av 6 § 3 mom. biograf förordningen.

I frågan om arkivering hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8.6). Avspelning av vanlig film till videogram kräver dyrbar och känslig utrustning. Möjlighet har därför öppnats för biografbyrån att bibehålla den traditionella klipptechniken när det gäller film.

Tillståndskort

8 §

Då en av biografbyrån granskad och godkänd framställning visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, skall ett av biografbyrån utfärdat tillståndskort finnas tillgängligt.

Paragrafen motsvaras närmast av 6 § 1 mom. andra stycket biografförordningen. Paragrafen har utformats i enlighet med vad *lagrådet* har förordat.

Det är den som distribuerar framställningen som svarar för att framställningen motsvarar vad som godkänts av biografbyrån. För att underlätta kontrollen av att biografbyråns beslut efterlevs föreskrivs emellertid här att alla filmer och videogram som visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall åtföljas av ett tillståndskort för framställningen.

Vad tillståndskorten skall innehålla får regleras i verkställighetsföreskrifter. Det är dock naturligt att av korten framgår relevanta delar av biografbyråns beslut, t. ex. åldersgränser.

Avgifter

9 §

Avgift för granskning enligt denna lag tas ut med

1. grundavgift 200 kr.,
2. tidsavgift 45 kr. per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kr.,
3. avgift för varje tillståndskort utöver det första med 1 550 kr.

Tidsavgift tas inte ut om en film eller ett videogram till väsentlig del är en dokumentär framställning.

Om en film eller ett videogram har en speltid under fem minuter vid normal visningshastighet utgår avgiften för varje tillståndskort utöver det första med 150 kr.

Nuvarande regler om avgifter vid filmcensur återfinns i lagen (1985:993) om avgifter för granskning av filmer och videogram. Bestämmelserna i denna lag har omarbetats i stor utsträckning.

Avgiften består i den föreslagna paragrafen av tre delar, nämligen grundavgift, tidsavgift och avgift för tillståndskort.

Dokumentärskildringar är enligt paragrafens andra stycke undantagna från tidsavgift. Däremot skall även för sådana tas ut grundavgift och avgift för tillståndskort, om mer än ett sådant önskas.

Vid frivillig förhandsgranskning blir det i praktiken endast fråga om att ta ut grundavgift och tidsavgift. Om en framställning endast skall tillhandahållas som hemvideogram behövs ju inte något tillståndskort utom det första, som automatiskt ges för det granskade exemplaret, och det kortet är avgiftsfritt.

Tillsyn

10 §

Biografbyrån utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder. Byrån skall därvid verka för att överträdelser av bestämmelserna beivras.

Byrån får uppdra åt därtill lämpade personer att utöva tillsyn för byråns räkning.

I paragrafen anges omfattningen och inriktningen av den tillsynsverksamhet som skall ankomma på biografbyrån.

Biografbyrån skall se till efterlevnaden dels av denna lag, dels av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder. Byråns tillsyn omfattar således inte stillbilder.

Byrån skall i sin tillsynsfunktion också verka för att överträdelse mot de angivna bestämmelserna beivras. Det innebär att byrån har en plikt att anmäla vad man bedömer som överträdelse till polis- eller åklagarmyndighet.

Av andra stycket framgår att biografbyrån får ha lokala uppdragstagare för tillsynsuppgifterna. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 4. 7) skall uppdragstagare i denna sin egenskap stå under biografbyråns ledning.

11 §

För sin tillsyn har biografbyrån rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen där filmer och videogram försäljs eller hyrs ut eller visas för konsumenter.

Biografbyrån har för sin tillsyn även rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen som huvudsakligen används för lagring eller förvaring av filmer och videogram.

12 §

Biografbyrån har rätt att av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte sprider filmer eller videogram på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

13 §

Om det kan antas att en framställning sprids i strid med 16 kap. 10 b § brottsbalken, får biografbyrån utan ersättning ta hand om ett exemplar för kontroll under högst 24 timmar. Om det finns särskilda skäl, får tiden utsträckas, dock längst till fem dygn.

14 §

Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

För att biografbyråns tillsynsverksamhet skall kunna bli effektiv och samtidigt fungera smidigt är det nödvändigt att de tjänstemän som handhar tillsynen ges vissa begränsade befogenheter som närmast är av polisiär art. Samtidigt är det viktigt att dessa befogenheter inte blir alltför vidsträckta. Tillsynsverksamheten bör ske i samverkan med polisen. Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen och det finns skäl att understryka att hjälp av polisen bör begäras när det finns anledning överväga någon mer ingripande åtgärd eller om tveksamhet om befogenheterna uppkommer.

De lokaler och andra utrymmen som avses i 11 § är i första hand sådana dit allmänheten har tillträde, t. ex. butiker och biografsalonger. Dessutom avses lokaler som används vid distributionen till allmänheten genom postorder. Även sådana lagerlokaler och andra förvaringsutrymmen som huvudsakligen används för lagring eller förvaring av filmer och videogram skall vara tillgängliga för tillsynspersonalen. Däremot har tillsynspersonalen inte rätt till tillträde till bostad eller förråd i anslutning till bostad. Inte heller gäller tillträdesrätten lagerlokaler som väsentligen används för andra ändamål än förvaring av filmer och videogram, t. ex. allmänna lagerlokaler för ett grossistföretag. För tillträde till sådana utrymmen krävs beslut om husrannsakan enligt vanliga regler.

Tillsynspersonalen får naturligtvis inte använda någon form av våld för att bereda sig tillträde till en lokal och genomföra kontroll. Om tillträde inte lämnas måste polis kontaktas.

Rätten till tillträde för tillsyn innebär att även om allmänheten har att betala inträdesavgift för att få tillträde till en lokal skall tillsynspersonal mot uppvisande av legitimation medges tillträde till lokalen, utan avgift.

Lagrådet har i anslutning till 13 § anfört bl. a. följande.

Biografbyrån föreslås enligt huvudregeln få rätt att under 24 timmar "utan ersättning ta hand om exemplar av framställningen för kontroll". Formuleringen aktualiserar den förut berörda frågan om gränsen mellan tillsyn och förundersökning. För kontroll kan det inte vara nödvändigt att ta hand om mera än ett exemplar; vid förundersökning kan det föreligga skäl att lägga beslag på samtliga kopior. För att betona vad det rör sig om enligt paragrafen föreslår lagrådet att ordet "ett" sätts in före ordet "exemplar". Därutöver bör lagtexten förenklas genom att styckena dras ihop.

Den sista punkten medger en utsträckning av tjugofyrtimmarsfristen till fem dygn "om det finns särskilda skäl". Motiven hänför sig uteslutande till videogram och säger väsentligen, att ett sådant kan behöva sändas med post för kontroll t. ex. av ett påstående att framställningen överensstämmer med en framställning som har godkänts för offentlig visning. Lagrådet kan inte godta denna motivering. Ett videogram kan lätt spelas av inom 24 timmar om det finns tillgång till sådana tekniska resurser som är en förutsättning för en effektiv verksamhet. Några beaktansvärda kostnadsfrågor uppkommer inte heller, i vart fall inte i jämförelse med det intrång som omhändertagandet innebär för videograminnehavaren. Beträffande videogram kan lagrådet därför inte se något skäl att sträcka ut normalfristen. Då det gäller en film kan det däremot tänkas fall där tekniska resurser saknas och posten måste anlitas. Lagrådet motsätter sig därför inte själva lagtexten.

Jag har – med ett mindre undantag – ingen erinran mot vad lagrådet anfört och har utformat paragrafen i enlighet med vad lagrådet förordat. Min reservation mot vad lagrådet har anfört avser lagrådets bedömning att det inte skulle finnas skäl att utsträcka ett omhändertagande utöver normalfristen när det gäller videogram. Helt visst torde den längre fristen få sin främsta tillämpning när det gäller film, men jag vill inte utesluta att det kan uppstå särskilda skäl även när det gäller videogram.

För att ett exemplar av en framställning skall få tas om hand enligt 13 § är det tillräckligt att det finns någon grad av misstanke om att framställningen innehåller otillåtna våldsskildringar. Det får emellertid inte bli

fråga om att videogram eller filmer rent slumpmässigt väljs ut och tas om hand för kontroll. Prop. 1989/90: 70

Om det finns skäl att behålla en framställning under längre tid än som anges i 13 §, måste frågan om beslag prövas av polis eller åklagare.

Register över videogramdistributörer m. m.

15 §

För att underlätta tillsynen skall biografbyrån upprätta ett register över videogramdistributörer. Registret skall föras med hjälp av automatisk databehandling. Det får innehålla endast sådana uppgifter som lämnas av de registreringskyldiga enligt 17 §.

16 §

Arkivet för ljud och bild får ha terminalåtkomst till de uppgifter i registret som behövs för arkivets verksamhet.

17 §

Den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram skall anmäla sig för registrering hos biografbyrån.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas till registret.

18 §

Bestämmelser om att biografbyrån har terminalåtkomst till det register som arkivet för ljud och bild för över pliktexemplar av filmer och videogram finns i lagen (1978: 487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Såväl bestämmelserna i 15–17 §§ om registret över videogramdistributörer som bestämmelsen i 18 § om biografbyråns terminalåtkomst till registret hos arkivet för ljud och bild har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7). Det bör observeras att registret får tillföras endast de uppgifter som lämnas av de registreringskyldiga. I registret får alltså inte antecknas åtgärder som biografbyrån har vidtagit gentemot den registreringskyldige.

Ansvars- och överklagandebestämmelser m. m.

19 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning som inte omfattas av medgivande enligt 3 §, visar en framställning i film eller videogram som omfattas av granskningsplikt men inte har godkänts för visning,

2. bryter mot villkor enligt 3 §,

3. bryter mot 6 § om åldersgränser för tillträde till visning,
4. bryter mot 8 § om tillståndskort,
5. underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt 17 §.

20 §

Film, videogram och utrustning som använts i strid med 1 § skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Bestämmelserna om straffpåföljd och förverkande torde inte kräva några närmare kommentarer.

21 §

Biografbyråns beslut enligt denna lag i frågor om granskning av film och videogram får överklagas hos kammarrätten. I övrigt får byråns beslut enligt denna lag inte överklagas.

I paragrafen ges bestämmelser om överklagande av biografbyråns beslut. Byråns beslut enligt denna lag i frågor om filmcensur skall kunna överklagas hos kammarrätt. I övrigt får byråns beslut inte överklagas.

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8.8) skall således inte längre frågor om granskning av film överklagas till regeringen.

Med frågor om filmcensur avses såväl frågor om granskning av film eller videogram som frågor om avgifter för sådan granskning. Tillsynsfrågor kan dock inte betecknas som frågor om filmcensur och är således inte överklagbara.

Förfarandet i kammarrätten regleras i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Av förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m. m. framgår att det är kammarrätten i Stockholm som skall pröva ett överklagande av biografbyråns beslut.

22 §

Vid prövning av mål enligt denna lag består kammarrätten av tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna skall en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

23 §

Regeringen förordnar för högst fem år i sänder minst sex, högst tio personer att efter kallelse inträda som särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål enligt denna lag. Av dessa personer skall hälften ha särskilda kunskaper om film och hälften ha särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen. Avgår sådan person under den tid, för vilken han har blivit utsedd, förordnar regeringen annan person i hans ställe.

De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Prop. 1989/90: 70

24 §

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om inkallande av de särskilda ledamöterna till tjänstgöring i kammarrätten samt om ordnandet av kammarrättens arbete med handläggning av mål enligt denna lag och därmed sammanhängande frågor.

Särskild ledamot får för tid, under vilken han varit inkallad till tjänstgöring, ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Lagrådet har i anslutning till 22 § anfört följande.

I andra stycket sägs att kammarrätten är domför utan de särskilda ledamöterna förutom i procedurfrågor även vid prövning av överklaganden som uppenbarligen inte kan bifallas. Sistnämnda grund har hämtats från 13 a § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den är emellertid specifik för kommunalbesvärsmål och avser fall då någon kommunalbesvärsgrund inte har åberopats i överklagandet. Någon motsvarighet finns inte i de mål som nu är i fråga. Orden "samt vid prövning av överklaganden som uppenbarligen inte kan bifallas" bör således strykas.

Jag har ingen erinran mot vad lagrådet anfört. Paragrafen har utformats i enlighet med vad lagrådet förordat.

Bestämmelserna om kammarrättens sammansättning, domförhet m. m. torde i övrigt inte kräva några närmare kommentarer.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografställningar m. m. och lagen (1985:993) om avgifter för granskning av filmer och videogram skall upphöra att gälla.

2. Om en framställning om granskning av film eller videogram har kommit in till statens biografbyrå före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla. Bestämmelserna i 4 § skall dock tillämpas i stället för bestämmelserna i 3 § förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografställningar m. m.

3. Den som vid den nya lagens ikraftträdande bedriver registreringspliktig verksamhet skall registrera sig hos biografbyrån senast den 1 mars 1991.

I *punkten 2* föreskrivs att äldre bestämmelser skall tillämpas på ärenden om granskning av film eller videogram som har kommit in före ikraftträdandet, dock med undantag för censurgrunderna. Att den nya lagens censurgrund skall tillämpas beror på att den formellt är mer begränsad än som tidigare gällt. Med hänsyn till att systemet vid granskning har lagts om väsentligt — visningskopior skall t. ex. inte hanteras — är det praktiskt mest rimligt att de äldre ärendena får fortsätta att handläggas enligt äldre bestämmelser.

Film, videogram och fonogram

12 §

Av film eller videogram som har granskats av statens biografbyrå skall den som har påkallat granskningen hos byrån lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild. Har filmen eller videogrammet godkänts skall pliktexemplaret avse den godkända versionen. I annat fall skall pliktexemplaret överensstämma med den version som granskades.

Av reklamfilm, som distribueras för visning vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall distributören lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Pliktexemplar enligt första stycket skall lämnas inom en månad från den dag då lagakraftätagande beslut förelåg i granskningsärendet. Pliktexemplar enligt andra stycket skall lämnas inom en månad från den dag då filmen första gången visades offentligt här i riket. Den som har lämnat pliktexemplar av en film skall få tillbaka filmen sedan arkivet har haft skälig tid för att framställa en kopia.

Bakgrunden till ändringarna i första stycket har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8.6).

Enligt första stycket blir den som har påkallat granskning av en film eller videogram hos statens biografbyrå skyldig att lämna pliktexemplar av det granskade verket. Om verket har godkänts för visning, skall pliktexemplaret avse den godkända versionen. Censurerade delar bevaras hos biografbyrån. När det gäller ett totalförbudet verk, skall pliktexemplaret överensstämma med den version som lämnades för granskning.

I fall då videogram lämnas för granskning inte för att de avses bli visade på biograf utan som en frivillig förhandsgranskning innan de lämnas till försäljning eller uthyrning kan skyldighet att lämna ytterligare ett pliktexemplar inträda i samband med utgivningen av videogrammet enligt bestämmelserna i 13 och 14 §§. Om den version som ges ut är identisk med den som granskats av biografbyrån, behöver dock inte något ytterligare pliktexemplar ges in. Då finns ju nämligen redan ingivet ett exemplar av framställningen.

I andra stycket har gjorts den ändringen att uttrycket "biograf-föreställning" har ersatts med "allmän sammankomst eller offentlig tillställning". Denna ändring följer av den föreslagna lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram.

Bestämmelser om tidsfristen för att lämna sådana pliktexemplar av filmer och videogram som avses i denna paragraf finns i tredje stycket. Har filmen granskats hos biografbyrån räknas fristen från den dag då ett lagakraftätagande beslut i granskningsärendet föreligger. För de reklamfilmer som avses i andra stycket räknas fristen liksom förut från den första offentliga visningen här i landet.

13 §

Av fonogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 50 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild, om ej annat följer av 15 §. *Detsamma skall gälla för videogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 10 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här.*

Fonogram eller videogram görs tillgängligt för allmänheten, när exemplar därav lämnas ut för spridning eller används för offentligt framförande. Lika med offentligt framförande anses framförande som i förvärvsverksamhet anordnas inför en större sluten krets.

14 §

Av fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket och har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild. Detta gäller dock endast om

1. den som har låtit föra in exemplaren till riket har fört in minst 50 exemplar av fonogrammen eller 10 exemplar av videogrammen och

2. fonogrammet eller videogrammet helt eller delvis innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller framförande på svenska språket eller skildring av svenska förhållanden.

Föreskrifterna i första stycket gäller dock ej om annat följer av 15 §.

Av skäl som har utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7) har skyldigheten att ge in pliktexemplar av videogram ändrats till att gälla redan vid en upplaga om tio exemplar.

16 §

Pliktexemplar skall, *om inte något annat följer av 12 § första stycket*, lämnas i fråga om

1. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats inom riket, av den som har beställt mångfaldigandet eller, om sådan beställare inte finns, av den som har utfört mångfaldigandet,

2. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket, av den som har låtit föra in exemplaren till riket.

I paragrafen anges vem som är skyldig att ge in pliktexemplar. Den har ändrats till följd av att det redan i 12 § första och andra styckena föreskrivs att den som påkallar resp. påkallat granskning enligt censurlagstiftningen skall lämna pliktexemplar.

17 §

Pliktexemplar av fonogram skall lämnas inom en månad från den dag då fonogrammet först gjordes tillgängligt för allmänheten här i riket.

I fråga om videogram som inte har getts in till statens biografbyrå för granskning, skall pliktexemplar lämnas så snart som videogrammet har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket.

Pliktexemplar av videogram skall åtföljas av kortfattade skriftliga uppgifter om videogrammets innehåll. Sådana uppgifter skall särskilt avse huruvida videogrammet innehåller våldsscener.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7) har framhållits vikten av att videogram som bjuds ut på marknaden så fort som möjligt lämnas in till arkivet för ljud och bild som pliktexemplar. Av det skälet föreskrivs i *andra stycket* att pliktexemplar när det gäller videogram som inte har getts in till statens biografbyrå för granskning, skall lämnas så snart som videogrammet har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket. Det är att märka att ingivandet av pliktexemplar sålunda inte är en förutsättning för att få ge ut videogrammet. Däremot skall det lämnas samtidigt som utgivningen sker.

I *tredje stycket* åläggs den som ger in videogrammet att också lämna kortfattade uppgifter om videogrammets innehåll. Såsom framgår av 17 a § skall dessa uppgifter antecknas i det register i vilket de ingivna pliktexemplaren registreras hos arkivet. Genom dessa uppgifter har avsetts att få till stånd en offentlig deklaration av videogrammets innehåll. Även denna fråga har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7).

17 a §

Över ingivna pliktexemplar av videogram skall föras ett särskilt register med hjälp av automatisk databehandling. I registret skall antecknas ett nummer för varje videogram och sådana uppgifter om videogrammen som lämnas enligt 17 § tredje stycket. Biografbyrån får ha terminalåtkomst till detta register.

Arkivet för ljud och bild skall underrätta den som har lämnat pliktexemplar av videogram om de nummer som videogrammen har fått i registret.

Den som är skyldig att ge in pliktexemplar skall föra en förteckning över videogram som omfattas av plikten och i förteckningen ange de registernummer som de ingivna pliktexemplaren har fått.

Denna nya paragraf, som behandlar videogramregister m. m., har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.7).

25 §

Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt denna lag kan av *arkivet för ljud och bild* föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. Vitesföreläggande skall delges.

Den som underlåter att fullgöra sin skyldighet att föra en förteckning enligt 17 a § tredje stycket skall dömas till böter.

Beslut enligt första stycket får överklagas hos kammarrätten.

Enligt det nu tillfogade *andra stycket* skall den som underlåter att föra den förteckning som föreskrivs i 17 a § dömas till böter.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

2. Om en film har getts in till statens biografbyrå för granskning före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla beträffande skyldigheten att lämna pliktexemplar.

I punkten 2 föreskrivs att om en film har getts in till statens biografbyrå för granskning före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla beträffande skyldigheten att lämna pliktexemplar. Bestämmelserna om skyldigheten att lämna pliktexemplar av film som har getts in till biografbyrån har ändrats väsentligt. Det är därför mest praktiskt att äldre föreskrifter får gälla i detta avseende.

I detta sammanhang kan nämnas att övergångsbestämmelserna, punkt 2, till den föreslagna lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram stadgar att äldre bestämmelser skall tillämpas på ärenden om granskning av film eller videogram som har kommit in före ikraftträdandet, dock med undantag för censurgrunderna.

6.4 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

8 kap.

20 §

Sekretess gäller i ärende om granskning av film eller videogram för uppgift ur filmen eller videogrammet. Sekretessen upphör att gälla när beslut i saken har vunnit laga kraft.

Bakgrunden till ändringen i sekretesslagen har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.8.6).

Lagrådet har i anslutning till bestämmelsen anfört följande.

Syftet med de föreslagna sekretessreglerna är att filmer och videogram som lämnats in för granskning inte skall behöva hållas tillgängliga för allmänheten hos biografbyrån under den tid som går till dess biografbyrån har slutfört granskningen. Sekretessen motiveras av rättighetshavarnas ekonomiska intressen och av hela syftet med filmcensuren. Den föreslagna lagtexten har emellertid fått en utformning som kan vålla missförstånd om vilket material sekretessen avses omfatta. Lagtexten bör därför förtydligas.

Förslaget innebär dessutom att sekretessen görs beroende av en särskild begäran av den som lämnat in filmen eller videogrammet för granskning. Enligt lagrådets mening torde man emellertid, med hänsyn till omständigheterna kring granskningsförfarandet och i betraktande av den relativt korta tid som sekretessbeläggningsen i dessa fall avser, kunna nöja sig med en presumtion för att sekretess är påkallad. Därigenom skulle handläggningen kunna förenklas.

Jag instämmer i vad lagrådet har anfört. Bestämmelsen har dock fått en annan redaktionell utformning än vad lagrådet har förordat. Sekretessen gäller för uppgift ur filmen eller videogrammet. Det innebär att det är själva framställningen som omfattas av sekretessen. När väl granskningsfrågan är slutligt avgjord genom ett laga kraftvunnet beslut, upphör sekretessen.

I 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 10 s. 412) upptogs anslaget H 1. Statens biografbyrå med oförändrat belopp i avvaktan på förevarande proposition. Ett slutligt förslag till medelsanvisning kan nu föreläggas riksdagen.

De medel som erfordras för att betala kostnaderna för det i det föregående föreslagna särskilda rådet mot skadliga våldsskildringar bör enligt min mening inte anvisas under anslaget till biografbyrån utan under anslaget till utbildningsdepartementet.

H 1. Statens biografbyrå

1988/89 Utgift	6 472 000
1989/90 Anslag	5 350 000
1990/91 Förslag	7 771 000

Statens biografbyrå skall enligt sin instruktion (1988: 675) pröva frågor om godkännande av filmer och videogram avsedda för offentlig förevisning. Byrån handhar också fraktstödet för film enligt bestämmelser i förordningen (1984: 465) om fraktstöd för film. Med undantag av fraktstödet finansieras byråns verksamhet med avgifter.

	1989/90	Beräknad ändring 1990/91
		Föredraganden
1 Förvaltningskostnader (därav lönekostnader)	3 384 000 (2 828 000)	+ 1 762 000 + (325 000)
2 Lokalkostnader	752 000	+ 659 000
3 Anskaffning av utrustning	1 000	of.
4 Fraktstöd för film	1 213 000	of.
	5 350 000	+ 2 421 000

Inkomster vid statens biografbyrå, som redovisas på statsbudgetens inkomstsida under rubriken 2522 Avgifter för granskning av filmer och videogram, beräknas till cirka 5,9 milj. kr. för nästa budgetår. (Budgetåret 1988/89 var inkomsterna 5 234 000 kr.)

Statens biografbyrå

Statens biografbyrås anslagsframställning innebär i huvudsak följande.

1. Under år 1988 granskades 490 långfilmer, en ökning med 98 filmer jämfört med år 1987. I 67 långfilmer gjordes klippingripanden, vilket är 16 fler än under år 1987. Vidare fattade biografbyrån 31 beslut om totalförbud, vilket är 12 beslut mer än året innan.

2. Byrån begär ökade medel för anställning av ytterligare två extra censorer (+ 50 000 kr.). Byrån begär också ökade medel för arvoden till tillfälliga personal och för sammanträdeskostnader för statens filmgranskningsråd och statens barnfilmnämnd.

3. Under flera år i rad har biografbyrån varit befriad från krav på besparingar. Byrån är en liten myndighet. Företag inom film- och videobranscherna erlägger avgifter för byråns verksamhet och ställer krav på service utan dröjsmål. Några nämnvärda besparingar kan av dessa skäl inte åstadkommas. Med hänsyn härtill bör några besparingskrav inte heller nu ställas på byrån.

4. Ökade medel begärs av byrån för att täcka kostnader för utlandsresor (+ 15 000 kr.).

5. Biografbyrån redovisar att de anvisade medlen för fraktstöd under budgetåret 1988/89 täckt 100 % av de stödberättigade kostnaderna. Byrån begär därför ingen förstärkning av anslaget.

6. Granskningsavgifterna förutsätts vara anpassade till biografbyråns beräknade utgifter för granskningsverksamheten inkl. ränte- och avskrivningskostnader för den tekniska utrustningen. Avgifterna, som senast höjdes med ca 45 % fr. o. m. den 1 juli 1988, beräknas täcka kostnaderna för granskning under nästa budgetår. Byrån föreslår att avgifterna höjs med 13,5%.

Föredragandens överväganden

Jag har i det föregående redogjort för våldsskildringsutredningens betänkanden och redovisat mina överväganden och ställningstaganden med anledning därav.

Kostnaden för biografbyrån för den tillsyn som jag föreslår byrån skall ha över videogrammarknaden beräknar jag till 1 600 000 kr. Av detta är medlen för löner 200 000 kr.

Sammanlagt bör medlen för biografbyråns förvaltningskostnader ökas med 1 762 000 kr. Vid beräkning av lönemedlen har jag tagit hänsyn till att filmgranskningsrådets och barnfilmnämndens verksamhet föreslås upphöra. Samtidigt har jag beräknat medel för de kostnader som inrättandet av en styrelse för biografbyrån medför.

Vid min medelsberäkning har jag inte tillämpat huvudförslaget.

Budgetförslaget beträffande statens löne- och pensionsverk innebär att kostnaderna för pensionsadministrationen skall täckas av avgifter fr. o. m. budgetåret 1990/91. Jag har vid min medelsberäkning tagit hänsyn till dessa avgifter.

I syfte att förbereda införande av treårsbudgetering för statens biografbyrå med början från och med budgetåret 1990/91 beslutade regeringen den 21 juni 1989 om myndighetsspecifika direktiv för byrån. De innebär att byrån senast den 15 mars 1990 i en särskild rapport till regeringen skall redovisa en analys och en bedömning av fraktstödet för film. Av beslutet framgår att det är särskilt angeläget att biografbyrån, med hänsyn till de förändringar som ägt rum inom film- och biografområdet sedan fraktstödet infördes, gör en bedömning av det framtida behovet av fraktstöd för film och överväga om utformningen av stödet behöver förändras.

För budgetåret 1989/90 bör anslagsposten till fraktstöd för film föras upp med oförändrat belopp.

Jag har i det föregående redovisat mitt förslag till nytt avgiftssystem för granskning av filmer och videogram. Det nya systemet medför inte några förändringar när det gäller principen att granskningsavgifterna skall täcka biografbyråns kostnader för granskningsverksamheten.

A 2. Utredningar m. m.

Föredragandens överväganden

Det råd mot skadliga våldsskildringar som jag har föreslagit i det föregående bör stå fritt i förhållande till andra berörda organ. Med tanke på rådets uppdrag bör det omfattas av kommittékungörelsen. Medel för rådets verksamhet bör därför anvisas under anslaget A 2. Utredningar m. m. Jag beräknar rådets löne- och administrationskostnader till högst 750 000 kr. Som ett engångsbelopp bör rådet disponera 750 000 kr. för att täcka kostnader för information och andra insatser mot skadliga våldsskildringar. Anslaget bör för detta ändamål sammanlagt förstärkas med 1 500 000 kr. utöver vad som har föreslagits i årets budgetproposition.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om granskning och kontroll av filmer och videogram,
3. lag om ändring i lagen (1978: 487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100),
5. lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar,

dels godkänna

6. vad jag föreslagit om avveckling av filmgranskningsrådet och barnfilmnämnden (avsnitt 4.8.8),

dels

7. till *Statens biografbyrå* för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 7 771 000 kr.,

8. till *Utredningar m. m.* för budgetåret 1990/91, utöver vad regeringen har föreslagit i 1990 års budgetproposition s. 99 anvisa ytterligare 1 500 000 kr.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om ett brett åtgärdsprogram (avsnitt 4.1), om inrättande av ett råd mot skadliga våldsskildringar (avsnitt 4.2) utbildningsinsatser (avsnitt 4.3), stöd till kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram (avsnitt 4.4) och stöd till frivilliga krafter (avsnitt 4.5).

9 Beslut

Prop. 1989/90: 70

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

Våldsskildringsutredningen föreslår att straffet för grova fall av olaga våldsskildring skärps. Vidare föreslås att statens biografbyrå får en tillsynsfunktion för att övervaka distributionen av hemvideogram. Dessutom föreslås att barn i vissa fall i sällskap med vuxen skall få tillträde till biografföreställning trots att barnet inte har uppnått den åldersgräns som bestämts för filmen.

I juni 1987 publicerade vi rapporten Videovåld (Ds U 1987: 8). Därefter har från olika myndigheter, intresseorganisationer och enskilda inkommit synpunkter på åtgärder för att motverka spridning av våldsskildringar. Det finns en stark opinion för att allmän förhandsgranskning av hemvideogram införs.

De uppgifter som finns i rapporten kompletteras med aktuell statistik om hemvideo. Drygt 40 % av befolkningen har i dag videobandspelare hemma (avsnitt 3).

Massmedieforskaren Jonas Wall har för vår räkning gjort en undersökning om ungdomars tittarvanor. Resultaten av undersökningen bekräftar att det är vanligt att ungdomar under 15 år ser på barnförbjudna filmer på video. Däremot är ungdomarnas intresse för filmer med extremvåld jämförelsevis litet. I den mån ungdomar ser på extremvåldsfilmer skaffar de vanligen dessa på annat sätt än genom att hyra eller köpa dem på den öppna marknaden. Man kan således med fog utgå från att det finns ett stort antal privata videogramkopior med extremvåld i omlopp.

I avsnitt 4 ger vi några allmänna synpunkter på åtgärder mot våldsskildringar i rörliga bilder. I ett öppet samhälle måste verkligheten få beskrivas, återges och debatteras. Våld är en del av denna verklighet. Det kan därför aldrig komma i fråga att helt förbjuda våldsskildringar i rörliga bilder. Å andra sidan ger påverkansforskningen stöd för uppfattningen att våldsskildringar kan ha en skadlig inverkan på i varje fall barn och ungdomar. Sambanden är dock komplicerade och delvis omtvistade.

Mot denna bakgrund anser vi att arbetet med att hindra skadeverkningar genom våldsskildringar i rörliga bilder först och främst måste inriktas på utbildning och attitydpåverkan. Förbud mot spridning av våldsskildringar kan i detta sammanhang inte blir annat än hjälpåtgärder. De faktiska möjligheterna att övervaka vad barn och ungdomar ser på i hemmet är mycket begränsade.

I avsnitt 5 behandlar vi barncensuren och åldersgränserna. Vi anser inte att de nuvarande åldersgränserna vid offentlig visning bör ändras. Däremot föreslås att åldersgränserna görs mer flexibla. Även barn som inte fyllt sju år bör, när de är i sällskap med någon vuxen person, få tillträde till visning av filmer som åldersklassificerats från sju år. På samma sätt föreslås att barn som fyllt sju men inte elva år skall få tillträde till visning av filmer som åldersklassificerats från elva år. Vi har emellertid inte funnit

tillräckliga skäl föreligga för att införa en motsvarande regel för tillträde till visning av filmer som åldersklassificerats från femton år, dvs. vuxenfilmer.

I avsnitt 6 diskuterar vi olika lagstiftningsåtgärder. Vi redogör i korthet för lagstiftningen i några andra länder.

Vi konstaterar att en betydande svaghet i nuvarande ordning i Sverige är bristen på – eller avsaknaden av – en ändamålsenlig kontroll. Oavsett om regelsystemet bygger på ingripande i efterhand, som det är för närvarande, eller om man har allmän förhandsgranskning av hemvideogram är kontrollfunktionen viktig. Vi föreslår att statens biografbyrå får särskilda resurser för information och tillsyn.

Samhället bör se allvarligt på spridande av extrema våldsskildringar. Särskilt gäller det när spridandet sker systematiskt och har stor omfattning eller riktas direkt till barn och ungdomar. Vi föreslår att grova fall av olaga våldsskildring regelmässigt skall föranleda fängelse. Straffet för grov olaga våldsskildring föreslås bli fängelse minst tre månader och högst två år. Ett sådant förhöjt straffvärde bör också tjäna som incitament för polisen att mer aktivt arbeta för att beivra spridande av skildringar av extremvåld.

Vi diskuterar förutsättningarna för att införa allmän förhandsgranskning av hemvideogram. Särskilt belyses frågan från yttrandefrihetssynpunkt. Vidare diskuteras de praktiska svårigheterna med avgränsning av förhandsgranskningen. Två olika principförslag till lag om allmän förhandsgranskning av filmer och videogram presenteras. Enligt det ena skulle granskningen omfatta praktiskt taget alla framställningar i filmer och videogram som inom ramen för näringsverksamhet tillhandahålls konsumenter för enskilt bruk. Vårt andra principförslag innebär ett system med allmän registrering av videogram i kombination med möjlighet till förhandsgranskning i vissa fall.

I avsnitt 7 gör vi en samlad bedömning av samhällets insatser mot spridning av våldsskildringar i rörliga bilder. Vi konstaterar att sådana insatser endast i begränsad omfattning kan påverka utvecklingen av det faktiska våldet såsom ett övergripande samhällsproblem.

Vi överväger närmare om en ordning för en allmän förhandsgranskning av hemvideogram kan utformas så att det blir ett ändamålsenligt medel för att hindra spridning av otillåtna våldsskildringar samtidigt som det inte inskränker yttrandefriheten på ett oacceptabelt sätt. Vi kommer vid våra överväganden fram till att effekten av en allmän förhandsgranskning av videogram skulle vara begränsad. Vi anser därför att en lösning med förstärkt tillsyn skulle vara ett effektivare medel för att komma till rätta med utbudet av extremvåldet. Till detta kommer att ett system med tillsyn är mindre ingripande från yttrandefrihetssynpunkt. Det medför ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser och är också mindre byråkratiskt. Vi kan därför inte förorda att ett system med förhandsgranskning införs i vårt land.

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 10 b § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.
10 b §

Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för **olaga våldsskildring** till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

*Är brottet grovt, döms för **grov olaga våldsskildring** till fängelse i lägst tre månader och högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om brottet utgjort ett väsentligt led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt och haft stor omfattning, om brottet riktat sig särskilt mot personer under femton år eller om brottet skett vanemässigt.*

Första stycket gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. Det gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första stycket inte offentliga föreläsningar av filmer eller videogram.

Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första stycket för spridning av upptagningen. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

Denna lag träder i kraft den 00 xxx.

Sammanställning av remissyttranden över våldsskildringsutredningens betänkande (SOU 1988: 28) Videovåld II

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden avgetts av riksdagens ombudsmän (JO), justitiekanslern, riksåklagaren som bifogat yttranden av överåklagarna i Stockholm, Göteborg, Gävle, Linköping och Malmö, rikspolisstyrelsen som bifogat yttranden av polismyndigheterna i Stockholm, Malmö och Örebro, brottsförebyggande rådet, datainspektionen, statskontoret, riksrevisionsverket, Göta hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, barnmiljörådet, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentverket, arkivet för ljud och bild (ALB), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen, statens kulturråd, statens ungdomsråd, universitetet i Stockholm som bifogat yttranden av juridiska fakultetsnämnden, Centrum för masskommunikationsforskning, institutionen för teater- och filmvetenskap, kriminologiska institutionen och sociologiska institutionen, universitetet i Göteborg som bifogat yttranden av avdelningen för masskommunikation, medicinska fakultetsnämnden samt humanistiska utbildnings- och forskningsnämnden, statens biografbyrå, statens filmgranskningsråd, statens barnfilmnämnd, radionämnden, kabelnämnden, upphovsrättsutredningen (Ju 1976:2), radiolagsutredningen (U 1985:05), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Radio AB, Stiftelsen Svenska filminstitutet som bifogat yttrade av nämnden för barn- och ungdomsfilm, Stiftelsen allmänhetens pressombudsman (PO), Svenska Arbetsgivarföreningen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Konstnärliga och litterära yrkesutövers samarbetsnämnd (KLYS), Sveriges Lärarförbund, Svenska facklärarförbundet, Svenska journalistförbundet, Svenska teaterförbundet, Sveriges författarförbund, Folkbildningsförbundet, Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Riksförbundet Hem och Skola, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Elcvorganisationen i Sverige, Föreningen Svenska masskommunikationsforskare, Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd, i samverkan med De fria kristna samfundens råd (SAMRÅD), Svenska Ekumeniska Nämnden samt Sveriges Kristna Ungdomsråd, Köpmanförbundet, Kooperativa förbundet, Föreningen Sveriges Filmproducenter, Oberoende Filmares Förbund, Sveriges Filmuthyrareförening u. p. a., Sveriges smalfilm och videodistributörers förening, Föreningen Våra Gårdar, Bygdegårdarnas Riksförbund, Föreningen IFPI-VIDEO, VIDSAM, – videotekens samarbetsorganisation, Sveriges förenade Filmstudios, Sveriges förenade barn- och ungdomsfilmstudios, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun som överlämnat yttranden av skolstyrelsen och socialnämnden, Oskarhamns kommun, Malmö kommun som bifogat yttranden av brottskommittén, skolstyrelsen och socialnämnden, Norrköpings kommun som överlämnat yttranden av skolstyrelsen, fritidsförvaltningen, socialnämnden och kulturnämnden, Nässjö kom-

mun, Örebro kommun som bifogat yttrande av socialnämnden, Örn-sköldsviks kommun, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU), Moderata Ungdomsförbundet (MUF), Kommunistisk Ungdom, Centerns ungdomsförbund (CUF), Unga Örnars Riksförbund, Förbundet Vi Unga, Moderata Kvinnoförbundet, Folkpartiets Kvinnoförbund, Centerns Kvinnoförbund, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund samt Vänsterpartiet Kommunisternas (Vpk) kvinnopolitiska utskott.

Härutöver har skrivelser inkommit från projektet "Tillsammans kan vi" inom Malmö socialförvaltning, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige, Sveriges Kvinnliga Läkares Förening, och ett antal likalydande yttranden från olika församlingar i Motala och dess närområde (här benämnda kristna grupper i Östergötland), Riksförbundet BRIS – Barnens Rätt i Samhället, Arbetsgruppen Samarbeta för Fred, Folkaktionen mot Pornografi, Socialdiakonala kursen vid Mariannelunds folkhögskola, Sveriges Kristna Socialdemokraters förbund, Fredrika Bremer-Förbundet, Rätts Barnens Länsförbund i Örebro län m. fl.

1 Allmänna synpunkter

Ett antal remissinstanser kritiserar utredningen, och särskilt dess förslag till åtgärder, som allmänt oklara och opedagogiskt redovisade. *Sveriges frikyrkoråd*, som utarbetat sitt yttrande tillsammans med *De fria kristna samfundens råd (SAMRÅD)*, *Svenska ekumeniska nämnden* och *Sveriges kristna ungdomsråd* påpekar detta liksom *Socialdemokratiska Kvinnoförbundet KLYS*, karakteriserar betänkandet som främst ett diskussionsunderlag.

Sveriges frikyrkoråd med de nämnda samarbetande organisationerna, anser att de åtgärder som nu genomförs skall kopplas till en utvärderings-tid på fem år.

De instanser som yttrat sig anser att det är viktigt att göra något för att hindra spridningen av hemvideogram som innehåller extremt våld. Sådana åtgärder bör enligt de flesta instansernas mening innefatta både lagstiftningsingrepp och positiva åtgärder. Vikten av att barn och ungdomar och svaga grupper skyddas framhålls oftast, liksom föräldrarnas ansvar.

Justitiekanslern delar utredningens synpunkt att ingripanden bör inriktas mot den allvarligare brottsligheten, främst importörer och grossister.

Riksåklagaren anger som övergripande målsättning att sådana filmer, som inte skulle ha godkänts för offentlig visning, inte heller bör kunna spridas för privat bruk.

Kammarrätten i Göteborg ansluter sig till uppfattningen att samhället behöver ingripa för att begränsa tillgängligheten av rörliga bilder med extremvåld. Samtidigt menar rätten att det främst är utbildning och attitydpåverkan som kan motverka skadeverkningar genom våldsskildringar.

Barnmiljörådet anser att gränserna för samhälleligt acceptabla våldsskildringar i film och videogram flyttats fram under 1970- och 1980-talen, och att en accelererande utveckling kan befaras. Rådet anser att utredningen alltför mycket koncentrerat sig på ungdomars videotittande och därför

försummat *barnen* och därmed sambandet mellan våldsvideoskildringar och skadeverkningar hos barn som avtrubning, ångest, mardrömmar, vanföreställningar, störd tillit till vuxna, bristande framtidstro och fördomsfull könsrollsuppfattning.

Även *konsumtverket* framhåller vikten av att barnen, den i sammanhanget svaga konsumentgruppen, skyddas från risk för skadeverkningar och att samhället har ett ansvar för att spridning av videogram och film med extremvåld effektivt motverkas.

Biografbyrån konstaterar en svängning i opinionen jämfört med 1960- och 1970-talens tendens att minska filmcensurans roll. Bakgrund till detta är naturligtvis videomarknadens utveckling. Byrån konstaterar att starkt delade meningar råder om hur utbudet egentligen ser ut i Sverige – och hur mycket våldsskildringar som ungdomar ser. Byrån konstaterar också svårigheten att klart fastställa vad "extremvåld" i videogram är, liksom att fastställa ett samband mellan videotittande och ungdomsvåld.

De kommunala intressena bör ge kommunerna åtminstone ett begränsat inflytande på frågan om åtgärder mot extremvåldet i videogrammen anser *kommunförbundet*, som anser att utredningen knappast tagit hänsyn därtill. Kommunerna har dels de skol- och kulturpolitiska intressena att bevaka, dels ansvar för socialtjänsten, som har att ta hand om sociala skadeverkningar i sammanhanget.

Husmodersförbundet Hem och Samhälle ser utredningens förslag om skärpning av kontrollen av videogram som ett steg i rätt riktning. Förbundet menar att det i första hand är barn och ungdom man måste tänka på, och att detta medför en hård bedömning av det lättillgängliga utbudet på vålds- och pornografimarknaden. De vuxnas "behov" att få se censurerade filmer bör därvid komma i andra hand. Som kvinnoförbund vänder man sig också mot den i vålds- och pornografifilmer negativa synen på kvinnan.

Elevorganisationen i Sverige understryker att många videogram är en tillgång och ger positiva verkningar, och att organisationens yttrande enbart behandlar dem som innehåller extremvåld och pornografi och som är skadliga. Förbundet behandlar således inte filmer som förmedlar dubbelmoral, rasism eller en skev kvinno/manssyn, filmer som i en del fall påverkar barn och ungdomar minst lika mycket som våldsfilm. Förbundet betonar att frågor om orsakerna till att barn och ungdomar ser vålds- och skräckfilmer och varför vissa är högkonsumenter, relationen till samhällets orättvisor och välfärdsproblem etc. måste besvaras innan slutsatser kan dras. Förbundet beklagar utredningens återhållsamma hållning till förslag på åtgärder mot videovåldet. Tyngdpunkten bör emellertid ligga i det förebyggande arbetet och inte på straffen för lagöverträdelse.

Föreningen svenska masskommunikationsforskare tar upp frågan om samordning av bestämmelserna i videovåldslagen och biograf-förordningen. Videovåldslagen kriminaliserar innehållet i filmerna, medan biograf-förordningen tar hänsyn till effekterna. Dessa regelverk bör enligt föreningen harmoniseras, inte minst om samma organ skall ha tillsyn över både biograf- och videofilm.

LO anser att utredningens koncentration på extremvåld i stället för den

stora delen som handlar om underhållningsvåld är en brist. Viktigare än att se frågan med utgångspunkt från att brottsligheten skall öka är att se frågan från kulturpolitisk synvinkel. Vilken människosyn får en ny generation som ständigt möts av att man kan döda, misshandla och förnedra människor hur som helst? LO anser att de värderingar som föreningsliv, läroplaner, demokrati, kultur och jämställdhetspolitik vill ge de unga motverkas direkt av de ideal som stora delar av massmediautbudet hyllar. Normal civilisation och respekt för människor kräver en annan lösning, anför LO.

TCO anser att en omfattande konsumtion av våldsfilm kan förstärka tendenser till våldsutövning och att många lärare, ungdomsledare och socialarbetare i konkreta fall kan se starka skadliga effekter av massmediavåldet. TCO påpekar tendenserna till internationalisering av utbudet och att den svenska andelen sjunker. Åtgärder för att stödja kvalitetsimport och alternativ videoproduktion, liksom när det gäller avgifter skulle kunna leda till en utveckling av intresset för kvalitetsfilm.

KLYS menar att utvecklingen visat att en total frihet på det nu aktuella området hänsynslöst utnyttjas av kommersiella krafter så långt att det kan anses uppenbart att det föreligger en risk för skadeverkningar. Utredningen gör i sina resonemang och slutsatser en enligt KLYS rimlig avvägning. Diskussionen är nyanserad och förefaller att vara så fullständig att den ägnar sig som underlag för den fortsatta debatten.

Sveriges Lärarförbund hävdar att kampen mot de kommersiella krafterna blir mycket ojämn då skolans ekonomiska förutsättningar att erbjuda alternativ till vålds- och skräpkulturen ständigt krymper. Anslagen till läromedel och kulturella aktiviteter har minskat, samtidigt som tillgången till destruktiva filmer och dataspel har ökat. Den förda resurspolitiken rimmar illa med utredningens uppfattning om att skolan kan göra en viktig insats för att väcka och ta till vara barns och ungdomars intresse för film- och videomedierna. Erfarenheten visar att ett sådant aktivt intresse minskar risken för påverkan av våldsskildringar.

Författarförbundet ansluter sig till utredningens bedömning att grunden till brottslighetens ökning inklusive ökningen av våldsbrottsligheten främst måste sökas i de stora samhällsförändringarna.

Omsorgen och skyddet för de svaga framhålls av flera instanser som grunden för ställningstagande, t. ex. av Sveriges kristna socialdemokraters förbund, som också betvivlar de försök till självsanering som marknadsorganisationerna IFPI och VIDSAM säger sig stå för.

Svenska kyrkans centralstyrelse framhåller att den kristna människosynen företräder ett principiellt avståndstagande från våldet såsom en ondskefull del av tillvaron, vilket inte betyder att existensen av våld förnekas. Skildring av våld i glorifierande eller underhållande syfte måste emellertid avvisas. Den kristna människosynen företräder alltid den svages rätt.

Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet framhåller att frihet kan innebära ett hot mot de svaga – de som, till skillnad från de starka, inte har möjlighet att välja bort.

Samma synpunkter framförs av Sveriges frikyrkoråd med samarbetande

organisationer, som menar att allt måste göras för att förhindra påverkan från filmer som förhålligär våld och befäster ras- och könsfördomar samt människoförakt. Rådet tecknar en bild av barns och ungdomars kontakt med vuxenvärlden, där barn är mer utsatta än tidigare för mediernas inflytande när det gäller normer och livsfrågor i allmänhet.

Föreningen Sveriges filmproducenter anser att lagstiftning bara är en av flera åtgärder för att skydda människor för skaderisker genom skildringar i rörliga bilder. Videogram bör inte få en annan eller strängare behandling än film, bl. a. därför att videogram i dag är ett naturligt led i exploateringen av en inspelad film. Medieneutralitet i lagstiftningen betonas också av *Sveriges filmuthyrareförening*.

Centerns ungdomsförbund framhåller också att censur och granskning endast är ett medel att komma åt extremvåldet.

Oberoende filmares förbund beklagar att somliga utnyttjar yttrandefriheten för att spekulera i våld – på unga människors eller svaga gruppers bekostnad.

Sveriges Smalfilm och Videodistributörens förening delar den allmänna uppfattningen att videovåldets spridning skall bekämpas med alla tillgängliga medel, och hävdar att utredningen underskattar våldsinslagens betydelse. Analyser och intervjuer med våldsverkande barn och ungdomar talar ett annat språk, menar föreningen.

VIDSAM anser att uthyrarna genom leverantörerna har försatts i en tvångssituation, som bidragit till det alltmer försämrade filmutbudet, där skräck, våld och action dominerar marknaden. Detta sker genom att uthyraren av leverantören påtvingas paket av videogram som omöjliggör för uthyraren att bygga upp ett önskvärt sortiment. Uthyraren tvingas att ta emot ett större antal titlar, exponera alla titlar etc. *VIDSAM* anser det nödvändigt att politikerna tar sitt ansvar över den rådande situationen och klargör de regler som skall efterföljas. Samhälleliga och kulturella intressen måste tillvaratas och inte enbart de rådande kommersiella. Enligt *VIDSAM*s uppfattning måste utgivaren/leverantören ta sitt fulla ansvar för de filmer som levererats och levereras till den svenska videomarknaden.

Moderata ungdomsförbundet reagerar starkt mot formuleringar i utredningen som antyder att man genom lagstiftningsåtgärder inte kan komma åt fenomen som "förljugenhet", "odemokratiska värderingar" och "låg konstnärlig kvalitet". Förbundet framhåller att det är anmärkningsvärt att man i en statlig utredning på detta sätt tar upp frågor som främst bygger på subjektiva värderingar.

Kommunistisk ungdom anser att det faktum att extremvåldet är tillgängligt för en bred allmänhet med rätta upprört många människor, och att nuvarande lagstiftning visat sig otillräcklig.

Unga Örnars Riksförbund tror, med hänvisning till sina erfarenheter från arbetet mot vålds- och krigsleksaker, inte på någon heltäckande självsanering från branschen. Samma uppfattning har *Förbundet Vi Unga*.

Moderata Kvinnoförbundet vill snarare betona att alla åtgärder för att skydda barn mot videovåld kräver ett engagemang och ansvarstagande av barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare. Dessa är ju de enda som i praktiken har möjlighet att kontrollera vilka filmer barnen faktiskt ser.

Centerns kvinnoförbund anser att utredningen har en alldeles för defensiv inställning och att förutom attitydskapande insatser också lagstiftningsåtgärder krävs. Liknande synpunkter uttrycks av *Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet*.

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund framhåller att allas rätt till oinskränkt människovärde är viktigare än näringsfriheten och rätten att exploatera människors drömmar, osäkerhet och behov av spänning i tillvaron. Spekulativt videovåld motverkar respekten för människovärdet och innehåller ofta även sexistiska och rasistiska inslag. Samhället bör enligt förbundet bestämt värja sig mot att de grundläggande demokratiska värderingarna på detta sätt undergrävs. Regering och riksdag har, hävdar förbundet, varit alltför passiva och i praktiken lämnat fältet fritt för krafter som uteslutande drivs av ekonomiska intressen.

Motala kommun har tillsatt en särskild videogramgrupp som följer utbudet, granskar och anmäler filmer samt informerar om videomarknaden, särskilt i relation till barn och ungdomar. Gruppen, liksom ett antal *kristna grupper i Östergötland*, beklagar att utredningen inte lyssnat på den opinion för censur av videogram som finns ute i landet.

Fredrika Bremer-Förbundet pekar på hur de grova våldsvideofilmerna visar hur män kan utsätta kvinnor och andra män för mycket grovt våld. Dessa filmer karaktäriseras av ett starkt känslöförtryck och människoförakt, som måste anses vara helt oacceptabelt i ett samhälle grundat på demokratiska principer om kvinnors och mäns lika värde.

Riksförbundet BRIS, framhåller att barn alltför länge har offrats på yttrandefrihetens altare och att utredaren har försummat att ta upp de små barnens situation. Utredningens förslag är ett steg i rätt riktning, men långt ifrån tillräckligt. Videovåldet är ett samhällsont med negativa effekter långt utöver dem som belysts i utredningen. Förbundet pekar också på att troligen bara en del av potentialen av exploatering har skett hittills och att marknadsföringen av våldsskildringar har betydande möjligheter om inte korrektiv skapas.

Vissa instanser menar att debatten i massmedier och bland allmänheten är överdriven, och att farhågorna för att våldet i samhället skulle öka om ingen kontroll av videovåldet görs är ogrundade eller spekulativa. Till dessa instanser hör *Sveriges filmuthyrareförening* och *IFPI-VIDEO*, som menar att den allmänna opinion som kräver ytterligare ingrepp mot film och video oftast är relativt okunnig om filmmediet och inte normalt kan skilja mellan extremvåld och censurerade men godkända filmer. Videovåldet har fått alltför stort utrymme i massmedia och i den allmänna debatten blandas oftast minderårigas tittande på barnförbjudna filmer ihop med extremvåld. En kraftig självsanering har enligt filmuthyrareföreningen skett på hemvideomarknaden.

2 Påverkan

Remissinstanserna har delade meningar om vilken vikt som skall tillmätas utredningens undersökningar om påverkan av videovåldstittande på våldsam samt beteende, och i vad mån vetenskapliga undersökningar skall väga

tyngre än erfarenheter från skol- och barnomsorgspersonal, socialarbetare, ungdomsorganisationer etc.

Att den senare typen av erfarenhet skall ges stor vikt framhåller bl. a. *Kommunförbundet, Sveriges Lärarförbund, Norrköpings kommun, Sveriges Frikyrkoråd med samarbetande organisationer, Folkpartiets kvinnoförbund och Riksförbundet Hem och Skola.*

Medicinska fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet delar utredningens uppfattning att våldsskildringar kan ha skadlig inverkan på i varje fall barn och ungdomar, men påpekar att påverkan av våldsskildringar i videoogram som godkänts på grund av hög konstnärlig kvalitet kan vara större än av grövre skildringar, som ofta har en torftig och orimlig prägel. Fakultetsnämnden tar också upp behovet av en ändrad inställning till sexualiteten och strängare regler för *pornografi* på grund av risken för AIDS, men konstaterar att det knappast finns skäl som talar för att sexuella attityder och beteenden påverkas av rörliga bilder.

Sveriges frikyrkoråd med samarbetande organisationer menar att vi länge känt till att våldsfilmerna har en negativ inverkan på människor. Rådet hävdar också, i polemik med utredningen, att ett samband mellan videovåldet och våldsbeteende är dokumenterat i de fem undersökningar som redovisas i utredningens första rapport. Man måste ta hänsyn till också andra än vetenskapligt fastlagda uppfattningar, uppfattningar t. ex. från ungdomar, föräldrar, barn- och ungdomsledare, lärare som i sitt dagliga arbete ser de negativa effekter som våldsfilmerna har på barn och ungdomar. Bevisbördan kan enligt rådets uppfattning lika gärna sägas ligga hos den andra parten.

Att sambandet är klart, trots den redovisade forskningens osäkerhet, menar också *Vpk:s kvinnopolitiska utskott.*

Socialdemokratiska Kvinnoförbundet hävdar att utredningens redovisning av otydliga forskningsresultat i fråga om videovåldets skadeverkningsar, snarare visar de statistiska mätmetodernas brister än de verkliga effekterna av videovåldet. Annan forskning redovisar enligt förbundet klart, att det är de svagaste barnen som påverkas och införlivar våldsbeteende i sitt eget beteende.

Brottsförebyggande rådet anser att det, trots att man hittills inte har vetenskapligt kunnat visa ett orsakssamband mellan konsumtion av våldsskildringar och våldsbeteende, inte kan uteslutas att sådana effekter finns. Problematiken när det gäller utbudet av videofilmerna är dock enligt rådet i första hand en kulturpolitisk fråga.

Norrköpings kommun anser att forskningen, trots att den inte fastställer ett entydigt samband mellan videovåld, aggressivitet, avtrubbning och okänslighet för våld, dock har pekat på de cirkeleffekter som särskilt svaga och utsatta barn och ungdomar blir indragna i.

Örebro kommun framhåller att det finns skäl att anta att många av de barn och ungdomar i den i och för sig lilla gruppen som ofta ser på videovåld lever i bristfälliga sociala förhållanden även i övrigt. Risken för negativ påverkan är därför stor. Därför krävs fler insatser, vilket inte gör det mindre viktigt att dessa barns och föräldrars video- och TV-vanor tidigt uppmärksammas och bearbetas i samhällets förebyggande insatser. Mot-

svarande behov av insatser finns för den grupp yngre vuxna som också befinner sig i en utsatt social situation.

Sveriges smalfilm och videodistributörers förening delar helt den allmänna uppfattningen att videovåldets spridning med alla tillgängliga medel skall bekämpas. Föreningen delar däremot inte den inom utredningen framförda uppfattningen att våldsinslagens inverkan närmast är av marginell betydelse.

SSU menar att de grundläggande faktorerna bakom det allt brutalare och anonymare ungdomsvåldet ligger i ungdomars uppväxtmiljö, där brist på fritidssysselsättning, sociala villkor och fattiga boendemiljöer bidrar till att skapa destruktiva handlingar. Samtidigt är *SSU* av den uppfattningen att våldsvideofilmer tillsammans med detta har en negativ inverkan på barn och ungdomar. Risker är uppenbara att ungdomar som ofta ser våldsvideo påverkas genom avtrubning i sin syn på våldet och med en förhöjd aggressivitet.

Centerns kvinnoförbunds uppfattning är att de hopplugna våldsskildringarna, som nästan uteslutande har udden riktad mot kvinnokönet, är skadliga. De ger en förvrängd verklighetsuppfattning. Förbundet menar att forskningen bekräftar att intensivt tittande på videovåld medför störningar.

Denna uppfattning delas av *Rädda Barnens Länsförbund i Örebro län*, som erinrar om att skadorna framför allt drabbar psykiskt sköra, störda och utsatta barn.

Riksförbundet BRIS hävdar att en belysning av videovåldets skadeverkningar ur barn- och ungdomspsykologisk synvinkel skulle gjort det möjligt att belysa sambandet mellan våldsvideoskildringar och psykologiska skadeverkningar hos barn i form av avtrubning, ångest, mardrömmar, vanföreställningar, störd tillit till vuxna, bristande framtidstro och fördomsfull könsrollsuppfattning.

Även *Sveriges kristna socialdemokraters förbund* beklagar att den betydningsfulla forskningen inte fått större utrymme i utredningen. I de flesta genomförda studier har påvisats positiva samband mellan konsumtion av video, TV-våld och ett aggressivt beteende, främst hos pojkar.

Osäkerheten i sambandet betonas av instanser som *Centrum för masskommunikationsforskning vid Stockholms universitet*, vilket framför kritiska synpunkter på den forskning som redovisas i betänkandet. Det gäller både att den illegala marknaden skulle vara så stor, att en allmän förhandsgranskning skulle vara verkningslös och jämförelserna mellan tittandet på våldsfilmerna under åren 1981 och 1987. Beträffande uppgifterna om sambandet mellan våldsskildringar och våldsbeteende hos unga hävdar centret, att forskningsoversikten i utredningen blandar ihop aggressivitet, våldsbeteende och kriminalitet. Vidare bestrider centret att den s. k. Surgeon General-kommittén redovisat en avtrubningseffekt av våldsskildringar i rörliga bilder.

Kriminologiska institutionen vid samma universitet påpekar att det inte finns några resultat från den svenska våldsbrottsforskningen, som ger stöd för uppfattningen om en koppling mellan visat våld och brottsligt våld. Det kriminella våldet hänger i stor utsträckning samman med en asocial

livsstil, där drogmissbruk – främst av alkohol – intar en central roll. Den omfattande s. k. påverkansforskningen visar inga klara och entydiga resultat, men kunskaperna om de grupper där det kriminella våldet främst utspelas gör det föga sannolikt, att massmediavåld kan vara en betydelsefull faktor. Mer ovisst är det dock för de yngre gärningsmännen, där våldsmetoderna möjligen kan påverkas.

Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet påpekar att det nästan är omöjligt att mäta ändringar i beteendet, utanför rena experimentsituationer, på det här aktuella och liknande områden, även om sådana effekter faktiskt skulle finnas. Möjligen skulle man i stället kunna ta hänsyn till forskning om andra företeelser, t. ex. spridningen av vissa våldstekniker i anlutning till våldsskildringar och hur vissa grupper kan få större legitimitet i sin verksamhet just genom att våldsideologier och våldstekniker får marknadsföras.

Även *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* pekar på ytterligare behov av vetenskapliga studier av långsiktig karaktär, och talar om utredningens undersökningar som tillfälliga nedslag av osäkert vetenskapligt värde.

Humanistiska utbildnings- och forskningsnämnden vid Göteborgs universitet menar, att i det sammansatta samhällliga system där våldsskildringar och ungdom möts, knappast enskilda faktorer kan urskiljas så att orsakssamband kan fastställas. Det betyder inte att videovåldets våldsfremkallande effekter helt kan uteslutas, men inget talar för att dessa skulle betyda mer än andra faktorer, som inte låter sig straffbeläggas.

Statens biografbyrå understryker att det inte finns ett enkelt samband mellan videotittandet och ungdomsvåld, utan att det ofta är fråga om en rad negativa omständigheter som förstärker varandra i en ond cirkel.

3 Yttrandefrihetens gränser

Ett flertal instanser kommenterar utredarens överväganden när det gäller förhållandet mellan ett förbud mot videovåldsskildringar och förhandsgranskning å ena sidan och grundlagens skydd för yttrandefriheten å den andra.

Från yttrandefrihetssynpunkt finns, som exempelvis *konsumentverket* framhåller, inga beaktansvärda intressen som talar för att skildringar av extremvåld skall få spridas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet understryker att yttrande- och informationsfriheten är relativa fri- och rättigheter, vilka kan begränsas genom lag.

Kommunförbundet anser att det intresse som finns för att skydda barn och ungdomar även med en vid tolkning av yttrandefriheten möjliggör en begränsning av våldsskildringarna. De problem, som kan finnas att dra en gräns mellan våldsskildringar som sker i underhållningssyfte och dem som sker i ett informationsprogram eller i politiskt syfte, kan antas vara av ringa betydelse och dessutom väga lätt gentemot det skyddsintresse som finns.

Enligt *Riksförbundet Hem och Skolas* uppfattning är det inte ett hot mot yttrandefriheten att införa granskning och censur av filmer, som med den nuvarande lagstiftningen skulle ha fällt för olaga våldsskildring enligt brottsbalken. Kränkningen mot yttrandefriheten blir enligt förbundet densamma om man faller och beslagtar en film i efterhand som om man förbjuder den innan den går ut på marknaden för uthyrning eller försäljning.

Oskarshamns kommun menar att utredaren inte har framlagt någon klarläggande analys av frågan och hävdar samtidigt att kommersiella vålds- och pornografiska skildringar på videogram – i en del fall med inslag som kan hänföras till rasism – inte kan omfattas av den grundlagskyddade yttrandefriheten. Även om verklighetens våld måste få återges på videogram återspeglar de skildringar som förekommer i mycket ringa grad eller inte alls våldshandlingar som kan förekomma i verkligheten.

Norrköpings kommun anser att lagstiftning är en av ett demokratiskt samhälles möjligheter att markera en önskvärd social norm. Samhällets stora intresse av att skydda barn och ungdom mot riskerna att utsättas för skadeverkningar av videovåld är ett starkt skäl för vissa begränsningar i yttrandefriheten.

Örebro kommun ansluter sig till kommunförbundets tvekan när det gäller om kommersiella våldsskildringar skall omfattas av den grundlagskyddade yttrandefriheten, samt kravet på en analys av yttrandefriheten härvidlag.

Husmodersförbundet Hem och Samhälle anser att t. o. m. yttrandefriheten som tillhör våra medborgerliga fri- och rättigheter kan, när det gäller vålds- och pornografifilmer, få naggas i kanten eftersom det i hög grad gäller barn och ungdomar med labilt psyke. Föräldrar har en minimal chans att kontrollera vad deras barn ser av videoutbudet, enligt förbundet.

Kommunistisk ungdom anser att yttrandefriheten har förfelat sitt syfte om den används för att möjliggöra spridning av extremvåld till barn och ungdomar. Då handlar det inte längre om åsiktsfrihet utan om kommersiellt frosseri i styckade kvinnokroppar, extremt och sadistiskt våld, framhåller förbundet.

Folkpartiets kvinnoförbund menar att förhandsgranskning inte är ett större intrång i yttrandefriheten än vad som redan i dag tillämpas när det gäller biografilm.

Centerns kvinnoförbund anser att en förhandsgranskning inte skulle innebära en orimlig inskränkning av yttrandefriheten. Våldsövergrepp, förljugenhet och råa kvinnoöverfall kan inte accepteras i yttrandefrihetens namn.

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund framhåller att det våld som videovåldet frammanar i sig kan utgöra ett hot mot många medborgares yttrandefrihet och övriga demokratiska rättigheter. Begränsningar av yttrandefriheten för somliga kan alltså vara nödvändiga för att säkra yttrandefriheten åt alla.

Sveriges kristna socialdemokraters förbund understryker att spekulativt videovåld inte får försvaras och växa till i skydd av en allmänt passiv eller förment intellektuell hållning till yttrandefriheten. För att värna grundlägg-

gande demokratiska värderingar måste samhället ha rätt att ingripa till hjälp för föräldrar och andra med fostrande uppgifter. Det våld som videovåldet kan ge upphov till kan utgöra ett hot mot många medborgares yttrandefrihet och övriga demokratiska rättigheter.

Riksförbundet BRIS vill framhålla att vi just genom kraftfulla begränsningar i våldsbudet kan på sikt värna om de grundläggande värderingar om frihet, trygghet och jämlikhet som vårt samhälle står för.

Arbetsgruppen Samarbeta för Fred pekar på att den mentalitet som genomsyrar många videofilmer innebär att våld är den bästa konfliktlösningsmetoden, och att denna tendens är så stark att den är ett direkt hot mot demokratin.

En annan uppfattning har *Journalistförbundet*, som anser att det inte bara är tveksamt om en förhandsgranskningslag är förenlig med regeringsformens regler om skydd för yttrandefrihet. Det är entydigt så att en sådan lag står i direkt strid med grundlagsskyddet för yttrandefriheten. Tankarna på en allmän och tvångsmässig förhandsgranskning bör således avvisas helt.

KLYS menar att betänkandet i sak handlar om yttrandefrihetens gränser och det däremot ställda behovet av skydd mot videovåldets skadeverkningar. *KLYS* menar att utredningen drar den riktiga slutsatsen att inskränkningar i yttrandefriheten bara skall få ske om de är oundgängligen nödvändiga av hänsyn till annat ansvar som åvilar det allmänna.

Föreningen svenska masskommunikationsforskare anser att utredningens principdiskussion rörande avvägningen mellan yttrandefrihetskravet och samhällets behov att skydda sig mot våld är mycket värdefull och klagörande. Föreningen menar att den på ett tilltalande sätt avviker både från den extrema betoning av yttrandefriheten i sig som kännetecknade videogramutredningen och de förenklade synsätt på videovåldseffekter som framförts i många inlägg det senaste året.

IFPI-VIDEO anser att man måste ifrågasätta om inte ett system för granskning av tillsammans kanske 10 000 filmtitlar i syfte att komma åt omkring 50 extremvåldsfilmer – vilka sannolikt ändå inte kommer att beröras av granskningen – kommer i konflikt med regeringsformen.

Moderata Ungdomsförbundets grundinställning är att regler för rörliga media endast skall finnas för att garantera att exempelvis videofilmer inte bryter mot brottsbalken samt för att skydda barn och ungdom.

4 Näringstillstånd

Några instanser förordar att man skall införa ett system med kommunalt näringstillstånd för uthyrare/detaljister när det gäller videogram. Ett sådant tillstånd kan dras in när så är motiverat. *Riksförbundet Hem och Skola* företräder denna ståndpunkt.

Kommunförbundet anser att man dels kan ge kommunerna klagorätt över granskningsorganets belut i videofrågor, dels undersöka förutsättningar för kommunala etableringstillstånd för videodetaljister. De norska erfarenheterna bör därvid särskilt undersökas.

Även *Göteborgs kommun* anser att frågan om näringstillstånd borde utretts.

Örebro kommun föreslår att straffet för grov olaga våldsskildring borde utökas med att ansvarig utgivare av sådant videogram inte fick registrera fler filmer under en längre tid, t. ex. tio år.

Kulturrådet avvisar däremot tanken på licensplikt för handel med videogram, men förordar att distributörer av videogram skall registreras i ett offentligt register.

Helsingborgs kommun tar avstånd från kravet på näringstillstånd för den som säljer eller hyr ut videogram. Insatserna skall satsas på grossister och importörer.

Negativt till krav på näringstillstånd är *Moderata ungdomsförbundet*.

Detta gäller också *NO*, som anser att det är ändamålsenligt att tillsynen, såsom föreslagits, koncentreras till distributörer och grossister. *NO* har nämligen funnit, vilket vitsordas av *VIDSAM*, att i videobranchen råder ett ojämnt styrkeförhållande till distributörernas fördel, mellan distributör och detaljist. Detaljisten saknar i många fall möjlighet att själv välja vilka filmer som skall ingå i sortimentet.

5 Förhandsgranskning och registrering

Flera remissinstanser utgår från att utredarens förslag innebär ett förordande av en allmän registrering med en selektiv förhandsgranskning, i enlighet med modellen i principförslag 2, i stället för ett avståndstagande till förhandsgranskning över huvud, så som framgår av utredningens kapitel 7 "Utredningens sammanfattande överväganden".

Remissopinionen är delad, men flertalet instanser förordar någon form av förhandsgranskning. De som tar ställning kan delas upp i fyra olika grupper:

1. För en allmän och obligatorisk förhandsgranskning i stort sett enligt utredarens principförslag 1.
2. För en allmän men selektiv förhandsgranskning i stort sett enligt utredarens principförslag 2.
3. För en allmän förhandsgranskning, men utan att ta ställning till omfattning eller organisation enligt utredarens två olika principförslag.
4. Mot förhandsgranskning, i stort sett enligt utredarens eget förslag om tillsyn och straffskärpning.

Till grupp 4 hör *polismyndigheterna i Malmö och Örebro, Brottsförebyggande rådet, Överåklagaren i Stockholm, Göta hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, NO, statens kulturråd, institutionerna för kriminologi och för teater- och filmvetenskap vid Stockholms universitet, avdelningen för masskommunikation samt humanistiska fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, konsumentverket, ALB, statens biografbyrå, kabelnämnden, radiolagsutredningen, statskontoret, Sveriges Radio AB, Filminstitutet, PO, Journalistförbundet, Författarförbundet, Elevorganisationen i Sverige, Föreningen svenska masskommunikationsforskare, Köpmannaförbundet, Svenska kyrkans centralstyrelse, Kooperativa förbundet, Filmuthyrareföreningen, Sveriges förenade filmstudios, Sveriges förenade barn- och ungdomsfilmstudios, Våra Gårdar, Malmö kommun, Moderata ungdomsförbundet och Moderata kvinnoförbundet.*

IFPI-VIDEO är emot förhandsgranskning men föredrar en allmän granskning framför en selektiv. *Föreningen Sveriges filmproducenter* har motsatt hållning.

Till grupp 1 hör *Riksåklagaren, åklagarmyndigheten i Linköping, socialstyrelsen, barnmiljörådet, UHÄ, statens ungdomsråd, SACO- SR, ABF, Bygdegårdarnas riksförbund, Oskarshamns, Norrköpings och Örebro kommuner, SSU, Kommunistisk Ungdom, CUF, Unga Örnar, Förbundet Vi Unga, Socialdemokratiska Kvinnoförbundet samt Vpk:s kvinnoutskott. I skrivelser som inkommit – från projektet "Tillsammans kan vi" i Malmö, Motala kommuns videogramgrupp, kristna grupper i Östergötland, BRIS, Folkaktionen mot pornografi, Socialdiakonala kursen Mariannelunds folkhögskola, Sveriges kristna socialdemokraters förbund, Fredrika-Bremerförbundet och Rädde Barnens länsförbund i Örebro län – stöds en allmän förhandsgranskning.*

Till grupp 2 hör *justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, skolöverstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden, sociologiska institutionen och institutionen för teater- och filmvetenskap vid Stockholms universitet, medicinska fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, Kommunförbundet, Helsingborgs och Nässjö kommuner, statens filmgranskningsråd, statens barnfilmnämnd, Landstingsförbundet, LO, TCO, Sveriges Lärarförbund, Riksförbundet Hem och Skola, Föreningen Sveriges Filmproducenter, Centerns kvinnoförbund och Sveriges Kvinnliga Läkares förening.*

Till grupp 3 hör *Folkbildningsförbundet, Sveriges frikyrkoråd med samarbetande organisationer, Örnsköldsviks kommun och Folkpartiets kvinnoförbund.*

Vissa instanser avstår från att ta ställning i denna fråga, bl. a. *radionämnden* som påpekar att de program som nämnden har att granska knappast kan förväntas att i praktiken innehålla sådant våld att de når upp till straffbar nivå. *Teaterförbundet* avstår, därför att förbundet kommer att tillsätta en arbetsgrupp för att utreda motsättningen mellan yttrandefrihet och förhandsgranskning i som film och video. *Oberoende Filmares Förbund* framhåller att konflikten mellan ansvarstagande för de svaga och avskyn för dem som exploaterar dessa för egna egoistiska syften å ena sidan och respekten för yttrandefriheten som demokratisk princip å den andra kräver en djupgående diskussion som inte organisationen kunnat föra ännu. Förbundet vill i stället medverka till den offentliga debatten när remissyttrandena inkommit.

Datainspektionen påpekar att om ett register beslutas i enlighet med utredarens förslag, detta register faller under datalagens bestämmelser och att uppgifter om eventuella åtal etc. blir offentliga om inte sekretess särskilt beslutas. Därför bör enligt inspektionens uppfattning ett sådant register inte föras av ALB.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att utredningen inte tillräckligt beaktat möjligheterna att införa någon form av förhandsgranskning. Nämnden anser att en sådan inte kan anses stå i strid med regeringsformen. Frågan bör utredas ytterligare.

Upphovsrättsutredningen påpekar att förslagen i utredningen innebär rätt för de granskande och registrerande myndigheterna att framställa

exemplar av filmer och videogram. Denna rätt bör, enligt upphovsrättsutredningen utredas närmare.

Göteborgs kommun anser att utredningen inte tillräckligt belyst lagstiftarens möjlighet att ingripa, t. ex genom registrering av näringsidkare samt krav på näringstillstånd. Frågan om förhandsgranskning av videogram borde kunna belysas på ett mer allsidigt sätt i det utredningsarbete om grundlagsreglering av andra medier än det tryckta ordet.

VIDSAM, tar inte ställning till de förslag som utredningen lägger fram utan efterlyser i första hand klara regler för branschen.

Grupp 1: För obligatorisk förhandsgranskning

Bland skälen för en allmän förhandsgranskning anförs i regel att man finner *sambandet* mellan ett ökat våld i samhället och videovåldet klarlagt, eller andra skadeverkningar tillräckligt ådagalagda för att samhället skall ingripa. Ofta anförs de i utredningen anförda utländska förebilderna (särskilt Storbritannien och Norge samt Finland) som exempel på hur en allmän granskning kan fungera.

Vidare finner man det inkonsekvent att tillämpa en sorts granskningsprocedur för biograffilmer och en annan för videogram. Den breda opinionen för censur anförs också.

Riksåklagaren anser att en förhandsgranskning av hela utbudet är den klart lämpligaste lösningen, men har förståelse för att det av resursskäl kan vara svårt att genomföra detta. Kan den angivna målsättningen uppnås av genom förhandsgranskning av endast ett urval av utbudet på det sätt som utredningen skisserat har riksåklagaren inga invändningar. *Åklagarmyndigheten i Linköping* menar att enbart vetskapen om en förhandsgranskning skulle leda till en sanering av marknaden.

Socialstyrelsen anser att marknadskrafternas tryck gör att ingrepp i efterhand aldrig kan fungera. Bara ett system som i förväg hindrar distribution av olämpliga videogram kan utgöra effektiv spärr. Styrelsen föredrar i första hand en allmän förhandsgranskning, men kan också tänka sig ett selektivt system kombinerat med en registrering enligt utredningens andra principförslag, vilket dock medför svårigheten att ansvaret delas upp på två myndigheter, biografbyrån och ALB. Styrelsen understryker också att skillnaden i effektivitet mellan förhandsgranskning och ingripanden i efterhand klart motiverar att en förhandsgranskning skall anses stå i överensstämmelse med regeringsformens stadgande att en begränsning av en rättighet aldrig får gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till ändamålet. De *finansiella* aspekterna är av underordnad betydelse, eftersom kostnaderna under alla förhållanden är små och i huvudsak skall täckas av branschen själv.

Barnmiljörådet hävdar, mot utredaren, att kraftfulla samhällsåtgärder utifrån barnens bästa minst av allt är ett "bekvämt" handlande. Att hänvisa till ett ökat engagemang hos de vuxna är enligt rådet osolidariskt mot barn till socialt utsatta föräldrar, eftersom dessa riskerar att få mindre hjälp vid bearbetningen av sina våldsupplevelser än barn till starka och välinformerade föräldrar. Rådet anser inte att man skall göra undantag

från granskning för vare sig videogram med reklam, musik, idrott eller spel. Rådet förordar ett strängare system för videogram än film, av den typ som tillämpas i Storbritannien. Enbart registrering är inte tillfredsställande, då risken är stor att föräldrar, barn och ungdom kan uppfatta att registerbeviset innebär att en film är godkänd för visning och inte innehåller grövre våldsskildringar. En beskrivning av filmens innehåll kan mycket väl utformas så att den inte låter ana att videogrammet innehåller olämpliga våldssekvenser.

UHÄ hänvisar till sitt yttrande över videogramutredningen år 1982, vari man förordade en allmän förhandsgranskning, men påpekar att en allmän granskning inte torde bli så omfattande eftersom en stor del av videogrammen redan gått igenom i den svenska filmcensuren, och en hel del uppenbarligen inte behöver granskas.

Statens ungdomsråd anser att vidare undersökningar bör göras av de praktiska frågorna kring en allmän förhandsgranskning men vill därför inte heller godta utredarens förslag, som betecknas som uddlöst.

SACO-SR framhåller att en stor del av utbudet är före detta spelfilm och därmed redan granskat. För att komma tillrätta med de avarter som produceras enbart för video och få branschen att sanera sig själv måste man mycket klart markera att extremt våld, liksom förråande och förnedrande sexuella skildringar, inte accepteras av ett kultursamhälle. Erfarenheterna från Storbritannien visar, att granskningen helt kan finansieras genom avgifter, och att den haft en positiv effekt för branschen som helhet.

Sveriges smalfilm och videodistributörers förening förordar en förhandsgranskning av brittisk modell. Beträffande de principförslagen till lagar om förhandsgranskning anser föreningen att undantag från registrering och granskning även i principförslag 2 skall gälla utbildningsfilmer och -videogram. Föreningen anser inte att videospel skall undantas från granskning.

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och flera andra, bl. a. *Sveriges kristna socialdemokraters förbund*, finner det märkligt att inte utredaren inte tagit hänsyn till den starka opinionen för att införa en allmän förhandsgranskning. Förbundet menar att utredarens yttrandefrihetsrättsliga, liksom flera andra invändningar mot en allmän förhandsgranskning tillkommit för att stödja en redan fattad ståndpunkt. Registrering får enligt förbundets uppfattning inte sättas i motsats till förhandsgranskning. De undantag för granskning som medges bör inte omfatta spel och musikvideogram, vilka ofta innehåller våldsinslag.

Vpk:s kvinnopolitiska utskott karakteriserar den nuvarande lagstiftningen med syfte att begränsa videovåldet som helt verkningslös. Utskottet menar att en registrering bara skulle ge en sorts falsk legitimitet åt det hela.

Folkaktionen mot pornografi anser att den nuvarande uppdelningen mellan filmer och videogram som skall visas offentligt och andra videogram är förlegad, eftersom försäljning och uthyrning av videofilm innebär en mycket effektivare spridning bland allmänheten än samma films visning i biografsalonger. Liknande synpunkter framförs av ett antal *kristna grupper i Östergötland*, samt av *Sveriges kristna socialdemokraters förbund*.

Bygdegårdarnas riksförbund vill inte godta undantag från granskningen när det gäller privat import eller import till företag, myndigheter och institutioner. Förbundet finner att den betydande privata distributionen av videofilmer inte kan ses som argument mot åtgärder mot legalt distribuerade filmer. En hel del av dessa filmer har sannolikt funnits eller finns alltså hos uthyrare, varför en förhandsgranskning skulle kraftigt minska tillgängligheten till våldsfilmer.

Oskarshamns kommun menar att granskningen kan vara selektiv i den bemärkelsen att utbildnings-, sport-, musik-, religionsvideogram samt videogram som framställs av stat, kommun eller andra samhällsorgan skall kunna undantas. Samma undantag pekar *Nässjö* och *Örnsköldsviks kommun* på, liksom *SSU*. *CUF* ser en registrering som ett första steg till en allmän granskning, vilket förbundet föredrar.

Grupp 2: Mot allmän förhandsgranskning – för selektiv granskning och registrering

Bland de instanser som yttrat sig över frågan om en förhandsgranskning är flertalet av dem som stöder en allmän registrering också för en selektiv granskning i den form som utredningen skisserar i principförslag 2.

Justitiekanslern menar att man genom utredarens principförslag 2 ändå får en kontroll över utbudet av videogram och filmer för enskilt bruk och att lösningen är förhållandevis obyråkratisk.

Rikspolisstyrelsen anser, i motsats till utredaren, att åtgärder mot skildringar av extremvåld kan ses som en insats bland andra mot våldsbrottsligheten. Styrelsen finner att medieväldet kan antas vara en av påverkansfaktorerna för det ökade våldet i samhället – grov misshandel, provocerad misshandel, bruk av tillhyggen som kniv, flaskor, karatekäppar, kaststjärnor etc. Detta innebär dock inte att de videogram som skildrar sådant våld skall tillåtas därför att de skildrar en del av verkligheten. Styrelsen menar att det som skildras oftast är perversa fantasier som genom sin attitydpåverkande effekt riskerar att bli omsatta i verkligheten.

Näringsfrihetsombudsmannen är positiv till utredarens principförslag 2 men finner det oklart hur utredaren tänkt sig att en selektiv förhandsgranskning skall gå till.

Skolöverstyrelsen som tillstyrker principförslag 2 om selektiv granskning och registrering föreslår att en åldersrekommendation och helst även en kort presentation av filmen till stöd och hjälp åt föräldrar vid val av videofilm skall göras.

Institutionen för teater- och filmvetenskap vid Stockholms universitet tror att principförslag 2 skulle ha en kulturpolitiskt gynnsam effekt på hemvideoutbudet, samtidigt som det sannolikt har effekten att lugna den utbredda oro inför videomarknaden, en oro som i sig själv är en samhällelig realitet. Institutionen finner de två förutsättningarna för kravet på allmän förhandsgranskning – att omfattningen av skadorna av videovåldet motiverar ett ingrepp i yttrandefriheten och att en allmän förhandsgranskning skulle minska dessa skador – tveksamma eller ogiltiga.

Sociologiska institutionen vid Stockholms universitet påpekar att andelen för våldsbrott dömda män är ca 7% i Stockholm – med i medeltal ca 2 brott per person. Institutionen finner det viktigare att samhället tillvararar de få förebyggande åtgärder mot den smygande ökningen av våldet än att ha en generös och kostnadsmedveten hållning gentemot videomarknaden.

Kommunförbundet anser att en form av obligatorisk förhandsgranskning är nödvändig och anser att utredningens principförslag om registrering och selektiv granskning kan användas med vissa kompletteringar. Förbundet framhåller också möjligheten av att inrätta en jury för att ta upp överklaganden. En frivillig förhandsgranskning anser förbundet inte effektiv. Förbundet anser att möjligheten att åstadkomma en internationell konvention, i första hand på europeisk nivå, bör undersökas. När det gäller skyddsintressena har kommunförbundet delvis en annan inställning än utredningen – en inställning som delas av andra instanser som *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*. Att det rör sig om en relativt begränsad grupp barn och ungdomar, där det inte är realistiskt att lita på att föräldrarna tar det ansvar som utredningen tror, kan inte vara ett skäl mot en skärpt lagstiftning.

Statens filmgranskningsråd anser att utredningens principförslag 2 är en stor förbättring, men hälsar samtidigt med tillfredsställelse videobranschens eget förslag om självsanering. Om en selektiv granskning inte skulle ge effekt förordar rådet att man inför en allmän förhandsgranskning.

Rådet understryker att frågan om utbildning av den personal vid ALB som skall registrera videogram skall utredas. Rådet, liksom *statens barnfilmnämnd*, framhåller slutligen vikten av att en eventuell omprövning av lekmannainflytandet i filmcensuren inte leder till att detta inflytande minskas.

Landstingsförbundet är tveksamt om de föreslagna åtgärderna kommer att förbättra efterlevnaden av lagen och anser att utredningens motiveringar emot förhandsgranskning kan diskuteras. Förbundet konstaterar att, om förhandsgranskning av videogram inte införs, det svenska samhället kommer att ha en filmlagstiftning som skyddar vuxna mot olämpliga filmer utanför hemmet, men som inte erbjuder samma skydd för minderåriga innanför hemmets väggar. Förbundet anser att situationen borde vara den motsatta, dvs. att avskaffandet av vuxencensuren borde kunna övervägas, medan åtgärderna koncentreras på att skydda minderåriga, när det gäller filmer som säljs eller hyrs för privat bruk.

LO anser att frågan skall tas upp ur en kulturpolitisk synvinkel, och att principförslaget till lag om registrering och förhandsgranskning av filmer och videogram skall införas. *LO* anser att samhällets behov att värja sig mot underhållningsvåldet väger tyngre än den begränsning som detta förslag kan leda till. *LO* anser att videospel också skall granskas. *Centerns kvinnoförbund* delar denna syn.

TCO menar att det är viktigt att få fram kriterier för en obligatorisk selektiv granskning, som fångar upp den del av videoproduktionen som inte bör spridas i samhället. Om det mot förmodan skulle visa sig att det inte går att fastställa kriterier för en selektiv granskning, är organisationen beredd att förorda en allmän förhandsgranskning av videogram.

Sveriges Lärarförbund, som har samma ståndpunkt, har en klar uppfattning om att bl. a. utbudet av extrema våldsskildringar måste begränsas. Även om det är en mindre grupp elever som ofta ser våldsskildringar får det negativa konsekvenser för dem själva och för omgivningen. Skolans möjlighet att ge eleverna en riktig inställning till demokrati, mänskliga rättigheter och fredliga lösningar försvåras avsevärt, om eleverna på sin fritid möter helt andra värderingar.

Riksförbundet Hem och Skola upprepar kravet på förhandsgranskning och hänvisar till en omfattande opinionsbildning, information och studieverksamhet om barns och ungdomars videotittande och föräldraansvaret. Förbundet är kritiskt till att inget verkningsfullt sätt att sanera marknaden införts. Förbundet anser att även vuxna påverkas av att okritiskt se extrema våldsfilmerna och att det därför finns anledning att anta att ett oreserverat tittande på sådana filmer förändrar deras referensramar och därmed synen på var gränserna går för det som är olämpligt för barn att titta på.

Föreningen Sveriges Filmproducenter anser att en selektiv förhandsgranskning ger myndigheterna möjlighet att koncentrera granskningen på de filmer där granskning kan vara befogad, vilket gör den effektivare och billigare.

Grupp 3: För förhandsgranskning men utan ställningstagande till principförslagen

Folkbildningsförbundet anser att samhället måste hävda de humanismens och människovärdets principer, på vilka också folkbildningsarbetet vilar, och med större kraft motverka den tilltagande våldsmoraliteten. Det går enligt förbundet inte att försvara passivitet i fråga om ingripande mot grova våldsskildringar, som saluförs i kommersiellt syfte, med argument som hämtats från kampen mot politisk censur. Förbundet tar dock inte ställning till olika alternativ för granskning.

Sveriges frikyrkoråd m. fl. förordar en obligatorisk registrering och förhandsgranskning men tar inte ställning för något av de principförslag som utredningen skisserat. Begreppet olaga våldsskildring bör enligt rådet även omfatta filmer som kan innehålla indirekta uppmaningar att begå kriminella handlingar genom att t. ex. förhålliga droger, våldtäkter, incest etc.

Folkpartiets kvinnoförbund förordar starkt förhandsgranskning av videogram.

Grupp 4: Mot förhandsgranskning överhuvud

Några instanser som avvisar en lagstiftning om förhandsgranskning förordar system med frivillig förhandsgranskning, eventuellt i ökad utsträckning.

Konsumentverket betvivlar sålunda att en registrering, med förhandsgranskning i vissa fall, kan tillräckligt effektivt hindra spridningen av extremvåld i videogram. Verket föreslår i stället ett system med självcertifiering, där den som importerar eller distribuerar videogram själv åläggs att granska innehållet. Om företaget inte kan bedöma, huruvida video-

grammet innehåller skildring av extremvåld, skall videogrammet överlämnas för bedömning till biografbyrån. Om företaget anser att videogrammet inte innehåller någon otillåten våldsskildring, skall detta anmälas, till förslagsvis ALB, tillsammans med en utfästelse om att videogrammet inte skildrar extremvåld. Därefter får videogrammet fritt distribueras. Om videogrammet trots detta innehåller extremvåld, skall företaget drabbas av en kännbar ekonomisk påföljd samt i särskilt grova fall näringsförbud.

Svenska kyrkans centralstyrelse delar utredningens mening att en obligatorisk förhandsgranskning har en begränsad effekt och instämmer i att tillsynen bör skärpas i fråga om extrema våldsskildringar, där en stor restriktivitet bör iakttas, särskilt när dessa är avsedda att visas för andra. En möjlighet till förhandsgranskning bör föreligga i de fall tveksamhet finns hos producenter och distributörer om vad som är tillåtet.

Kooperativa förbundet erinrar om sitt tidigare yttrande i vilket en frivillig förhandsgranskning sågs som en möjlighet, och ifrågasätter om inte ett sådant system skulle kunna kombineras med en sådan registrering som utredaren diskuterar i samband med en selektiv förhandsgranskning.

I övrigt uttalar sig följande instanser i allmänhet instämmande med utredningens förslag.

Regionåklagarmyndigheten i Malmö delar utredarens betänkligheter mot censur av hemvideogram. Även införande av en särskild censur för barn vore ett slag i luften, och i stället anser myndigheten att man skall öka tillsynen i enlighet med utredarens förslag.

Polismyndigheten i Örebro anför liknande synpunkter och menar att en omfattande förhandsgranskning skulle kräva en kostsam kontrollapparat.

Brottsförebyggande rådet pekar på att det varken går att kontrollera den illegala eller den satellitsända distributionen av video.

Överåklagaren i Stockholm, som redovisar erfarenheter av ingripanden enligt videovåldslagen, anser att, trots att man även genom en selektiv granskning skulle kunna få en viss sanering av marknaden, de grävsta våldsskildringarna sannolikt ändå skulle komma utanför granskningssystemet. Förhandsgranskning avstyrks därför i alla dess former. Överåklagaren föreslår i stället punktinsatser, främst riktade mot importörer och grossister.

ALB tar helt avstånd från tanken att förena en registrering av videogram vid arkivet med en selektiv granskningsfunktion: för ALB som nationalarkiv med kulturbevarande och forskningsinriktade uppgifter är granskning och censurverksamhet väsensfrämmande. Personalen på arkivet har inte rekryterats med tanke på sådana uppgifter. Arkivet betvivlar också att det finns särskilt många självklara fall, som skulle kunna avgöras av arkivets tjänstemän. För denna uppgift skulle krävas andra personer eller att arkivets tjänstemän vidareutbildas. ALB varnar för att ett kontrollmärke från arkivet skulle kunna uppfattas som en auktorisation från en statlig myndighet och kan förleda t. ex. föräldrar att tro att videogrammet har granskats och godkänts för spridning. ALB har dock stor förståelse för att utredaren tvekar inför ett införande i stor skala av en obligatorisk förhandsgranskning och delar åsikten att effekten därav kan bli begränsad.

Statens kulturråd menar i likhet med utredningen att förbud mot sprid-

ning av våldsskildringar inte blir annat än hjälpåtgärder, men att en hänvisning till kunskapsspridning och attitydpåverkan inte får bli ett slappt alibi för att bortse från problemen med extremvåldet på video och dess möjliga skadeverkningar. Det finns idag redan kanaler för spridning av kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram till barn och ungdom, och det är viktigt att denna verksamhet befästs och får ekonomiska möjligheter att bli ett slagkraftigt alternativ till den våldsförhålligande eller på annat sätt undermåliga repertoar som erbjuds barn och ungdom.

De principiella skälen mot en allmän förhandsgranskning hänger ihop med att olika medier i möjligaste mån skall behandlas lika från yttrandefrihetssynpunkt. Rådet anser därtill, att utredningen övertygande har visat att en obligatorisk förhandsgranskning skulle bli verkningslös.

Centrum för masskommunikationsforskning vid Stockholms universitet, liksom *avdelningen för masskommunikation vid Göteborgs universitet* och *statens biografbyrå* delar alla ALB:s uppfattning om arkivets bristande lämplighet som censurmyndighet. Centret erinrar också om att effekten av en förhandsgranskning är lika liten, om man har en allmän eller en selektiv granskning, eventuellt kombinerad med en registrering. Vidare framhåller centret vikten av att de videogram som – om en registrering skulle införas – förbjuds, ändå registreras och arkiveras hos ALB, för att sålunda vara tillgängliga för forskningen.

Avdelningen för masskommunikation vid Göteborgs universitet påpekar svårigheten att inom en utrednings begränsade uppdragsmedel åstadkomma en kvalificerad analys: även om ett antal intressanta data kommer fram, är antalet svarspersoner få och möjligheterna till kontroller för andra påverkanskällor minimala. Därmed kan inte svar ges på de frågor utredningen ställer.

Statens biografbyrå menar, liksom *medicinska fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet*, att det är ett betydligt större problem om barn och yngre ungdomar ser mängder av för vuxna tillåtna filmer med stora våldsinslag. Detta problem löses inte ens i teorin av en obligatorisk förhandsgranskning, anser byrån. Byrån hävdar att det alltså är en viktig princip att skilja mellan offentlig och sluten visning av film, och att den obligatoriska förhandsgranskningen enbart skall gälla det som visas offentligt. Även om en utvidgad förhandsgranskning skulle göra en del våldsfilmer mer svårtillgängliga skulle dessa inte kunna stoppas helt. Med den nuvarande teknikutvecklingen ökar svårigheten att kontrollera utbudet, vilket leder till att ett organ som biografbyrån bör få mer av en rådgivande, informerande och rekommenderande roll. Byrån anför också mer praktiska synpunkter mot en utvidgad förhandsgranskning: en stor, dyrbar och möjligen tungrodd organisation för att nå ett osäkert resultat.

Även mot utredarens principförslag om registrering och selektiv förhandsgranskning riktar byrån invändningar. En registrering kan uppfattas som ett godkännande, och det finns därför en risk att videofilmer kan innehålla mer våld än biograffilmer, och därmed blir gränsen mellan video och biograffilm mer accentuerad än tidigare.

Kabelnämnden delar utredningens hållning till förhandsgranskning, men konstaterar, på motsvarande sätt som radionämnden, att de sänd-

ningar nämnden har tillsyn över — satellit- och lokala kabelsändningar — knappast kan förväntas innehålla extrema våldsinslag.

Radiolagsutredningen har inget att erinra mot våldsskildringsutredningens förslag, men understryker kontrasten mellan yttrandefrihetsprincipen och ett offentligt organs förhandsgranskning av yttranden och framställningar. Radiolagsutredningen skulle därför föredra att allmänt lita till straffrättsliga åtgärder och föredrar således att även nuvarande förhandsgranskning skall överges. Radiolagsutredningen gör också ett påpekande om nya distributionsformer som blir möjliga genom ny teknik. Lika lite som direktsänd satellit-TV kan granskas, kommer det utbud som i framtiden i ökad utsträckning kan väntas överföras via databaser att kunna censureras utan direkt konflikt med radiolagens censurförbud och de motivuttalanden som gjordes i samband med radiolagens tillkomst. Detta förbud måste sålunda inskränkas om förhandsgranskning skall kunna göras av sådana videogram som överförs direkt från databaser.

Sveriges Radio AB anser att det är förtjänstfullt att utredningen valt den väg som ger tyngd åt yttrandefrihetens intressen och att de förslag som framläggs har minst lika god effekt som ett komplett och byråkratiskt system med förhandsgranskning. Koncernen pekar dock på att det redan införda tillägget i radioansvarighetslagen i anledning av utbyggnaden av kap. 16 i brottsbalken om olaga våldsskildringar innebär en yttrandefrihetsbegränsning för koncernens del, som man inte haft tillfälle att yttra sig över. Därutöver menar koncernen att denna begränsning går vida utöver det nödvändiga, eftersom koncernens egna programregler och interna ansvarsordning medför att risken för att skadliga bilder förmedlas genom koncernens företag är obefintlig eller ytterst liten.

Svenska filminstitutet ansluter sig till utredningens förslag och understryker att det knappast är sannolikt att förhandsgranskning, vare sig allmän eller selektiv, kan komma åt den dolda marknaden där de grova våldsskildringarna i huvudsak florerar. Den dolda marknaden utveckling bör framgent undersökas.

PO förordar ett system baserat på registrering och ensamansvar. I ett sådant system skall inte registrering kunna vägras, om en bärare av ensamansvar för framställningen uppgivits. *PO* förordar att även "totalförbudna" framställningar förvaras som allmänna handlingar hos biografbyrån. *PO* anser att, om utredningens alternativförslag 2 med registrering genomförs, vilket man inte förordar, bör det ändras så att överklagande av beslut av registreringsmyndigheten skall ske till kammarrätten och inte till regeringen. Det kan enligt *PO*:s mening icke vara en tillfredsställande ordning, att det för svensk rättsordning främmande censurinstitutet ytterst ligger i den politiska maktens händer.

Journalistförbundet instämmer i huvudsak med vad utredningen föreslår, men har svårt att förstå meningen med att redovisa lagförslag, som enligt utredningens mening inte skall komma till användning. Frågan om åtgärder mot videovåldet och då främst överväganden som syftar till lagstiftning om förhandscensur måste därför vägas av mot det beredningsarbete som pågår inför bl. a. ett införande av en helt ny yttrandefrihetsgrundlag, som skulle komma att omfatta videogram.

Författarförbundet anser att det är svårt att föreställa sig en med integritetsskydd och hemfrid förenlig brottsbekämpning, som kommer att omfatta det enskilda tittandet i den enskilda bostaden på videogram som kan tänkas innehålla olaga våldsskildring. Samtidigt erinrar förbundet om att de principiella betänkligheterna vid en inskränkning av yttrande- och informationsfriheten inte är desamma när det gäller barn och ungdom som vuxna. Förbundet finner utredningens förslag härvidlag godtagbara men understryker att reformarbetet bör inriktas på en effektiv brottsbekämpning med traditionella medel – något som enligt utredningens uppgifter skett i mycket ringa omfattning.

Elevorganisationen i Sverige understryker att en allmän förhandsgranskning inte skulle stoppa den svarta marknaden av videofilmer och därför är ineffektiv. Den sanering, som en sådan granskning trots allt skulle medföra, kan enligt förbundets åsikt lika väl nås med en registrering och kontrollmärkning av videofilmer. Tyngdpunkten bör dock ligga på förebyggande åtgärder.

Föreningen svenska masskommunikationsforskare stöder utredningens uppfattning om lagstiftningsbehoven. En registrering av videofilmer vid ALB – som även bör omfatta förbjudna filmer – skall enligt föreningens mening inte innefatta en polisiär funktion, vilket skulle äventyra ALB:s roll i andra avseenden.

Sveriges Filmuthyreförening anser att de av utredningen föreslagna åtgärderna tillsammans med branschens egen självsanering är tillräckligt för att motverka att extremvåld sprids på hemmamarknaden. Föreningen erinrar, liksom Författarförbundet ovan, om att det skulle vara första gången man i svensk lagstiftning censurerade vad allmänheten skulle få tillgång till i sina privata hem. För den händelse en selektiv granskning skulle införas, anser föreningen det mycket olämpligt att införa ytterligare en censurmyndighet genom ALB.

IFPI-VIDEO menar att ansvaret för att barn skyddas mot våldsskildringar ligger hos föräldrarna. En lagstiftning kan inte ge resultat om inte föräldrarna tar sitt ansvar. En obligatorisk förhandsgranskning kan leda till uppfattningen att samhället nu löst problemet, vilket vore mycket olyckligt, eftersom på videomarknaden kommer att finnas tillgång till film med våldsinslag, så länge de efterfrågas.

IFPI påpekar, att utvecklingen på hemvidcomarknaden, där numera i princip all bra biofilm blir tillgänglig, har lett till att efterfrågan på extrema våldsfilmer är mycket låg. För den intresserade är det dock mycket enkelt att få tag på ocensurerade videogram – t. ex. från den danska marknaden. IFPI redogör för branschens genomförda åtgärder mot videovåldet samt drar paralleller med verksamheten mot piratkopiering, där straffskärpning och rättsliga åtgärder lett till resultat. De kontrollanter som utredningen föreslår kommer att bli mycket effektiva när det gäller information och marknadsövervakning. För den seriösa delen av branschen skulle en obligatorisk förhandsgranskning gällande all film- och videorepertoar medföra stora kostnader och administrativa problem.

Om en granskning skulle beslutas, anser IFPI-VIDEO att det är uteslutet att hela utbudet granskas utan förordar att generell dispens beviljas till

vissa företag eller grupper av företag. En sådan dispens kan förenas med vissa åtaganden från företagen att t. ex. frivilligt förhandsgranska tveksamma filmer och kombineras med vitesföreläggande eller liknande.

IFPI-VIDEO understryker att kostnaden för märkning av videokopior är för hög redan nu.

Beträffande den selektiva förhandsgranskningen finner IFPI-VIDEO att den enbart medför ökad administration och inte påverkar förekomsten av extremvåld på marknaden. Om videobranschen tvingas välja mellan obligatorisk förhandsgranskning och selektiv granskning enligt utredningens principförslag 2, föredrar branschen den rena obligatoriska förhandsgranskningen, med dispensmöjligheter.

Sveriges förenade barn- och ungdomsfilmstudios framhåller att den i utredningens principförslag 2 föreslagna registreringen kan drabba små och resurssvaga distributörer av film och video, där en stor del av av den goda barn- och ungdomsfilmen finns. Skulle valet stå mellan förhandsgranskning och registrering är dock registreringsplikten att föredra.

Malmö kommun anser, att i första hand andra vägar än censur bör användas, men att om behov finns av ytterligare åtgärder och förhandsgranskning bedöms som erforderlig, denna granskning bör vara selektiv. Skolstyrelsen, socialnämnden och brottskommittén inom kommunen har dock uppfattningen att förhandsgranskning bör införas.

6 Straffskärpning

Flertalet remissinstanser som yttrar sig om frågan ansluter sig till utredarens förslag om skärpning av straffsatsen för brottet olaga våldsskildring och att en särskild straffsats införs för grova brott.

Filminstitutet anser att den förändring i brottsbalken som utredningen föreslagit rimligen bör åstadkomma en sanering av marknaden.

IFPI framhåller att en straffskärpning skulle öka det nuvarande lilla intresset från polis och åklagardistrikt och dessutom ge ett indirekt moraliskt stöd åt skolor, föräldrar m. fl. att arbeta mot extremvåld och att intressera barn och ungdom för annan film.

KLYS anser det tveksamt om ett behov av en bestämmelse om grovt brott har dokumenterats, även om affärsverksamheten på området visar en klar tendens att till det yttersta utnyttja det tillåtnas område. I detta sammanhang kan det dock inte få komma i fråga att göra kvalitetsgraderingar; dålig konst eller information ryms givetvis inom yttrandefriheten på samma villkor som "god". Som en markering, en profylax mot att det videovåld som på uteslutande kommersiella grunder riktar sig till unga människor förgrovas, kan dock *KLYS* godta förslaget. *KLYS* kritiserar också den omvända bevisbörda man anser att redan den nuvarande videovåldslagen innehåller och som kan få än större betydelse om straffbestämelsen skärps.

Hovrätten för Nedre Norrland tillstyrker utredningens förslag, men erinrar om att rubriken grovt brott, när inte mer än två års fängelse kan följa, kan leda till att termen grov inte längre blir beteckning på ett mycket allvarligt brott.

Riksförbundet Hem och Skola, ansluter sig till förslaget om straffskärpning, men pekar på att detta kan leda till att domstolarnas tolerans i bedömningen inför straffutmätningen ökar, vilket vore en djupt olycklig utveckling enligt förbundet. Straff skall enligt förbundet kunna utmätas också för distributörer.

Socialförvaltningen i Örebro kommun föreslår att till straffskärpningen för grovt brott skall fogas ett förbud för en ansvarig utgivare som fällt för detta brott att registrera ytterligare filmer under en tioårsperiod.

En till utredningens förslag *kritisk* hållning har följande instanser.

Elevorganisationen i Sverige kräver kraftigare insatser än vad utredningen föreslår. Tyngdpunkten bör enligt organisationen ligga på det förebyggande arbetet och inte på straffen för lagöverträdelse. *Humanistiska forsknings- och utbildningsnämnden vid Göteborgs universitet* menar att motiveringen för att skärpa straffet utgår från två högst diskutabla förutsättningar: dels att höjt straff har avskräckande effekt på en genomkommerialiserad marknad, dels att det finns ett enkelt samband mellan våldsintag och våldsutslag — vilket är det avgörande argumentet för juridiska åtgärder över huvud. *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* finner effekten av den föreslagna straffskärpningen oviss, och *sociologiska institutionen vid samma universitet* ger straffskärpningen en marginell räckvidd.

Regionåklagarmyndigheten i Linköping, som i stället förordar en allmän förhandsgranskning, är skeptisk mot tendensen att lägga ansvaret för våld mot försvarslösa personer på videofilmer, och menar att utredningens förslag inte kan ha mer än marginella effekter. Myndigheten anser inte de föreslagna straffrättsliga åtgärderna vara genomtänkta, eftersom de inte tar hänsyn till effekterna inom rättsväsendet ur arbetssynpunkt, och inte heller att de föreslagna straffsanktionerna är rätt avvägda. Myndigheten föreslår, liksom *riksåklagaren*, i stället kraftigt tilltagna avgifter för företag som distribuerar förbjudna filmer.

Göta hovrätt ifrågasätter om det finns tillräckliga skäl att införa ett särskilt fängelseminimum för grov olaga våldsskildring.

Komplikationer i samband med en straffskärpning framhålls av ett antal instanser. *Polismyndigheten i Malmö* påpekar att en skärpning av straffet för olaga våldsskildring självfallet inte i och för sig leder till en omprioritering av polisens uppgifter från de av statsmakterna nu fastlagda. En sådan omprioritering blir enligt *barnmiljörådet* nödvändig.

Kommunförbundet anser att utredningen ställer större krav på effektiviteten i ett obligatoriskt system med förhandsgranskning än i ett system med efterhandsansvar. Eftersom de nuvarande straffbestämmelserna inte har varit särskilt effektiva bl. a. på grund av bristande resurser hos polisen, kommer enligt förbundet den straffskärpning utredningen nu förordar närmast att bli ett slag i luften. Förbundet menar, trots att man aldrig kan garantera fullständig effektivitet, att en begränsad förhandsgranskning av videofilmer framstår som effektivare än straffskärpning. *Helsingborgs kommun* finner att förslaget om straffskärpning har så många inskränkningar att det blir uddlöst.

Även *Teaterförbundet* och *Författarförbundet* förbinder en straffskärpning med effektivare bekämpning av brott mot lagen.

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund anser att förslaget om straffskärpning inte åtföljs av förslag om effektiva instrument för att förhindra och spåra upp brott mot förbudet att sprida olaga våldsskildring och därför är halvhjärtat.

Att straffen är för låga i utredningens förslag anser *Polismyndigheten i Örebro* som jämför "normalstraffet" med straffet för snatteri och föreslår en straffskärpning för båda brotten. *Regionåklagarmyndigheten i Malmö* anser att straffet för grov olaga våldsskildring bör likställas med straffet för grov stöld, dvs. mellan sex månaders och fyra års fängelse.

Riksförbundet BRIS påpekar att rekvisiten för grovt brott är angivna så, att även sakligt sett grov brottslighet faller under gränsen för straffansvar gällande grovt brott. Förbundet föreslår därför att rekvisiten "väsentligt led" och "stor omfattning" tas bort och ett annat rekvisit avseende "särskilt anstötliga sidor utan annat syfte än att vända sig till människans negativa sidor" införs. För BRIS är det självklart att våldsskildringar där barn förekommer – används – under alla förhållanden anses som grov olaga våldsskildring.

7 Vuxenmedverkan och åldersgränser

Över utredningens förslag att inte ändra på nuvarande åldersgränser, men att barn i vissa fall i sällskap med vuxen skall få tillträde till biografreställning trots att barnet inte har uppnått den åldersgräns som bestämts för filmen, yttrar sig ett antal instanser. Flertalet tillstyrker, bl. a. *åklagarmyndigheten i Göteborg*, *polismyndigheten i Malmö*, *Göta hovrätt*, *kammarrätten i Göteborg*, *kulturrådet*, *juridiska fakultetsnämnden* och *institutionen för teater- och filmvetenskap vid Stockholms universitet*, *LO*, *SACO-SR*, *Riksförbundet Hem och Skola*, *Föreningen Sveriges Filmproducenter*, *Bygdegårdarnas Riksförbund*, *Förbundet Vi Unga*, *Moderata kvinnoförbundet* och *Vpk:s kvinnopolitiska utskott*.

Filminstitutet instämmer till alla delar i utredningens förslag och påpekar bl. a. att ett nytt åldersgränssystem skulle innebära en risk för att vissa filmer skulle försvinna helt från biorepertoaren på grund av behovet av omgranskning. Institutet anser dessutom att man bör sträva efter enhetliga åldersgränser i Norden.

KLYS finner det rimligt att man låter föräldrar och andra målsmän avgöra vad barnen skall få se på biograf.

Att även ungdomar mellan 11 och 14 år kan tillåtas se barnförbjuden film tillsammans med en vuxen person anser dock, till skillnad från utredningen, bl. a. *rikspolisstyrelsen*, *Sveriges Filmuthyrarförening*, *IFPI-VI-DEO*, *Helsingborgs*, *Malmö* och *Norrköpings kommun* samt *Centerns ungdomsförbund*.

Biografbyrån är mycket positiv till de flexibla åldersgränserna och framhåller att en idealmodell vore att byrån gör ett urval av de filmer till vilka barn under en aktuell åldersgräns men i vuxens sällskap skulle få tillträde. En generell regel är dock bättre än ingenting. Byrån föreslår att man

skickar med en vägledning, om en film innehåller scener som kan vara olämpliga för de yngre barnen. Byrån hänvisar till Norge och Finland som föregångsexempel.

Filmgranskningsrådet tillstyrker utredningens förslag men föreslår samtidigt en ny modell för censur. En åldersgräns på 18 år införs, samtidigt som censuren avskaffas för vuxenfilm. Rådet föreslår att videogram endast skall få hyras ut till personer som fyllt 18 år. Enligt rådet bör även 11–14-åringar få tillträde till 15-årsfilmer i vuxens sällskap. Däremot bör den av rådet föreslagna 18-årsgränsen tillämpas strikt, eftersom offentlig visning av film för vuxna enligt rådets förslag blir helt fri från censur.

Svenska kyrkans centralstyrelse och *Sveriges Frikyrkoråd m. fl.* yttrar sig inte om förslaget till åldersgränser och vuxenmedverkan, utan ifrågasätter mer allmänt den princip man menar att utredaren bygger sitt förslag på, nämligen att hänsyn främst tas till de barn som är normalt utvecklade. Enligt dessa instanser bör i stället omsorgen om den svaga komma i främsta rummet.

Mot utredningens förslag och till förmån för att behålla de nuvarande strikta åldersgränserna talar *barnmiljörådet*, som hävdar att skadorna av en film knappast torde bli mindre vid vuxenmedverkan. De individuella skillnaderna i barns emotionella utveckling motiverar inte enligt rådet denna flexibilitet i åldersgränserna. Samhället skulle på detta sätt sanktionera en uppluckring av åldersgränserna. En strikt åldersklassificering av filmer och videogram skulle fungera som en mycket viktig information för föräldrar och videouthyrare.

Skolöverstyrelsen avstyrker likaledes utredningens förslag och föreslår i stället att nya åldersgränser, anpassade till skolans stadieindelningar införs, dvs. barntillåten, tillåten för skolbarn, tillåten från 11 år och tillåten för barn som slutat grundskolan. Styrelsen anser att det vore önskvärt att undvika den delning av eleverna på högstadiet som 15-årsgränsen innebär. Dessutom har skolan sannolikt hög motivation till att ge föräldrar information om varför barn inte bör se filmer som har klassificerats för en högre åldersgräns/ett högre stadium. En harmonisering av åldersgränserna till övriga Nordens regler anser SÖ inte möjlig för närvarande, eftersom de principiella synsättet inte alls överensstämmer de nordiska länderna emellan.

Barnfilmnämnden delar skolöverstyrelsens uppfattning i stort sett.

SSU anser att all video som finns på hemvideomarknaden ska kunna visas för samtliga ålderskategorier men att censur är särskilt viktig för gruppen under 15 år.

8 Ansvarig utgivare för videogram

Utredarens ståndpunkt att frågan om ansvarig utgivare snarare bör aktualiseras i samband med framtida behandling av grundlagsfrågor rörande yttrandefriheten i olika medier delas av *Svenska Filminstitutet* och *statens kulturråd*. Rådet är tilltalat av tanken, men påpekar att det finns komplikationer som inte gäller för dagspress, t. ex. att en uthyrare lätt kan manipulera de kopior av videogram som hyrs ut.

I övrigt är de instanser som yttrat sig över frågan i stort sett eniga om att en ansvarig utgivare bör finnas för videogram.

Följande instanser uttalar sig om frågan, nämligen *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, avdelningen för masskommunikation vid Göteborgs universitet, statens biografbyrå, PO, SACO-SR, Sveriges Lärarförbund, Husmodersförbundet Hem och Samhälle, Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges Frikyrkoråd m. fl., Kooperativa förbundet, Filmuthyrareföreningen, Sveriges förenade barn- och ungdomsfilmstudios, SSU, MUF, Moderata kvinnoförbundet, IFPI-VIDEO, VIDSAM och Norrköpings kommun.*

Vissa instanser, t. ex. *kulturrådet, statens biografbyrå, sp- och m-reservanter i kommun- och landstingsförbunden, KF, Filmuthyrareföreningen, IFPI-VIDEO, Sveriges förenade barn- och ungdomsfilmstudios, Malmö kommun, MUF och Moderata Kvinnoförbundet* anser att en sådan ordning, tillsammans med en ökad kontroll och tillsyn, kan ingå i ett system som ersätter förhandsgranskning, medan andra anser att systemen bör kombineras.

I flera fall förordar man att vidare utredning av frågan skall ske, inom ramen för en framtida behandling av andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. *Avdelningen för masskommunikation vid Göteborgs universitet* framhåller att man väntat sig att utredningen ingående skulle ha berört den principiella innebörden av denna fråga för videoområdet. Avdelningen påpekar att problemet delvis redan finns i dag genom att ansvaret för en tryckt stillbild – där tryckfrihetsförordningen kommer ifråga – i första hand är upphovsmannens, medan utspridaren kommer betydligt längre ner i ansvarskedjan.

Statens biografbyrå anser att man möjligen kan tänka sig att ha ett register vid sidan av pliktexemplarslagen där lämpligen en uppgift om ansvarig utgivare för videogram införs. Biografbyrån menar att denna synpunkt i stor utsträckning delas av polisen, vars arbete då skulle underlättas avsevärt.

9 Tillsynsfunktionen

Ett antal instanser kommenterar utredarens förslag om en förstärkt tillsynsfunktion vid statens biografbyrå, de flesta tillstyrkande. Till dessa instanser hör *polismyndigheten i Örebro, hovrätten för Nedre Norrland, KLYS, Sveriges lärarförbund, Facklärarförbundet, Journalistförbundet, Svenska Filminstitutet, Sveriges Förenade Filmstudios, CUF, Unga Örnars Riksförbund*.

Flertalet av de instanser som inte förordar förhandsgranskning tar fasta på en utökad kontroll och tillsyn som ett alternativ till förhandsgranskning och tillstyrker det därför.

Andra, såsom *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* avstyrker det just därför, med motivet att det inte är tillräckligt långtgående eller för kostsamt. *Riksåklagaren* anser att de straffrättsliga åtgärderna i kombination med de föreslagna ökade resurserna för tillsyn och kontroll hos biografbyrån kommer att medföra att rättsväsendet inte klarar av det utan att få nya resurser.

En tredje kategori, t. ex. *Sveriges lärarförbund*, tillstyrker båda metoderna.

Flera instanser, bl. a. *justitiekanslern*, tar inte ställning till förslaget innan riktlinjerna för verksamheten närmare preciserats.

Överåklagaren i Stockholm ifrågasätter medverkan av personal från biografbyrån vid videogramkontroll, eftersom det i praktiken inte har visat sig svårt att genom omslagen till filmer och videogram ta reda på innehållet. Då byrån måste medge åtal, har man underlättat för åklagaren att på förundersökningsstadiet bilda sig en uppfattning om vad som är straffbart. Möjligen kan byrån påbörja kontroller på vissa områden och upplysa om vilka grossister som bör uppmärksammas.

Statens biografbyrå är beredd att utöka den roll byrån redan har att biträda polisen i dess arbete på att övervaka videomarknaden och beivra brott mot videovåldslagen. Däremot motsätter sig byrån bestämt att ges rollen av aktiv tillsynsmyndighet för videomarknaden. Med några enstaka undantag i mycket speciella situationer har byrån inte själv hittills agerat aktivt för att övervaka efterlevnaden av sina beslut.

Statskontoret, som förordar utredningens lösning, förslår dock att den tillsynsfunktion som skall inrättas bör ha en begränsad tidsperiod — tre år. Därefter bör funktionen omprövas.

Riksrevisionsverket ifrågasätter om den föreslagna tillsynsorganisationen är ett effektivt medel för att förhindra spridning av videogram som innehåller extremvåld. Verket menar att utredningen inte heller har presenterat vare sig utformning eller innehåll i denna tillsynsfunktion. Verket anser, med hänvisning till andra myndigheter med liknande uppgifter, såsom datainspektionen och kemikalieinspektionen, att frågan om avgiftsfinansiering kan vara aktuell vid ett eventuellt genomförande av föreslagna åtgärder.

Även *Svenska kyrkans centralstyrelse* anser att medel för tillsynen skall tillföras från videobranchen. Även en eventuell förhandsgranskning bör avgiftsfinansieras enligt flera instanser, bl. a. *Kommunförbundet* och *Sveriges kristna socialdemokraters förbund*. Det sistnämnda förbundet förordar också ett avgiftssystem för att bidra till branchens självsanering.

Kulturrådets uppfattning är att övervakningen och brottsuppspårandet i första hand är en polisiär uppgift, och att, om resurser för ändamålet avsätts, det inte skall vara möjligt för myndigheten att åsidosätta givna uppgifter. Ett samarbete krävs emellertid mellan biografbyrån och polisen och båda bör enligt rådets uppfattning få resurser för övervakning. I det sista instämmer också *barnmiljörådet*.

Polismyndigheten i Stockholm anser att förundersökning skall inledas endast om biografbyrån anmält ett videogram, och att det således knappast är polisens uppgift att bedöma om en straffbar våldsskildring finns i ett videogram.

Kommunförbundet anser att biografbyrån är en naturlig utgångspunkt för valet av granskningsorgan, men att granskningsorganet bör kompletteras med lekmän och/eller företrädare för samhällets skol- och kulturpolitiska intressen.

LO anser det vara av största vikt att ett centralt organ får tillsynsansva-

ret och resurser så att det blir möjligt att bevaka detta brottsområde. Biografbyrån är genom sin sakkunskap att bedöma våldsskildringar väl lämpad för detta. LO anser vidare att kontroller bör göras i hela landet — eventuellt i samarbete med frivilliga organisationer. Arbetet bör i första hand inriktas på importörer och grossister.

ABF anser likaledes att tillsynsfunktionen bör ligga hos biografbyrån, men att möjligen en särskild nämnd bestående av företrädare för folkbildning, folkrörelser, samhälle, skola etc. skulle kunna prövas.

Riksförbundet *Hem och Skola* anser att biografbyrån skall svara för registrering och granskning och därför bör få väsentligt ökade resurser samt åläggas ett informationsansvar.

Det förslag, som utredaren lämnar om tillsynsfunktionen, är enligt *Föreningen svenska masskommunikationsforskare* inte helt klart, och utredningen har inte heller presenterat en definitiv modell.

Sveriges frikyrkoråd m. fl. menar, liksom ABF, att en rådgivande nämnd vid biografbyrån skall kunna ta upp frågor som gränserna för extremvåldet, opinionbildning etc.

IFPI-VIDEO anser att tillsynen skall utövas av biografbyrån men att kontrollerna i praktiken kan genomföras av andra som dagligen arbetar på videomarknaden, t. ex. i samband med den antipiratverksamhet som IFPI-VIDEO bedriver. ALB bör inte ha något tillsynsansvar.

Filmuthyrarföreningen anser att informationsinsatser i enlighet med utredningens förslag kan ankomma på statens biografbyrå, men liksom IFPI-VIDEO framhåller man att den konkreta marknadsövervakningen med gott resultat kan utföras av andra som seriöst arbetar på videomarknaden. Många uthyrare är relativt okunniga om gällande regler, och med enkla informationsåtgärder skulle marknaden delvis kunna saneras.

Moderata Kvinnoförbundet är tveksamt till om en tillsynsfunktion bestående av cirka fem personer räcker.

10 Positiva åtgärder

Flertalet instanser anser att reglering eller ingripanden mot spridning av videovåldet skall kompletteras med olika former av positiva åtgärder, såsom utbildning av barn och ungdom inom och utanför skolan samt av annan personal, information i olika former till dem som hyr eller hyr ut videogram, främjande av kvalitetsfilm på bio och video m. m. *Folkbildningsförbundet*, *ABF*, *Sveriges förenade filmstudios*, *Göteborgs kommun*, *Kommunistisk Ungdom*, *CUF* och *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund* hör till dessa instanser.

Många instanser instämmer i förslaget att *statens biografbyrå* skall tillföras resurser för information. Denna mening har exempelvis *justitiekanslern*.

ALB pekar på behovet av bättre kunskap om videoutbudet. ALB uppger att arkivet numera datoriserat sitt register och att det därigenom är tekniskt möjligt att kontinuerligt uppdatera information, t. ex. tillföra granskningsbeslut, uppgifter om åldersgränser, ta ut uppgifter för tryckning av kataloger etc.

Flera instanser, bl. a. *barnmiljörådet*, *socialstyrelsen* och *medicinska fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet*, förordar att varje film och videocgram skall förses med varudeklaration. I en sådan deklaration skulle dels innehållet i filmen, dels lämpliga åldersgränser kunna anges. Barnmiljörådet har också hos allmänna arvsfonden sökt medel för att framställa upplysningsmaterial om barn och våld till föräldrar, barnomsorgspersonal, lärare m. fl. berörda grupper.

Skolöverstyrelsen saknar förslag till opinionsbildande insatser i utredningen. Skolan har här en viktig roll som SÖ anser att utredningen inte observerat. Medicinskunskap bör enligt SÖ:s uppfattning lyftas fram i lärarnas grundutbildning och fortbildning.

Avdelningen för masskommunikation vid Göteborgs universitet har samma inställning och pekar på två områden som behöver byggas ut: vidareutbildningen vid lärarhögskolorna och högskolans allmänna informations-, kommunikations- och medicutbildning.

Som ett exempel på positiva åtgärder nämner *kulturrådet* projektet "Kultur i skola", som bl. a. tar upp film och andra bildmedier i skolan.

Biografbyrån pekar på kunskapsklyftan mellan ungdomar och vuxna när det gäller film och video. Ungdomarna vet mycket mer om och ser mycket mer film och video än sina föräldrar och lärare, som skall ge barnen deras moraluppfattningar. Trots att skolan inte kan på sin begränsade schematid ta hand om alla nya fenomen, måste ändå konstateras att skolan är den bästa kanalen att förmedla en kritisk syn på underhållningsvåldet. Biografbyrån skulle kunna spela en större roll när det gäller att mer aktivt gå ut till skolor och lärarfortbildning i olika former (studiedagar etc.). Byrån föreslår, att man får i uppdrag att göra en konkret handlingsplan för information och utbildning i samarbete med polisen, med utgångspunkt från en förstärkning av byråns personal med fyra till fem årsarbetskrafter.

Även *filmgranskningsrådet* betonar skolans centrala roll i att ge barnen ett kritiskt medvetande om mediet och förutsättningar att själva välja ut de filmer som de vill se. Rådet anser också att varje kommun bör ha en kommunal biograf, som kan användas för att ge detta kritiska förhållningsätt till film och video.

Barnfilmnämnden understryker den avgörande betydelsen av opinionsbildande åtgärder och positiva alternativ inom skolan, radio, TV, bibliotek, press, studieförbund samt organisationer som Hem och Skola. TV har ett speciellt ansvar för folkbildning av detta slag anser nämnden, som också — liksom *skolöverstyrelsen* — förordar en kraftfull satsning på sevärd film för barn och ungdom i enlighet med betänkandet (SOU 1988: 37) Statens ansvar för visning och spridning av värdefull film.

Kabelnämnden erinrar om att det statliga stödet till lokala sändningar kan bidra till att ge unga människor, genom medieutbildning och genom att aktivt delta i lokal programverksamhet, större förmåga att möta utbudet av rörliga bilder.

Filminstitutet pekar på ett ökat föräldraengagemang, upplysning och information, frivilliga överenskommelser inom branschen liksom kulturpolitiskt stöd, som insatser när det gäller att förhindra skadeverkningar av våldsskildringar. Institutet erinrar om det pågående ambitiösa arbetet för

att förbättra kännedomen om videomarknaden, där branschen i samarbete med institutet avser att ge ut en katalog över alla av branschen själv förhandsgranskade hyrvideogram. En sådan katalog bör kunna fungera som ersättning för en registrering hos ALB. Institutet upplyser om att man tillsammans med nämnden för barn- och ungdomsfilm, med hjälp av den nya anslaget till filmkulturell verksamhet för barn och ungdom, kommer att kunna förbättra informationen om barnfilm, öka tillgången till bra film och stödja undervisning om rörliga bilder i skolan.

Sveriges Lärarförbund anser att betydligt större resurser behöver satsas på att erbjuda barn och ungdomar roliga och spännande alternativ till våldsfilm. Förbundet har i ett tidigare yttrande framfört att biblioteken skulle kunna visa och låna ut äventyrsfilmer och komedier.

Riksförbundet Hem och Skola menar att förbud mot oacceptabla våldskildringar skall ses som en hjälpåtgärd tillsammans med fortsatta insatser för att påverka föräldrar till större uppmärksamhet och kunskap för att bedöma videoutbudet. Skolans uppgift att lära eleverna att förstå och tolka bilder behöver ytterligare markeras, liksom skolans och hemmets gemensamma ansvar att ta upp etiska frågor och värderingar i dialog med eleverna. Det senare är enligt förbundets mening lika viktigt som kravet på förhandsgranskning.

Elevorganisationen i Sverige anser att ett omfattande förebyggande arbete måste sättas igång, också med hänsyn till att kabel-TV är på fram-marsch, t. o. m. som konkurrent till video. Ett sådant arbete måste innefatta information och kulturpolitiska åtgärder till stöd för ungdomsorganisationer – ett effektivare arbete än tillfälliga "broschyr- och affischkampanjer".

När det gäller forskning om videoanvändning och videoeffekter pekar *Föreningen svenska masskommunikationsforskare* på att det som behövs snarare är analyser av hur marknaden för video fungerar. Ett sådant arbete måste ha en långsiktig karaktär, inte vara tillfälliga nedslag av osäkert värde. Detta förutsätter att samhället tar ansvar för en långsiktig kunskapsuppbyggnad om massmedier och samhälle genom att skapa fasta organisatoriska former för masskommunikationsforskningen. Föreningen pekar också på det anmärkningsvärda att medieundervisningen kommit att minska i skolan, när behovet av utbyggnad både inom skolan och högskolan, särskilt lärarutbildningarna, i stället är stort. Utredningens förslag borde således kompletteras med förslag om att avsätta särskilda medel för lärarutbildning, dels i form av vidareutbildningskurser vid lärarhögskolorna, dels för att förstärka den allmänna informations-, kommunikations- och medicutbildningen vid högskolan.

Framställning av kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram bör uppmuntras av samhället anser *Svenska kyrkans centralstyrelse* och *Sveriges frikyrkoråd m. fl.*

Sveriges frikyrkoråd anser vidare att lokala organisationer som föräldraföreningar, barn- och ungdomsorganisationer, församlingar etc. bör uppmärksammas på sina möjligheter att övervaka att lagen mot olaga våldskildring efterlevs. Ett åtgärdsprogram, som bl. a. innefattar att mediaundervisning införs redan från mellanstadiet i skolan och i all lärarutbild-

ning samt att biblioteken ges utrymme att tillhandahålla kvalitetsfilm, bör genomföras. Rådet menar också, att man skall utreda om domstol tillsammans med psykologisk och annan expertis kan anordna konfrontation mellan våldsoffer och förövare, så att konsekvenserna av våldsutövning blir tydlig.

Bygdegårdarnas riksförbund hänvisar när det gäller de positiva åtgärder-na till sitt yttrande över betänkandet (SOU 1988: 37) Statens ansvar för visning och spridning av värdefull film.

IFPI-VIDEO redovisar ett antal redan genomförda och ett antal beslutade åtgärder inom branschen:

- tveksam film överlämnas till biografbyrån för granskning
- vissa distributörer redigerar själva sina filmer med hjälp av extern expertis
- kontinuerlig information lämnas till medlemmarna i syfte att få bort videovåldet

I juni 1988 beslöt IFPI tillsammans med VIDSAM, handlarnas organisation, att förslå åtgärder mot videovåldet enligt följande:

- ansvarig utgivare för videogram införs
- auktorisation av videobutiker
- bortrensning av tidigare utgivna våldsfilm
- övervakning, av kostnadsskäl kombinerad med övervakningen genom Filminstitutet och Filmägarnas Kontrollbyrå
- filmkatalog
- postordersystem för i katalogen tillgänglig film (jfr Filminstitutets yttrande)
- leverantörsstöd till "smala" filmer
- information och utbildning av aktörer inom branschen
- höjning av avgiften till Filminstitutet till 60 kr. per kassett för uthyrning

Örebro kommun redovisar ett antal insatser i förebyggande och attitydpåverkande riktning, bl. a. satsningar på kvalitetsfilm i skola, barnomsorg m. m. Kommunerna bör även ges i uppgift att t. ex. genom sina fältassistenter göra sig väl förtrogna med videoutbudet och reagera mot avarter.

Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund föreslår att Sveriges Televisions egna fictionprogram görs tillgängliga på videogram till konkurrensdugliga priser. Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige betonar att särskilda insatser måste riktas mot pojkar och män, för att de skall bli medvetna om våldets mekanik och skadliga inverknings. Värnpliktiga är en viktig målgrupp.

Våldsskildringsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1989: 22) Censurlagen – en modernisering av biograf förordningen

Våldsskildringsutredningen föreslår en ny lag om censur av filmer och videogram som skall visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Lagförslaget bygger på de allmänna överväganden om censurens omfattning och inriktning som gjordes i vårt huvudbetänkande Videovåld II (SOU 1988: 28).

Vi behandlar nu närmare hur kriterierna för censuringripanden skall utformas (avsnitt 3). En strävan har varit att anpassa kriterierna till gällande praxis. Samtidigt har vi försökt åstadkomma bättre samstämmighet mellan den toleransnivå som kommer till uttryck i brottsbalken och den som anges i censurlagen.

Mot bakgrund av den grundläggande motsättning som finns mellan allmänna handlingars offentlighet och censur diskuteras i avsnitt 4 arkivering och tillgänglighet av sådana framställningar som granskats av biografbyrån. Särskilt intresse tilldrar sig de framställningar som biografbyrån inte har godkänt för visning.

Vid en avvägning mellan olika, delvis starkt motstridiga, intressen anser vi oss kunna förorda en ordning som innebär en viss utvidgning av skyldigheten att lämna pliktexemplar till arkivet för ljud och bild (ALB). För att biografbyrån skall behandla en begäran om granskning skall krävas att ett exemplar av framställningen ingetts till ALB för arkivering. Däremot skall biografbyrån, liksom för närvarande, inte arkivera framställningar som godkänts eller totalförbjudits. Om endast delar av en framställning inte godkänts skall biografbyrån, liksom för närvarande, bevara dessa delar.

Filmer och videogram som av enskild överlämnats till ALB enligt pliktexemplarslagen är normalt sett inte att anse som allmän handling. De är därför inte tillgängliga för envar. Däremot är ALB:s arkiv tillgängligt för forsknings- och studiecändamål. Enligt praxis har exempelvis företrädare för massmedia möjlighet att få ta del av filmer och videogram som finns hos ALB. I praktiken kan härigenom en viss, om än begränsad, insyn i censurverksamheten ske. Samtidigt är kretsen av personer som direkt har tillgång till sådana framställningar som bedömts kunna vara skadliga att se på starkt begränsad.

I avsnitt 5 diskuteras överklagande av biografbyråns beslut. Vårt förslag innebär att regeringen inte längre skall vara besvärinstans. I stället föreslås att en särskild besvärnämnd med allsidig sammansättning inrättas.

Vi föreslår också att de till biografbyrån knutna rådgivande organen – statens filmgranskningsråd och statens barnfilmnämnd – avvecklas. Vi föreslår att biografbyrån i icke obetydlig omfattning skall inhämta yttrande från sakkunnig i fråga om sådana framställningar som skall tillåtas för barn under femton år.

Som en åtgärd bland flera för att komma till rätta med utbudet av otillåtna våldsskildringar i främst hemvideogram föreslog vi i betänkandet Videovåld II att biografbyrån skall få en särskild tillsynsfunktion. Vi

överväger nu hur denna verksamhet mer i detalj bör utformas (avsnitt 6). Vi föreslår bl. a. att biografbyrån skall ha rätt till tillträde till lokaler där visning, försäljning eller uthyrning till allmänheten av filmer och videogram äger rum. För att kontrollen skall kunna bli effektiv föreslås även att biografbyrån under viss kortare tid skall få ta om hand filmer och videogram.

I avsnitt 7 presenteras ett förslag till nytt avgiftssystem för biografbyråns granskningsverksamhet.

Vårdskildringsutredningens lagförslag i betänkandet (SOU 1989: 22) Censurlagen – en modernisering av biograf förordningen

1 Förslag till

Lag om censur av framställningar i filmer och videogram

Härigenom föreskrivs följande.

Granskningsplikt

1 § Framställningen i en film eller ett videogram skall granskas och godkännas av statens biografbyrå innan den får visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

2 § Från granskningsplikt undantas filmer och videogram som

1. sänds i radiosändning,
2. sänds i trådsändning om sändningen är en vidaresändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller om sändningen är en egensändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket radiolagen (1966: 755) eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985: 677) om lokala kabelsändningar,
3. utgör reklam för vara eller tjänst,
4. visas vid varumässa, utställning eller sportevenemang, om inte själva visningen utgör en allmän sammankomst.

3 § Biografbyrån får för en viss filmfestival eller ett liknande evenemang medge att framställningar i filmer och videogram visas för personer över femton år även om framställningarna inte har granskats och godkänts för visning. Ett sådant medgivande skall förenas med villkor i fråga om tid och plats för visningen.

Bedömningsgrunder och åldersgränser

4 § Framställningen i en film eller ett videogram får inte godkännas för visning om händelserna skildras på sådant sätt och i sådant sammanhang att framställningen kan verka förråande.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur, skildrar sexuellt våld eller tvång eller skildrar barn i pornografiska sammanhang.

Ett beslut kan avse hela framställningen i en film eller ett videogram eller en del av framställningen.

5 § Varje framställning i film eller videogram som godkänts för visning skall hänföras till någon av följande åldersgrupper, nämligen

1. ingen nedre åldersgräns,
2. från 7 år,
3. från 11 år,
4. från 15 år.

Framställningen får inte hänföras till någon av åldersgrupperna 1 – 3 om den kan vålla barn i aktuell åldersgrupp någon psykisk skada.

Prop. 1989/90: 70
Bilaga 5

6 § Vid allmänsammankomst eller offentlig tillställning där visning av en framställning i film eller videogram förekommer får tillträde inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder som biografbyrån bestämt enligt 5 §.

Barn som inte har fyllt sju år och som är i sällskap med vuxen person får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från sju år. Detsamma gäller barn som fyllt sju år men inte elva år i fråga om visning av en framställning som är tillåten för barn från elva år.

Arkivering

7 § Biografbyrån skall förvara sådana delar av en granskad framställning som enligt 4 § inte har godkänts.

Framställning som inte till någon del har godkänts skall inte förvaras.

Tillståndskort m. m.

8 § Beslut i fråga om godkännande får ej meddelas om inte framställningen enligt 12 och 13 §§ lagen (1978: 487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar ingivits som pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

9 § För varje exemplar av en framställning i film eller videogram som skall visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall biografbyrån utfärda tillståndskort.

Varje exemplar av en framställning som skall visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall åtföljas av ett tillståndskort som avser framställningen.

Avgifter

10 § Avgift för granskning enligt denna lag utgår med

1. grundavgift 200 kr.,
2. granskningsavgift 40 kr. per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kr.,
3. avgift för tillståndskort med 1 400 kr. För första tillståndskortet utgår inte avgift.

Om framställningen i en film eller ett videogram till väsentlig del är upptagen från verkligheten utgår inte granskningsavgift enligt första stycket 2.

Överklagande

11 § Biografbyråns beslut enligt denna lag får överklagas hos statens besvärdsnämnd för filmcensur.

Nämnden skall bestå av en ordförande och sex andra ledamöter. För varje ledamot skall finnas en personlig ersättare. En av ledamöterna eller ersättarna skall vara vice ordförande. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare.

12 § Biografbyrån skall verka för att överträdelser av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken och denna lag beivras.

13 § Biografbyrån utövar tillsyn över efterlevnaden av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken och denna lag.

14 § För sin tillsyn har biografbyrån rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används i samband med visning, försäljning eller uthyrning av filmer och videogram till konsument.

Biografbyrån har i sådant fall även rätt till tillträde till lokal eller annat utrymme som huvudsakligen används för lagring eller förvaring av filmer och videogram.

15 § Biografbyrån har rätt att av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte sprider filmer eller videogram på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Anmaningar att lämna upplysningar och handlingar får förenas med vite.

16 § Om det kan antas att en framställning sprids i strid mot 16 kap. 10 b § brottsbalken får biografbyrån utan ersättning ta hand om exemplar av framställningen för kontroll.

Biografbyrån får ta hand om exemplar av framställning för kontroll under 24 timmar. Om det finns särskilda skäl får tiden utsträckas dock längst till 72 timmar.

17 § Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Kostnad för åtalsmedgivande

18 § I fråga om statsverkets kostnad för åtalsmedgivande enligt 16 kap. 19 § brottsbalken skall vad i 31 kap. rättegångsbalken stadgas om kostnad som enligt rättens beslut utgått av allmänna medel tillämpas.

Ansvar

19 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet,

1. vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning som inte omfattas av medgivande enligt 3 §, visar en framställning i film eller videogram som omfattas av granskningsplikt men inte har godkänts för visning,

2. bryter mot 6 § om åldersgränser för tillträde till visning,

3. bryter mot villkor enligt 3 §,

4. bryter mot 9 § andra stycket om tillståndskort.

Denna lag träder i kraft den

Genom lagen upphävs förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografställningar m. m.

Om en framställning ingetts till biografbyrån före den nya lagens ikraftträdande skall äldre bestämmelser gälla.

Lag om ändring i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar
dels att 12 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***12 §**

Av film, som är 16 eller 35 mm bred och som har godkänts av statens biografbyrå för visning vid biografställning, skall den, som har påkallat granskningen hos biografbyrån lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

När en film eller ett videogram ges in för granskning av statens biografbyrå skall den som påkallar granskningen lämna ett pliktexemplar av filmen eller videogrammet till arkivet för ljud och bild.

Om den framställning som godkänts av biografbyrån inte överensstämmer med innehållet i det lämnade pliktexemplaret, skall den som påkallat granskningen även lämna ett pliktexemplar av den godkända framställningen.

Av reklamfilm, som distribueras för visning vid biografställning skall distributören lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Av reklamfilm, som distribueras för att visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning skall distributören lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Pliktexemplar enligt första stycket skall lämnas inom en månad från den dag då filmen första gången visades offentligt här i riket. Den som har lämnat pliktexemplaret skall få tillbaka detta sedan arkivet har haft skälig tid för att framställa en kopia.

12 a §

Pliktexemplar som avses i 12 § andra eller tredje stycket skall lämnas inom en månad från den dag då filmen eller videogrammet första gången visades offentligt här i riket.

Den som lämnat pliktexemplar av en film skall få tillbaka det sedan arkivet har haft skälig tid för att framställa en kopia.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980: 100)¹ skall införas en ny paragraf, 8 kap. 20 §, av följande lydelse.

8 kap.

20 §

Sekretess gäller i ärende om förhandsgranskning av filmer och videogram för uppgift om framställningen, om sökanden har begärt det.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen längst till dess att beslutet i ärendet vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den

¹ Lagen omtryckt 1988: 9

Sammanställning av remissyttranden över våldsskildringsutredningens betänkande (SOU 1988:22) Censurlagen — en modernisering av biograf förordningen

Prop. 1989/90:70
Bilaga 6

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden avgetts av justitiekanslern, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen som bifogat yttranden av polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Örebro samt Föreningen Sveriges Polischefer, datainspektionen, Göta hovrätt, hovrätten för nedre Norrland, kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, arkivet för ljud och bild (ALB), statens biografbyrå, statens filmgranskningsråd, statens barnfilmnämnd, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), universitets- och högskoleämbetet som bifogat yttranden av juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Uppsala och Stockholm samt juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Lund och lärarhögskolan i Malmö, Stiftelsen Svenska filminstitutet, Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS), Föreningen Svenska masskommunikationsforskare, Svenska postorderföreningen, Kooperativa förbundet, Föreningen Sveriges filmproducenter, Oberoende Filmares Förbund, Sveriges filmuthyrareförening u. p. a., Sveriges smalfilm- och videodistributörers förening, Folketshusföreningarnas riksorganisation (FHR), Föreningen Våra Gårdar, Bygdegårdarnas riksförbund, Sveriges videodistributörers förening (SVF, f. d. IFPI-VIDEO), Videohandelns samarbetsorganisation (VHS) samt Sveriges förenade barn- och ungdomsfilmstudios.

Härutöver har skrivelser inkommit från Svenska museiföreningen, Sveriges Kristna Socialdemokraters förbund, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, m. fl.

1 Allmänt

Vissa remissinstanser tar tillfället i akt att redovisa sin inställning till censur i allmänhet och frågan om obligatorisk förhandsgranskning av alla videogram i synnerhet. *Rikspolisstyrelsen*, *VHS* och *Kristna Socialdemokraters Förbund* uttalar sig för det senare, medan *Filminstitutet* och *Sveriges filmuthyrareförening* understryker sitt motstånd mot censur i allmänhet för vuxna. *Polismyndigheten i Göteborg* anser därtill, att resultatet av Europarådets pågående arbete med våldsskildringsfrågor bör avvaktas för att länka den svenska lagstiftningen till gemensamma åtgärder i fler europeiska stater.

Flera instanser, bl. a. *biografbyrån*, uttrycker sin uppskattning av att censurlagens bestämmelser bringas i närmare överensstämmelse med rättspraxis och med andra lagbestämmelser.

Andra instanser betonar sin allmänna uppskattning av förslagen i det föreliggande betänkandet. Till dessa hör *KLYS*, som dock föreslår att lagrubriken uttryckligen skall avse *offentlig* visning av filmer och video-

gram. KLYS påtalar att termen "förbjuden" i författningstexter används om filmer och videogram som icke godkänts för offentlig visning.

Flera instanser, bl. a. *Filminstitutet*, *Sveriges småfilm- och videodistributörens förening* samt *Svenska museiföreningen*, påtalar att lagförslaget inte direkt undantar film som skall användas för undervisningsändamål.

Riksåklagaren anser att även instruktionen för statens biografbyrå och den föreslagna besvärnämnden skall intas i lagen och inte endast utgöra en regeringsangelägenhet.

Filmgranskningsrådet känner oro för effekterna av en del av de framförda förslagen och menar att de innebär att censuren skärps, att den allmänna insynen minskar och att konsumentens möjlighet att orientera sig på videomarknaden avtar. *Kristna socialdemokraternas förbund* menar att de föreslagna ändringarna måste ses som en liberalisering som riskerar medföra att spekulativa, oseriösa filmproducenter kan uppmuntras.

2 Censurgrunder

Flertalet instanser samtycker till utredningsförslaget om att alla censurgrunder utom "förråande" skall avskaffas. *Riksåklagaren* understryker värdet av att behandlingen av stillbilder och rörliga bilder blir så likartad som möjligt. *Biografbyrån* understryker vikten av att behålla principen om "sätt och sammanhang" vid censurbedömningar.

Ett fåtal har dock invändningar, bl. a. *filmgranskningsrådet* som föreslår censurgrunderna "gravt ångestskapande" och "psykiskt nedbrytande" i stället för "skadligt upphetsande". Rådet vill också, liksom *socialstyrelsen* och *Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning* ha kvar "förleda till brott" som censurgrund med tanke på narkotikabrottsligheten. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att censurgrunderna bör vara så precisa som möjligt och därför inte inskränkas så som utredningen föreslår. *RRV* anser inte att förenklingen av censurgrunderna bidrar till att underlätta lagtolkningen.

3 Bevarande av material

Om utredningens olika förslag om bevarande av material i filmcensurens verksamhet är meningarna mer delade. Fyra instanser uttalar mer allmänt instämmande till förslagen, nämligen *ALB*, *biografbyrån*, *statskontoret* och *Föreningen Svenska masskommunikationsforskare*.

Den sistnämnda instansen anser att den föreslagna modellen måste hälsas mycket positivt från forskningssynpunkt eftersom viktigt forskningsmaterial kommer att finnas tillgängligt på ett betryggande sätt. Samtidigt pekar föreningen på den svaga punkten i pliktexemplarsleveransen: svårigheten att få in den klippta andra versionen i de fall detta blir aktuellt. Effektiv uppföljning, klara rutiner för rapporteringen mellan *ALB* och biografbyrån, samt eventuellt en förstärkning av resurserna vid *ALB* kommer att behövas, anser föreningen. Dessutom är det ingalunda självklart att varje klippt film kommer att distribueras, varför det aldrig kommer att finnas en andra version av dessa filmer.

Justitiekanslern anser att allt material skall bevaras hos byrån och underkastas reglerna för allmänna handlingar, såvida inte vissa skadeverkningar skulle kunna befaras t.ex. om en totalförbjuden film lämnas ut. *Datainspektionen* anser inte att biografbyrån skall registrera namn eller annan identitetsuppgift på en person som är dömd eller för vilken åtalsmedgivande meddelats.

ALB redovisar en del praktiska överväganden rörande konsekvenserna av utredningsförslagen, vilka man menar får genomgående positiva följder för användarna av arkivets tjänster. Bl.a. behöver ALB utrustning för kopiering av 8 och 70 mm film för att kunna sköta kopiering av andra filmformat. Vidare behöver de filmer som lämnas till ALB, enligt utredningens förslag före inlämning till biografbyrån, vara i visningsfärdigt skick, dvs. utländska filmer måste vara textade. När det gäller videogram är det enligt ALB svårt redan i dag för arkivet att få in exemplar enligt pliktexemplarslagen. Även här gäller enligt arkivet att videogrammen bör vara i visningsfärdigt skick för att systemet skall fungera. ALB föreslår slutligen att den bestämmelse som säger att en film först skall vara tillgänglig sex månader efter det att den haft premiär avskaffas, eftersom totalförbjudna filmer på detta sätt aldrig skulle bli tillgängliga för allmänheten.

Utredningens förslag att biografbyrån inte längre skulle göra sina ingripanden i form av klipp i filmerna kritiserar både av ALB och *biografbyrån*, vilka erinrar om att byrån för närvarande saknar utrustning för överföring till videogram för närvarande. Den service som ALB i dag ger byrån kan inte utvidgas och dessutom kommer ALB eventuellt att flytta till lokaler som inte medger det nära samarbete som man nu har. Biografbyrån anser att det är orimligt att kräva att en kopia inlämnas till ALB före byråns granskningsbeslut, liksom att det skall finnas en extra filmkopia för ALB:s räkning. Byrån tillstyrker förslaget att en kopia även av totalförbjuden film skall finnas på ALB men anser i övrigt att nuvarande pliktexemplarsregler skall fortsätta att gälla.

Utredningens förslag om *tillfällig sekretess* för film som lämnats till biografbyrån för granskning tillstyrks av byrån. Byrån har dock kritiska synpunkter på resonemangen, om att ett sådant behov inte föreligger efter det att beslut meddelats. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* avstyrker utredningsförslaget i denna del. Begreppet "uppgift" är oprecist anser nämnden som också finner det olämpligt att sekretess görs beroende av sökandens begäran. Det är enligt nämnden också diskutabelt om sekretessens syften uppnås, såvida den hävs efter ett censurbeslut. Nämnden anser att det finns anledning att överväga om inte en total sekretess trots allt vore att föredra. Därvid borde biografbyrån bevara hela beslutsunderlaget.

RRV avstyrker förslaget om att lämna ett exemplar till ALB, om endast en del av en film blir godkänd. Det leder enligt verket till ökade kostnader för branschen och större arbete för ALB.

Även *Filminstitutet* är kritiskt till utredningsförslagen i denna del: distributionen skulle försvåras och därtill kraftigt fördyras för distributörerna av smal kvalitetsfilm, som i första hand bara tar fram en kopia av en film. Enligt institutet räcker det om ALB förvarar en kopia av filmen i det skick

den visas för allmänheten och biografbyrån arkiverar klipp samt de totalförbjudna svenska filmerna. *Oberoende Filmares Förbund* instämmer i institutets synpunkter.

Föreningen Sveriges Filmproducenter tillstyrker utredningens förslag utom vad avser den ökade pliktexemplarskyldigheten.

Sveriges Filmuthyrareförening avvisar reglerna om utökad pliktexemplarskyldighet, eftersom man anser att ALB redan nu är hårt belastat, och att förslagen skulle innebära ökad administration, högre kostnader och förseningar för filmdistributörerna. Föreningen förutsätter att det även i fortsättningen skall finnas möjlighet att för viss film få dispens från pliktexemplarskyldigheten.

Liknande synpunkter framförs av *SVF (f. d. IFPI-VIDEO)* som anser att upphörsrättshavarnas intressen måste väga tungt, och att därför sekretess under granskningen är viktig. Man menar dessutom att förslaget att skicka in två olika kopior av film kan medföra att de videodistributörer som för närvarande frivilligt låter förhandsgranska videofilm i fortsättningen underlåter detta.

4 Överklaganden

Besvärsnämnden

Utredarens förslag om att avskaffa rätten att överklaga biografbyråns beslut till regeringen och i stället inrätta en särskild besvärsnämnd för dessa ärenden biträds av de flesta instanserna.

Förslaget avstyrks av *filmgranskningsrådet* och *barnfilmnämnden*. *KLYS* anser att en möjlighet att ytterst överklaga till regeringen skall finnas kvar, även om en besvärsnämnd inrättas.

Ett antal instanser såsom *Göta hovrätt*, *de juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms och Lunds universitet* samt *Bygdegårdarnas riksförbund* vill att kammarrätten skall ha denna uppgift. *Göta hovrätt* anser att ingen risk för fördröjning av ärendehantering finns om besvärsavgörandet läggs hos kammarrätten. Om en besvärsnämnd ändå skulle inrättas anser hovrätten att den inte bör ha gemensamt kansli med biografbyrån. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att besvärsnämndens avgöranden skall kunna överprövas av en förvaltningsdomstol. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* pekar på att inrättande av specialdomstolar skall ske med stor försiktighet. *Hovrätten för nedre Norrland* framhåller samma sak men kan acceptera den föreslagna besvärsnämnden i detta fall.

Justitiekanslern anser att bestämmelserna om besvärsnämndens sammansättning skall finnas i en särskild förordning och inte i själva lagen.

Sidonämndernas avskaffande

Även utredningsförslaget om att avskaffa filmgranskningsrådet och barnfilmnämnden stöds av de flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan. *Biografbyrån* anser att insynen i censurverksamheten är god och att film-

granskningsrådet inte behövs för att kravet på insyn skall kunna tillgodoseas. Byrån anser också att man inte kunnat ha det utbyte av barnfilmnämnden som man väntat sig.

Filmgranskningsrådet och *statens barnfilmnämnd* avvisar förslaget liksom *Bygdegårdarnas riksförbund*. Barnfilmnämnden ställer sig mycket frågande till förslaget att ledamöter med specialistkunskaper om barn skall ingå i den föreslagna besvärnämnden. De konsulter som utredaren föreslår skall tillkallas vid granskningen av barnfilmer fyller inte krav på kontinuitet och allmän insyn, menar nämnden. Vidare anser nämnden det föga motiverat att bygga upp en ny organisation för att hantera den lilla mängd ärenden det handlar om – under budgetåret 1987/88 bara sju fall. Inte heller anser nämnden att de kostnader man har haft skulle minskas, om en ny instans inrättas.

Sveriges Förenade Barn- och Ungdomsfilmstudios finner förslaget om avskaffande av sidonämnderna otillfredsställande i så måtto att dessa instanser föreslås bli ersatta med icke närmare definierade experter.

5 Information, tillsyn och utbildning

Utredningsförslagen om insatser för att förbättra information och utbildning rörande film och videogram möter inga invändningar. *Biografbyrån* upprepar sin beredvillighet att medverka i detta arbete, särskilt mot bakgrund av den stora skillnaden i kunskaper mellan barn/ungdomar och vuxna/föräldrar/lärare om videogrammarknaden. De vuxna, som i allmänhet inte vet särskilt mycket om video, har ändå anspråk på att ge normer och moraluppfattningar till den yngre generationen.

Däremot är förslaget om biografbyråns medverkan i tillsynen av videomarknaden kontroversiellt. Flera instanser motsätter sig att byrån får vad man menar vara polisiära befogenheter, medan många instanser anser sig kunna godta förslaget, t. ex. *Föreningen Sveriges Filmproducenter*, *Svenska Postorderföreningen*, *Oberoende Filmares förbund*, *Sveriges Filmuthyrareförening*, *Sveriges Videodistributörers Förening* m. fl. Flera uttrycker dock åsikten att ett samarbete med branschens egna kontrollorgan bör tillmätas större vikt.

KLYS, som avstyrker utredarens förslag i detta hänseende, har också principiella och terminologiska invändningar mot bruket av termen "tillsyn" när det gäller efterlevnad av straffbestämmelser. En ny rubricering och ett nytt innehåll av §§ 12 och 13 föreslås.

Riksåklagaren avstyrker bestämt den del av den föreslagna censurlagen som avser tillsyn. *Rikspolisstyrelsen* anser att den av utredaren föreslagna handräckningsskyldigheten strider mot ett uttalande av departementschefen år 1980 om att polisen inte skall åläggas uppgifter som den berörda myndighetens egen personal kan utföra. Andra lösningar, t. ex. viten, förordas. *Polismyndigheten i Göteborg* anser att förslagen om tillträdesrätt och omhändertagande innebär sidoinstitut till rättegångsbalkens regler om husrannsakan och beslag. En liknande uppfattning framförs av *Föreningen Sveriges polischefer* och av *KLYS*. *RRV* avstyrker utredningsförslaget i denna del. Verket anser inte att utredaren visat i vilken mån biografbyråns

enligt uppgift omfattande informationsverksamhet är otillräcklig. Vidare ställer sig RRV tveksamt till effekterna av en tillsynsverksamhet som innebär att personal besöker detaljister runt om i landet. Inte heller anser RRV att finansieringen av större insatser i detta hänseende har beskrivits. Enligt verkets mening bör en utvidgning av biografbyråns uppgifter finansieras via avgifter.

Biografbyrån tar principiellt avstånd från en tillsynsroll för byrån, men menar sig vara nödsakad att åtminstone hypotetiskt medverka med förslag i detta hänseende. Byrån skisserar en lösning, där i varje län en person utses till kontaktperson för byrån med uppgift att göra kontroller hos videouthyrare, anmäla iakttagelser om brott till byrån etc. Utöver detta kontrollarbete skulle ett samarbete med Filmägarnas kontrollbyrå och SVF kunna ge resultat. Byrån understryker de speciella svårigheterna med videogram på andra språk än de som svenskar normalt förstår, t. ex. vissa invandrarspråk.

Filmgranskningsrådet anser att någon form av tillsynsfunktion med de uppgifter utredaren föreslagit bör finnas, men hävdar att det ärorealistiskt att biografbyrån skulle kunna fylla denna funktion. I stället bör enligt rådets uppfattning en *allmänhetens video- och filmombudsman* tillsättas, eventuellt placerad vid konsumentombudsmannens kansli. Ombudsmannen och hans medarbetare bör vara rekryterade efter samma principer som filmgranskningsrådets ledamöter. Genom inrättande av denna befattning menar rådet att allmänhetens insyn i censuren förstärks och att de som nu känner oro över utbudet på marknaden får en självklar kanal.

Statskontoret upprepar sitt förslag från tidigare remissyttranden att tillsynsfunktionen bör tidsbegränsas till exempelvis tre år.

6 Avgifter

Utredningsförslaget till konstruktion av granskningsavgifter, och särskilt förslaget att det är framställningen som sådan som skall granskas, får i princip stöd av flertalet instanser som yttrat sig. *Biografbyrån*, *statskontoret*, *RRV* och *Bygdegårdarnas riksförbund* är t. ex. allmänt positiva.

De flesta av de enskilda punkterna i förslaget kritiserar däremot av en eller flera instanser. *Föreningen Sveriges Filmproducenter*, *Sveriges Filmuthyrareförening* och *SVF* anser generellt att inga avgifter för granskning skall tas ut av filmdistributörerna.

Flera instanser bl. a. *biografbyrån*, *Sveriges Filmuthyrareförening* och *SVF* anser att avgiften för s. k. trailers blir orimligt hög med den föreslagna konstruktionen. Liknande gäller kortfilmer. *Filminstitutet* och *FHR* föreslår att avgiften för tillståndskort sätts till 700 kr. för kortfilmer mot 1 400 för långfilm. *Bygdegårdarnas Riksförbund* föreslår en avgift per spelminut även för tillståndskorten, för att undvika alltför stora höjningar för kortfilmer.

Biografbyrån föreslår också att avgifterna inte skall användas för att finansiera den tillsynsfunktion som byrån avses få enligt utredningen. *Kristna socialdemokraternas förbund* understryker vikten av att avgifterna belastar de produktioner som föranleder granskning.

Statskontoret anser att avgiftsstorleken inte skall fastställas i lagen utan att där bara skall finnas ett bemyndigande för regeringen att fastställa avgifterna.

KLYS avstyrker de föreslagna avgifterna för åtalmedgivande enligt 18 § i lagförslaget.

Oberoende Filmares Förbund framhåller att de nya granskningsavgifterna kommer att drabba filmarna som en ytterligare börda, i synnerhet som de föreslås bli tillämpade på områden och i visningsammanshang, som tidigare varit befriade från granskningsavgifter. Förbundet menar att det måste finnas vägar att underlätta för den "smala" och ambitiösa oberoende svenska filmen att nå sin publik. Det förefaller, menar förbundet, meningslöst att å ena sidan öka avgifterna och å den andra möta större krav på stöd till visning och lansering, inklusive granskning hos biografbyrån, hos t. ex. visningsnämnden.

Sveriges smalfilm- och videodistributörers förening påminner därtill om att införande av mervärdesskatt på utbildningsfilm samt postens höjda taxor i kombination med reducerade mängdrabatter ytterligare försämrar situationen för distributörerna av seriös film och video.

De nya taxorna kan enligt *Sveriges Förenade Barn- och Ungdomsfilmstudios* hota en stor del av den repertoar som i dag erbjuds daghem, fritidshem, filmklubbar etc.

7 Vissa specialfrågor

Uppsåt och oaktsamhet

Några instanser tar upp frågan om följden av att videovåldslagen efter årsskiftet 1988/89 ersattes av bestämmelser i brottsbalken vilket medförde att rekvisitet oaktsamhet försvann och endast uppsåtligt brott mot lagen kan bestraffas. *Riksåklagaren* föreslår att denna brist i lagstiftningen snart botas. *Polismyndigheten i Malmö* och *Föreningen Sveriges Polischefer* anser att ansvar enligt § 19 också skall utmätas för oaktsamhet som inte är ringa.

Åldersgränser och barnfilm

Biografbyrån understryker på nytt sitt önskemål om en högsta åldersgräns om 18 år.

Förslaget om att barn i vuxensällskap skall få tillträde till film avsedd för en högre ålderskategori tillstyrks allmänt, men bl. a. *Filminstitutet*, *Sveriges Filmuthyrareförening*, *FHR* och *Våra Gårdar* anser att också barn mellan 11 och 14 år skall få tillträde till vuxenfilm i föräldrars eller annan motsvarande ansvarig vårdnadshavares sällskap.

Biografbyrån föreslår, i motsats till utredaren, att de särskilda reglerna för granskning av barnfilm avskaffas.

Riksåklagaren avstyrker att fängelse skall ingå i straffskalan för brott enligt punkterna 2 och 4 i § 19 i lagen. Riksåklagaren föreslår vidare att förverkande skall kunna ske av aktuellt exemplar av framställning vid brott mot punkt 1 eller 3 i samma paragraf.

Polismyndigheten i Stockholm anmärker att en harmonisering mellan lydelseerna i brottsbalkens 16 kap § 10 avseende bildbegreppet är påkallad. Myndigheten föreslår att viten i stället för böter eller fängelse i högst sex månader utdöms som påföljd.

Hovrätten för nedre Norrland påpekar att det bör framgå, åtminstone i motiven, vilka de särskilda skäl kan vara som enligt 16 § 2 st. censurlagen medger omhändertagande av framställning.

Förslagen om granskningsbefrielse för festivalfilmer och om formella protokoll vid granskning i samband med åtalsmedgivande tillstyrks av *biografbyrån*, som dock yrkar på en annan formulering av instruktionens paragraf om direktörens ersättare.

Filmgranskningsrådet anser att varje film som granskas av biografbyrån bör ses av minst två censorer. En liknande uppfattning har *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*.

FHR föreslår att frågan om fraktbefrielse för all film som godkänts för visning bör lösas i samband med att en ny censurlag aktualiseras.

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 10 b § brottsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

16 kap.

10 b §

Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för *olaga våldsskildring* till böter eller fängelse i högst *sex månader*. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som *uppsåtligen eller av oaktsamhet* sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för *olaga våldsskildring* till böter eller fängelse i högst *två år*. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som *uppsåtligen eller av oaktsamhet* sprider en sådan skildring.

Första stycket gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. Det gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrå. Vidare gäller första stycket inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första stycket för spridning av upptagningen. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Lag om filmcensur och kontroll av videogram

Härigenom föreskrivs följande.

Granskningsplikt

1 § Framställningen i en film eller ett videogram skall granskas och godkännas av statens biografbyrå innan den får visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

2 § Från granskningsplikt undantas filmer och videogram som

1. sänds i radiosändning,
2. sänds i trådsändning om sändningen är en vidareändning av en rundradiosändning eller av en sändning från en satellit i fast trafik eller om sändningen är en egensändning som också sker till bostäder med stöd av tillstånd enligt 5 § andra stycket radiolagen (1966: 755) eller i enlighet med bestämmelserna i lagen (1985: 677) om lokala kabelsändningar,
3. utgör reklam för vara eller tjänst,
4. visas vid varumässa, utställning eller sportevenemang, om inte själva visningen utgör en allmän sammankomst.

3 § Biografbyrån får för en viss filmfestival eller ett liknande evenemang medge att framställningar i filmer och videogram visas för personer över femton år även om framställningarna inte har granskats och godkänts för visning. Ett sådant medgivande skall förenas med villkor i fråga om tid och plats för visningen.

Bedömningsgrunder och åldersgränser

4 § Framställningen i en film eller ett videogram får inte godkännas för visning om händelserna skildras på sådant sätt och i sådant sammanhang att framställningen kan verka förråande.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur, skildrar sexuellt våld eller tvång eller skildrar barn i pornografiska sammanhang.

Ett beslut kan avse hela framställningen i en film eller ett videogram eller en del av framställningen.

5 § Varje framställning i film eller videogram skall godkännas för någon av följande åldersgrupper, nämligen

1. ingen nedre åldersgräns,
2. från 7 år,
3. från 11 år,
4. från 15 år.

Framställningen får inte godkännas för någon av åldersgrupperna 1-3, om den kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada.

6 § Vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning där visning av en framställning i film eller videogram förekommer får tillträde inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder

som biografbyrån bestämt enligt 5 §, om inte något annat följer av andra stycket.

Prop. 1989/90: 70
Bilaga 7

Barn som inte fyllt sju år och som är i sällskap med en vuxen person får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från sju år. Barn som fyllt sju år men inte elva år och som är i sällskap med en vuxen person får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från elva år.

Arkivering

7 § Filmer eller videogram som har lämnats in för granskning skall återlämnas till den som har begärt granskningen.

I fråga om sådana framställningar som har godkänts delvis skall biografbyrån göra avspelningar av de delar som inte har godkänts och bevara dessa avspelningar. Om framställningen är en film får dock biografbyrån i stället genom klippning av filmen ta hand om delar som inte har godkänts.

Tillståndskort

8 § Varje exemplar av sådana framställningar som skall granskas av biografbyrån enligt denna lag skall åtföljas av ett tillståndskort från biografbyrån när det visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Tillståndskort utfärdas för godkända framställningar eller för visning som avses i 3 §. Biografbyrån utfärdar, utöver det första tillståndskortet, kort till det antal som sökanden begär.

Tillståndskort skall innehålla sådana uppgifter som behövs för att identifiera framställningen samt uppgift om det beslut biografbyrån fattat om framställningen.

Avgifter

9 § Avgift för granskning enligt denna lag tas ut med

1. grundavgift 200 kr.,
2. tidsavgift 40 kr. per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kr.,
3. avgift för varje tillståndskort utöver det första med 1 400 kr.

Om framställningen i en film eller ett videogram till väsentlig del är upptagen från verkligheten utgår inte granskningsavgift enligt första stycket 2.

Om en film eller ett videogram har en speltid under fem minuter vid normal visningshastighet utgår avgiften för varje tillståndskort utöver det första med 150 kr.

Tillsyn

10 § Biografbyrån utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder. Byrån skall därvid verka för att överträdelser av bestämmelserna beivras.

11 § För sin tillsyn har biografbyrån rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som används i samband med visning, försäljning eller uthyrning av filmer och videogram till konsumenter.

Biografbyrån har för sin tillsyn även rätt att få tillträde till lokaler eller andra utrymmen som huvudsakligen används för lagring eller förvaring av filmer och videogram.

12 § Biografbyrån har rätt att av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte sprider filmer eller videogram på begäran få de upplysningar eller handlingar som behövs för tillsynen.

13 § Om det kan antas att en framställning sprids i strid mot 16 kap. 10 b § brottsbalken får biografbyrån utan ersättning ta hand om exemplar av framställningen för kontroll.

Biografbyrån får ta hand om exemplar av framställning för kontroll under 24 timmar. Om det finns särskilda skäl får tiden utsträckas, dock längst till fem dygn.

14 § Polismyndigheten skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Register över videogramdistributörer m.m.

15 § För att underlätta tillsynen skall biografbyrån upprätta ett register över videogramdistributörer. Registret skall föras med hjälp av automatisk databehandling. Det får innehålla endast sådana uppgifter som lämnas av de registreringskyldiga enligt 17 §.

16 § Arkivet för ljud och bild får ha terminalåtkomst till de uppgifter i registret som behövs för arkivets verksamhet.

17 § Den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram skall anmäla sig för registrering hos biografbyrån.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas till registret.

18 § Bestämmelser om att biografbyrån har terminalåtkomst till det register som arkivet för ljud och bild för över pliktexemplar av filmer och videogram finns i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar.

Ansvars- och överklagandebestämmelser m.m.

19 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning som inte omfattas av medgivande enligt 3 §, visar en framställning i film eller videogram som omfattas av granskningsplikt men inte har godkänts för visning,

2. bryter mot villkor enligt 3 §,

3. bryter mot 6 § om åldersgränser för tillträde till visning,

4. bryter mot 8 § första stycket om tillståndskort,

5. underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt 17 §.

20 § Film, videogram och utrustning som använts i strid mot 1 § skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

21 § Biografbyråns beslut enligt denna lag i frågor om granskning av film eller videogram (filmzensur) får överklagas hos kammarrätten. I övrigt får byråns beslut enligt denna lag inte överklagas.

22 § Vid prövning av mål om filmcensur består kammarrätten av tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna skall en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap. Utevaro av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte att mål avgörs om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1-3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar samt vid prövning av överklaganden som uppenbarligen inte kan bifallas.

23 § Regeringen förordnar för högst fem år i sänder minst sex, högst tio personer att efter kallelse inträda som särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål om filmcensur. Av dessa personer skall hälften ha särskilda kunskaper om film och hälften ha särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen. Avgår sådan person under den tid, för vilken han har blivit utsedd, förordnar regeringen annan person i hans ställe.

De särskilda ledamöterna skall vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

24 § Regeringen meddelar närmare föreskrifter om inkallande av de särskilda ledamöterna till tjänstgöring i kammarrätt samt om ordnandet av kammarrättens arbete med handläggning av mål om filmcensur och därmed sammanhängande frågor.

Särskild ledamot får för tid, under vilken han varit inkallad till tjänstgöring, ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m. och lagen (1985:993) om avgifter för granskning av filmer och videogram skall upphöra att gälla.

2. Om en framställning om filmcensur har kommit in till statens biografbyrå före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla. Bestämmelserna i 4 § skall dock tillämpas i stället för bestämmelserna i 3 § förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m.

3. De distributörer som vid den nya lagens ikraftträdande bedriver registreringspliktig verksamhet skall registrera sig hos biografbyrån senast den 1 mars 1991.

Lag om ändring i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar

dels att rubriken närmast före 13 § skall utgå,

dels att 12-14, 16, 17 och 25 §§ samt rubriken närmast före 12 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**Film**Film, videogram och fonogram*12 §¹

Av film, som är 16 eller 35 millimeter bred och som har godkänts av statens biografbyrå för visning vid biografställning, skall den, som har påkallat granskningen hos biografbyrån, lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Av reklamfilm, som distribueras för visning vid biografställning, skall distributören lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Pliktexemplar enligt första eller andra stycket skall lämnas inom en månad från den dag då filmen första gången visades offentligt här i riket. Den som har lämnat pliktexemplaret skall få tillbaka detta sedan arkivet har haft skälig tid för att framställa en kopia.

Av film eller videogram som har granskats av statens biografbyrå skall den som har påkallat granskningen hos byrån lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild. Har filmen eller videogrammet godkänts skall pliktexemplaret avse den godkända versionen. I annat fall skall pliktexemplaret överensstämma med den version som granskades.

Av reklamfilm, som distribueras för visning vid allmän sammankomst eller offentlig utställning, skall distributören lämna ett pliktexemplar till arkivet för ljud och bild.

Pliktexemplar enligt första stycket skall lämnas inom en månad från den dag då lagakraftäggande beslut förelåg i granskningsärendet. Pliktexemplar enligt andra stycket skall lämnas inom en månad från den dag då filmen första gången visades offentligt här i riket. Den som har lämnat pliktexemplar av en film skall få tillbaka filmen sedan arkivet har haft skälig tid för att framställa en kopia.

¹ Senaste lydelse 1985: 991.

13 §

Av fonogram eller videogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 50 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild, om ej annat följer av 15 §.

Av fonogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 50 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild, om ej annat följer av 15 §. *Detsamma skall gälla för videogram, som har mångfaldigats här i riket i minst 10 exemplar och som har gjorts tillgängligt för allmänheten här.*

Fonogram eller videogram görs tillgängligt för allmänheten, när exemplar därav lämnas ut för spridning eller används för offentligt framförande. Lika med offentligt framförande anses framförande som i förvärsverksamhet anordnas inför en större slutna krets.

14 §

Av fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket och har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild. Detta gäller dock endast om

1. den som har låtit föra in exemplaren till riket har fört in minst 50 exemplar och

2. fonogrammet eller videogrammet helt eller delvis innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller framförande på svenska språket eller skildring av svenska förhållanden.

Av fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket och har gjorts tillgängligt för allmänheten här i riket, skall ett pliktexemplar lämnas till arkivet för ljud och bild. Detta gäller dock endast om

1. den som har låtit föra in exemplaren till riket har fört in minst 50 exemplar *av fonogrammen eller 10 exemplar av videogrammen och*

2. fonogrammet eller videogrammet helt eller delvis innehåller verk av svensk upphovsman eller framförande av svensk konstnär eller framförande på svenska språket eller skildring av svenska förhållanden.

Föreskrifterna i första stycket gäller dock ej om annat följer av 15 §.

16 §

Pliktexemplar skall lämnas i fråga om

Pliktexemplar skall, *om inte något annat följer av 12 § första stycket*, lämnas i fråga om

1. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats inom riket, av den som har beställt mångfaldigandet eller, om sådan beställare inte finns, av den som har utfört mångfaldigandet,

2. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket, av den som har låtit föra in exemplaren till riket.

1. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats inom riket, av den som har beställt mångfaldigandet eller, om sådan beställare inte finns, av den som har utfört mångfaldigandet,

2. fonogram eller videogram, som har mångfaldigats utom riket, av den som har låtit föra in exemplaren till riket.

17 §

Pliktexemplar av fonogram *eller videogram* skall lämnas inom en månad från den dag då fonogrammet *eller videogrammet* först gjordes tillgängligt för allmänheten här i riket.

Pliktexemplar av fonogram skall lämnas inom en månad från den dag då fonogrammet först gjordes tillgängligt för allmänheten här i riket.

I fråga om videogram som inte har getts in till statens biografbyrå för granskning, skall pliktexemplar lämnas samtidigt som videogrammet görs tillgängligt för allmänheten här i riket.

Pliktexemplar av videogram skall åtföljas av korfattade skriftliga uppgifter om videogrammets innehåll. Sådana uppgifter skall särskilt avse huruvida videogrammet innehåller våldsscener.

17 a §

Över ingivna pliktexemplar av videogram skall föras ett särskilt register med hjälp av automatisk databehandling. I registret skall antecknas ett nummer för varje videogram och sådana uppgifter om videogrammen som lämnas enligt 17 § tredje stycket. Biografbyrån får ha terminalåtkomst till detta register.

Arkivet för ljud och bild skall underrätta den som har lämnat pliktexemplar av videogram om de nummer som videogrammen har fått i registret.

Den som är skyldig att ge in pliktexemplar skall föra en förteckning över videogram som omfattas av plikten och i förteckningen ange de registernummer som de ingivna plikt-exemplaren har fått.

25 §

Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt denna lag kan av myndighet som regeringen bestämmer föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. Vitesföreläggande skall delges.

Den som åsidosätter skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt denna lag kan av myndighet som regeringen bestämmer föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. Vitesföreläggande skall delges.

Den som underlåter att fullgöra sin skyldighet att föra en förteckning enligt 17 a § tredje stycket skall dömas till böter.

Talan mot myndighets beslut enligt första stycket förs hos kammarrätten genom besvär.

Myndighetens beslut enligt första stycket får överklagas hos kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

2. Om en film har getts in till statens biografbyrå för granskning före ikraftträdandet skall äldre föreskrifter gälla beträffande skyldigheten att lämna pliktexemplar.

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980: 100)¹ skall införas en ny paragraf, 8 kap. 20 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

20 §

Sekretess gäller i ärende om förhandsgranskning av filmer och videogram för uppgift om innehållet i framställningen, om sökanden har begärt det.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen längst till dess att beslut i ärendet vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Lagen omtryckt 1989: 713.

Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 11 och 12 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*11 §¹

Kammarrätt är delad i avdelningar. Regeringen får bestämma att avdelning skall vara förlagd till annan ort än den där domstolen har sitt säte.

Avdelning består av presidenten eller en lagman såsom ordförande samt av minst två kammarrättsråd, av vilka en är vice ordförande.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering och mål om filmcensur finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) resp. lagen (1990:000) om filmcensur och kontroll av videogram. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av kommunalbesvär finns i 13 a §.

12 §²

Kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får ej sitta i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

1. vid prövning av besvär över beslut som ej innebär att målet avgöres,

2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,

3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

¹ Senaste lydelse 1981: 282.

² Senaste lydelse 1984: 135.

Handlägges mål som avses i andra stycket gemensamt med annat mål, får nämndemän deltaga vid handläggningen även av det senare målet.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering och mål om filmcensur finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) resp. lagen (1990:000) om filmcensur och kontroll av videogram. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare.

Regeringen bestämmer i vilken omfattning åtgärd som avser endast beredandet av ett mål får vidtas av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller av en annan tjänsteman vid denna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-12-13

Närvarande: f.d. regeringsrådet Stig Nordlund, justitierådet Fredrik Sterzel, regeringsrådet Björn Sjöberg.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 23 november 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Bengt Göransson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om filmcensur och kontroll av videogram,
3. lag om ändring i lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Björn Rosén.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagen om ändring i brottsbalken

Förslaget innebär att straffmaximum för framställning eller spridning av skildringar av sexuellt våld eller tvång och närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur höjs till två år och att även en spridning som sker av oaktsamhet straffbeläggs med samma straffskala.

Lagrådet vill erinra om att en spridning som skett av oaktsamhet tidigare var straffbelagd enligt videovåldslagen, men då enbart för det fall att den skett i yrkesmässig verksamhet eller eljest i förvärvssyfte. Såvitt framgår av den allmänna motiveringen i remissen är syftet inte heller nu egentligen att med straffbeläggningen av oaktsamhetsfall träffa annat än spridning i förvärvssyfte. Lagrådet finner en sådan begränsning välbetänkt med hänsyn till de betydande svårigheter som kan föreligga för en person utan branscherfarenhet att bedöma var gränsen går mellan tillåtna och otillåtna skildringar. Det förefaller strängt om man skulle kräva ut ansvar exempelvis i ett fall då en ungdom under en utlandsresa förvärvat en videokassett, som går över gränsen till det tillåtna, och efter återkomsten lånar ut den till bekanta utan att ha gjort sig särskilt reda för att innehållet strider mot svensk lag.

Lagrådet förordar att oaktsamhetsfallen behandlas i ett nytt andra stycke i paragrafen och att straffbarheten begränsas till spridning som sker i yrkesverksamhet eller eljest i förvärvssyfte. I fråga om straffskala och straffmätning i dessa fall har lagrådet ingen erinran mot vad som sägs i remissen. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

”10 b §

Den som i stillbild eller i en film, ett videogram, ett televisionsprogram eller andra rörliga bilder skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst *två år*. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Sprider någon av oaktsamhet en skildring som avses i första stycket och sker spridningen i yrkesmässig verksamhet eller eljest i förvärvssyfte, döms såsom i första stycket sägs.

Första och andra styckena gäller inte filmer eller videogram som statens biografbyrå har godkänt för visning. De gäller inte heller en upptagning av rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första och andra styckena inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en upptagning av rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket för spridning av upptagningen. Detta gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.”

Lagen om filmcensur och kontroll av videogram

Inledning

Filmcensur är ett värdeladdat ord, som mindre väl återspeglar den svenska synen på den granskningsverksamhet som åsyftas i lagen. Ordet förekommer inte heller i lagtexten förrän i 21 §. Ordsammanställningen ”framställning om filmcensur” i punkt 2 av övergångsbestämmelserna ter sig särskilt tveksam, när det gäller en ansökan av en enskild om godkännande av ett videogram. Lagrådet föreslår, att rubriken till lagen ändras till ”Lag om granskning och kontroll av filmer och videogram” samt att ordet ”filmcensur” i 21 – 24 §§ och punkt 2 av övergångsbestämmelserna byts ut.

3 §

Bestämmelsen att ett medgivande enligt paragrafen skall förenas med villkor i fråga om tid och plats för visningen förefaller alltför stel. Den kan leda till en onödig byråkrati och ger samtidigt intrycket att biografbyrån inte har befogenhet att föreskriva andra villkor som kan behövas.

Lagrådet föreslår att sista meningen i paragrafen ges följande lydelse: ”Ett sådant medgivande får förenas med villkor som biografbyrån finner nödvändiga.”

4 §

Tredje stycket är missvisande. Som följer av 1 § skall biografbyråns granskning och beslut avse hela framställningen, låt vara att beslutet kan gå ut på att en del av framställningen inte omfattas av ett godkännande.

Paragrafen kan också lämpligen förenklas genom att tredje stycket utgår och dess innehåll införs i första stycket. Detta skulle då förslagsvis få följande lydelse: "Framställningen i en film eller ett videogram eller en del därav får inte godkännas för visning, om händelserna skildras på sådant sätt och i sådant sammanhang att framställningen kan verka förråande."

5 §

Enligt 4 § kan biografbyråns beslut innebära att framställningen inte godkänns för visning för någon åldersgrupp. Utformningen av förevarande paragraf står inte i överensstämmelse härmed. Även i övrigt skulle förståelsen av paragrafen vinna på en omformulering. Lagrådet föreslår följande lydelse:

"Framställningen i en film eller ett videogram får inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år eller under femton år, om den kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada."

8 §

Paragrafen avhandlar synbarligen administrativa detaljer som med fördel skulle kunna föras över till föreskrifter av lägre dignitet, åtminstone i stor utsträckning. Man torde emellertid få beakta att den i följande paragraf föreskrivna avgiften för tillståndskort lär få uppfattas som en punktskatt och inte som en avgift i konstitutionell mening. Det första kortet skall sålunda enligt förslaget vara gratis, de följande skall betinga 1 400 kr. vart och ett. Det är mot denna bakgrund knappast möjligt att låta 8 § utgå. Texten bör emellertid förenklas och förkortas.

Paragrafen kan t. ex. få följande lydelse, som föranleder en konsekvensändring i 19 §:

"Då en av biografbyrån granskad och godkänd framställning visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning, skall ett av biografbyrån utfärdat tillståndskort finnas tillgängligt."

9 §

Avgifternas storlek är i och för sig ett ämne utanför lagrådets egentliga intresscområde. Två korta påpekanden rörande avgiften för tillståndskort bör emellertid göras närmast från synpunkten av lagförslagets inre konsekvens.

Beträffande kortfilmer uppkommer en kraftig tröskeeffekt vid fem minuters speltid. Överskrids gränsen stiger avgiften för varje tillståndskort utöver det första från 150 kr. till 1 400 kr. Vidare gör den vikt, som både departementschefen och videobranchen lägger vid att stimulera till ökad

frivilliggranskning, att man saknar åtminstone ett resonemang i motiven om möjligheten att ta ut en lägre grund- och tidsavgift, närmast det senare, i dessa fall.

10 §

En effektivare tillsyn är ett av de verkligt centrala förslagen i remissen. Lagrådet kan i huvudsak ansluta sig till de synpunkter på ämnet som anförs i den allmänna motiveringens avsnitt 4.7 och i specialmotiveringen till de föreslagna 10–14 §§. Dock måste invändas att avfattningen av 10 § ger ett intryck av att det är biografbyrån centralt som skall fungera som tillsynsmyndighet, vilket emellertid inte är vad som åsyftas.

I den allmänna motiveringen framhåller departementschefen att tillsynsverksamheten kan göras effektivare om biografbyrån också får en regional organisation till sitt förfogande. All personal bör visserligen vara knuten till byrån men sägs inte nödvändigtvis behöva ha tillsynsverksamheten som huvudsyssla. Det bör enligt departementschefen finnas möjligheter att bland tjänstemännen hos regionala och lokala myndigheter finna personer som är lämpliga att ha ett förordnande av biografbyrån att som bisyssla sköta viss tillsynsverksamhet. Departementschefen är emellertid inte nu beredd att mer i detalj gå in på hur en regional tillsynsorganisation skall byggas upp.

Lagrådet har från sina synpunkter ingen anledning att invända mot dessa uttalanden i sak. Däremot måste det framhållas att ämnets vikt gör en komplettering av lagtexten nödvändig. Den ger nu intrycket att tillsynen skall utövas centralt av biografbyrån, medan i själva verket något slag av decentraliserad organisation åsyftas. Vidare måste man beakta att det blir fråga om myndighetsutövning med ibland känsliga uppgifter som gränsar till eller rentav griper in på området för förundersökning i brottmål och för polisens arbete i övrigt. Detta gör det bl. a. nödvändigt att med större skärpa än i remissen stryka under de kvalifikationskrav som måste upprätthållas då det gäller personer som skall anförtros myndighetsuppgifter inom denna tillsynsorganisation.

Den bästa lösningen är enligt lagrådets mening att, sedan regeringen ytterligare övervägt tillsynsfrågorna, 10 § i lagförslaget kompletteras med en grundläggande bestämmelse om tillsynsverksamhetens organisation samt åtminstone klagande motivuttalanden i sådana hänseenden som lagrådet har berört.

13 §

Biografbyrån föreslås enligt huvudregeln få rätt att under 24 timmar "utan ersättning ta hand om exemplar av framställningen för kontroll". Formuleringen aktualiserar den förut berörda frågan om gränsen mellan tillsyn och förundersökning. För kontroll kan det inte vara nödvändigt att ta hand om mera än ett exemplar; vid förundersökning kan det föreligga skäl att lägga beslag på samtliga kopior. För att betona vad det rör sig om enligt paragrafen föreslår lagrådet att ordet "ett" sätts in före ordet "exemplar". Därutöver bör lagtexten förenklas genom att styckena dras ihop.

Den sista punkten medger en utsträckning av tjugofyratimmarsfristen till fem dygn "om det finns särskilda skäl". Motiven hänför sig uteslutande till videogram och säger väsentligen, att ett sådant kan behöva sändas med post för kontroll t. ex. av ett påstående att framställningen överensstämmer med en framställning som har godkänts för offentlig visning. Lagrådet kan inte godta denna motivering. Ett videogram kan lätt spelas av inom 24 timmar om det finns tillgång till sådana tekniska resurser som är en förutsättning för en effektiv verksamhet. Några beaktansvärda kostnadsfrågor uppkommer inte heller, i vart fall inte i jämförelse med det intrång som omhändertagandet innebär för videograminnehavaren. Beträffande videogram kan lagrådet därför inte se något skäl att sträcka ut normalfristen. Då det gäller en film kan det däremot tänkas fall där tekniska resurser saknas och posten måste anlitas. Lagrådet motsätter sig därför inte själva lagtexten.

Paragrafen kan lämpligen ges följande lydelse:

"Om det kan antas att en framställning sprids i strid med 16 kap. 10 b § brottsbalken, får biografbyrån utan ersättning ta hand om ett exemplar för kontroll under högst 24 timmar. Om det finns särskilda skäl, får tiden utsträckas, dock längst till fem dygn."

22 §

I andra stycket sägs att kammarrätten är domför utan de särskilda ledamöterna förutom i procedurfrågor även vid prövning av överklaganden som uppenbarligen inte kan bifallas. Sistnämnda grund har hämtats från 13 a § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den är emellertid specifik för kommunalbesvärsmål och avser fall då någon kommunalbesvärgrund inte har åberopats i överklagandet. Någon motsvarighet finns inte i de mål som nu är i fråga. Orden "samt vid prövning av överklaganden som uppenbarligen inte kan bifallas" bör således strykas.

Lagrådets yttrande i fråga om denna paragraf omfattas av Nordlund och Sjöberg. Sterzel anför:

Departementschefen uttalar i den allmänna motiveringen (4.8.8) att en sammansättning med lagfarna domare och nämndemän skulle i och för sig vara den mest naturliga i den typ av mål som det gäller. Han framhåller också att allt talar för att domstolen skulle kunna bedöma frågorna på ett helt tillfredsställande sätt. Jag instämmer i dessa uttalanden.

Som enda skäl för att likafullt förorda särskilda ledamöter i stället för nämndemän anförts att man skulle kunna uppnå en processekonomiskt mer fördelaktig ordning. Förutsättningen är att domstolen åtminstone inledningsvis skulle nödgas inhämta utlåtanden från sakkunniga mer eller mindre regelmässigt. Jag tror att behovet av utlåtanden överskattas något men anser framför allt, att de mycket begränsade processekonomiska synpunkter det gäller – det är ju en mycket liten målgrupp – inte kan få leda till att man överger den ordning som är erkänt mest naturlig.

Jag ansluter mig helt till departementschefens uttalande, att medverkan av särskilda ledamöter i domstolarna är i stort sett främmande för svensk domstolstradition och att man inte bör tillskapa särregler av det här slaget om inte tvingande skäl påkallar det.

Slutligen noterar jag hänvisningen sist i den allmänna motiveringen till den kommitté som skall se över domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation. Det sägs att det kan bli aktuellt att ompröva det nu gjorda ställningstagandet i ljuset av vunna erfarenheter och att detta gäller såväl frågan om lämplig domstolsinstans som frågan om domstolens sammansättning i de nu aktuella målen. Om en sådan osäkerhet råder, skulle enligt min mening det naturligaste vara att låta regeringen behålla dessa ärenden de få år ytterligare som det är fråga om. Jag förordar detta i andra hand men anser i första hand att målen skall handläggas av kammarrätt med nämndemän.

Lagen om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

8 kap.

20 §

Syftet med de föreslagna sekretessreglerna är att filmer och videogram som lämnats in för granskning inte skall behöva hållas tillgängliga för allmänheten hos biografbyrån under den tid som går till dess biografbyrån har slutfört granskningen. Sekretessen motiveras av rättighetshavarnas ekonomiska intressen och av hela syftet med filmcensuren. Den föreslagna lagtexten har emellertid fått en utformning som kan vålla missförstånd om vilket material sekretessen avses omfatta. Lagtexten bör därför förtydligas.

Förslaget innebär dessutom att sekretessen görs beroende av en särskild begäran av den som lämnat in filmen eller videogrammet för granskning. Enligt lagrådets mening torde man emellertid, med hänsyn till omständigheterna kring granskningsförfarandet och i betraktande av den relativt korta tid som sekretessbeläggningen i dessa fall avser, kunna nöja sig med en presumtion för att sekretess är påkallad. Därigenom skulle handläggningen kunna förenklas. Vad nu anförts leder till följande förslag till lagtext:

”Sekretess gäller i ärende om granskning av film och videogram för innehållet i det som granskningen avser. Sekretessen gäller längst till dess beslut i ärendet har vunnit laga kraft.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Propositionen	3
Propositionens huvudsakliga innehåll	3
Propositionens lagförslag	4
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 februari 1990	17
1 Inledning	17
2 Gällande rätt och bakgrund	19
2.1 Gällande rätt	19
2.1.1 Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen	19
2.1.2 Biografförordningen	20
2.1.3 Pliktexemplarslagen	21
2.1.4 De s. k. videovåldsbrotten	22
2.1.5 Barnpornografibrott	24
2.1.6 Internationella åtaganden	24
2.1.7 Utländsk rätt	25
2.2 Bakgrund	26
2.2.1 Utvecklingen på medicområdet	26
2.2.2 Statens roll	26
2.2.3 Våldsskildringars påverkan på enskilda och samhället	29
2.2.4 Fakta om videogrammarknaden	30
2.2.5 Förhandsgranskning av videogram	30
2.2.6 Branschens egna åtgärder	32
3 Behov av en skärpt lagstiftning	33
4 Allmän motivering	34
4.1 Ett brett åtgärdsprogram	34
Dataspel m. m.	39
4.2 Rådet mot skadliga våldsskildringar	39
4.3 Utbildningsinsatser	41
4.4 Stöd till kvalitetsfilm och videogram	42
4.5 Stöd till frivilliga krafter	43
4.6 Straffskärpning	44
4.6 Biografbyråns tillsyn över videogrammarknaden m. m.	46
4.8 Censur av offentligt visad film	50
4.8.1 Granskningspliktens omfattning	51
4.8.2 Grunden för censur	51
4.8.3 Åldersgränser	53
4.8.4 Granskning av framställningens innehåll	53
4.8.5 Tillståndskort	54
4.8.6 Bevarande av biografbyråns beslutsunderlag och frågor om offentlighet och sekretess	54
4.8.7 Granskningsavgifter	57
4.8.8 Filmgranskningsrådet och barnfilmnämnden	58
4.8.9 Överklagande	59
5 Upprättade lagförslag	61
6 Specialmotivering till lagförslagen	61
6.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	61
6.2 Förslaget till lag om granskning och kontroll av filmer och videogram	63
6.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978: 487) om plikt- exemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar	74
6.4 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)	77

7	Anslagsberäkningar för budgetåret 1990/91	78	Prop. 1989/90: 70
8	Hemställan	80	
9	Beslut	81	
 Bilagor			
1	Våldskildringsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1988: 28) Videovåld II	82	
2	Våldsskildringsutredningens lagförslag i betänkandet (SOU 1988: 28) Videovåld II	84	
3	Sammanställning av remissyttranden över våldsskildringsutredningens betänkande (SOU 1988: 28) Videovåld II	85	
4	Våldsskildringsutredningens sammanfattning av betänkandet (SOU 1989: 22) Censurlagen – en modernisering av biografförordningen	116	
5	Våldsskildringsutredningens lagförslag i betänkandet (SOU 1989: 22) Censurlagen – en modernisering av biografförordningen	119	
6	Sammanställning av remissyttranden över våldsskildringsutredningens betänkande (SOU 1988: 22) Censurlagen – en modernisering av biografförordningen	124	
7	Lagrådsremissens lagförslag	132	
	Lag om ändring i brottsbalken	132	
	Lag om filmcensur och kontroll av videogram	133	
	Lag om ändring i lagen (1978: 487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar	137	
	Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)	141	
	Lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar	142	
8	Lagrådets yttrande	144	

