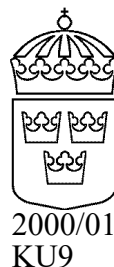


# Konstitutionsutskottets betänkande

## 2000/01:KU9

### Yttrande- och tryckfrihetsfrågor



---

## Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet motioner från de allmänna motionstiderna åren 1998, 1999 och 2000 om yttrande- och tryckfrihetsfrågor. Motionerna rör bl.a. följande ämnen

- yttrandefrihet,
- Internet,
- etableringsfrihet,
- hets mot homosexuella m.m.,
- religionskränkningar,
- våldsskildringar,
- pornografi,
- jurysystemet,
- nationell nyhetsbyrå.

Utskottet avstyrker samtliga motioner. Till betänkandet har fogats nio reservationer.

## Motionerna

### Motion från allmänna motionstiden 1998

1998/99:T809 av Johnny Gylling och Amanda Grönlund (kd) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om censur på Internet,

### Motioner från allmänna motionstiden 1999

1999/2000:K201 av Sten Andersson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att yttrandefrihet bör garanteras för alla.

1999/2000:K214 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring som innebär att kraven på oavhängighet och opartiskhet vid valet av jurymän uppfylls i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring som innebär att möjligheten att överklaga beslut i jävsfrågan till Högsta domstolen införs.

1999/2000:K222 av Sten Andersson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att erforderliga åtgärder bör vidtas i syfte att även i praktiken garantera yttrandefrihet och skydda medborgare som tillämpar densamma.

1999/2000:K250 av Mats Einarsson m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av lagstiftningen till skydd för yttrandefriheten i enlighet med vad i motionen anförts.

1999/2000:K258 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar om sådana ändringar i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 16 kap. 8 § brottsbalken i enlighet med vad som anförts i motionen.

1999/2000:K266 av Claes Stockhaus m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om offentliganställdas yttrandefrihet på arbetsplatsen.

1999/2000:K272 av Lars Wegendal och Carina Adolfsson (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om begränsning av vissa hemsidor på offentliga datorer.

1999/2000:K276 av Per Unckel m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om etableringsfrihetens betydelse för tryck- och yttrandefriheten,

1999/2000:K286 av Tuve Skånberg och Erling Wälivaara (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en lag mot religionskränkning.

1999/2000:K292 av Märta Johansson m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att noggrant följa utvecklingen när det gäller arbetet med att minska våldsskildringarna.

1999/2000:K299 av Johan Lönnroth m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning om en fristående nationell nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst enligt vad som anförts i motionen.

1999/2000:K301 av Ewa Larsson m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att anspelningspornografi i alla dess former förbjuds.

1999/2000:K309 av Yvonne Ruwaida och Mikael Johansson (mp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär ett lagförslag enligt vad som anförts i motionen.

1999/2000:K330 av Ronny Olander m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Internet.

1999/2000:K356 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kunskapen om yttrandefrihetens innehåll behöver höjas i Sverige,

1999/2000:Ju722 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utreda möjligheten till att exponering av pornografi förbjuds på samma sätt som reklam för tobak och alkohol.

2000/01:KU9

1999/2000:Ju906 av Gun Hellsvik m.fl. (m) vari yrkas

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om sanering av medie våld,

1999/2000:L430 av Anita Johansson (s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av lagstiftningen om hets mot folkgrupp,

1999/2000:So225 av Barbro Westerholm m.fl. (fp, s, v, c, mp) vari yrkas

1. (DEL) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring av tryckfrihetsförordningens, brottsbalkens och regeringsformens bestämmelser om kränkning av och hets mot person grundat på tillhörighet till folkgrupp,

1999/2000:Kr232 av Ewa Larsson (mp) vari yrkas

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inrättandet av en 18-årsgräns,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att videogramgranskning skall vara obligatorisk,

1999/2000:Kr314 av Lennart Kollmats och Kenth Skårvik (fp) vari yrkas

15. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ny åldersgräns på 18 år i samband med att vuxencensuren bör avskaffas.

1999/2000:T705 av Eva Flyborg m.fl. (fp) vari yrkas

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om grundlagsskydd för elektroniska medier,

1999/2000:A819 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas

25. att riksdagen hos regeringen begär sådan ändring i lag så att pornografisk reklam förbjuds på liknande sätt som tobaks- och alkoholreklam.

## Motioner från allmänna motionstiden 2000

2000/01:K210 av Sten Andersson (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att erforderliga åtgärder vidtas i syfte att även i praktiken garantera yttrandefrihet och att skydda medborgare som tillämpar densamma.

2000/01:K211 av Sten Andersson (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att yttrandefrihet bör garanteras för alla.

2000/01:K277 av Per Unckel m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till lagändring som innebär att kraven på oavhängighet och opartiskhet vid valet av jurymän uppfylls,

2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till lagändring som innebär att det skall bli möjligt att överklaga beslut i jävsfråga till Högsta domstolen.

2000/01:K292 av Tanja Linderborg (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att alla anställda inom offentlig verksamhet skall få grundläggande information om meddelarfriheten som tillkommer dem enligt yttrande- och tryckfrihetsgrundlagarna.

2000/01:K315 av Ulla-Britt Hagström m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att lagförslag mot porrindustrin bör utredas med motivet att koppleri är straffbart.

2000/01:K341 av Åsa Torstensson m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utsträcka den reella yttrandefriheten till nya medier,

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stärka Justitiekanslerns möjligheter att värna offentlighetsprincipen.

2000/01:K363 av Peter Pedersen (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (den s.k. affischeringslagen), så att ideella föreningars yttrandefrihet enligt vad som anförs i motionen säkras.

2000/01:K380 av Sylvia Lindgren m.fl. (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett förbud mot porrklubbar,

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett förbud mot reklam för porrklubbar.

2000/01:K400 av Per Unckel m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om etableringsfrihetens betydelse för tryck- och yttrandefriheten.

2000/01:Ju724 av Tasso Stafilidis m.fl. (v, s, c, fp, mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. (DEL) Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ändring av tryckfrihetsförordningens, brottsbalkens och regeringsformens bestämmelser om kränkning av och hets mot person grundad på tillhörighet till folkgrupp.

2000/01:Ju929 av Gun Hellsvik m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om sanering av medievåld.

2000/01:L459 av Ana Maria Narti m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tryckfrihetsförordningens bestämmelse om hets mot folkgrupp,

2000/01:Ub821 av Charlotta L Bjälkebring och Tasso Stafilidis (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det är upp till varje vuxen individ att få tillägna sig sexuellt upphetsande alster och att det inte är samhällets uppgift att lägga någon värdering i det, under förutsättning att ingen skadas eller kränks.

2000/01:A808 av Matz Hammarström m.fl. (mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

36. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till förbud mot anspelningspornografi.

39. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i lag så att pornografisk reklam förbjuds på liknande sätt som tobaks- och alkoholreklam.

## Utskottet

### Yttrandefrihet

#### Motioner

I *motionerna 1999/2000:K201 och 2000/01:K211 båda av Sten Andersson (m)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad i motionerna anförts om att yttrandefrihet bör garanteras för alla. Enligt motionären skall, i ett demokratiskt samhälle som Sverige, alla ha rätt att framföra sina åsikter. Det måste vara upp till varje medborgare att värdera budskapens bärighet. Motionären menar att yttrandefriheten aldrig får baseras på trender eller politikers tyckande då gränsdragningar mellan acceptabelt och inte acceptabelt inte bör förekomma. Såväl kommunister som nazister bör enligt motionären få möjlighet att framföra sina ideologier utan att riskera att bli dömda av domstol för detta. Motionären anser att lagstiftningen bör ändras så att Sverige till fullo lever upp till FN:s regler om mänskliga fri- och rättigheter avseende åsikts- och yttrandefrihet.

2000/01:KU9

I *motion 1999/2000:K266 av Claes Stockhaus m.fl. (v)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om offentliganställdas yttrandefrihet på arbetsplatsen. Motionärerna anför, med hänvisning till en studie utförd av Arbetslivsinstitutet, att offentliganställda inte vågar säga sin mening om förhållanden på sina arbetsplatser. Studien visar att rädslan och tystnaden är större bland de offentliganställda än bland de privatanställda, trots att offentliganställda i lag har rätt att öppet kritisera sin arbetsplats. Enligt motionärerna uppfattas denna rätt i praktiken som motsatsen, och därför anser motionärerna att regeringen måste återkomma med förslag till riktlinjer om hur offentliga arbetsgivare skall fås att följa sedan länge beslutad lagstiftning.

#### *Privatanställdas yttrandefrihet*

I *motion 1999/2000:K250 av Mats Einarsson m.fl. (v)* begärs att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av lagstiftningen till skydd för yttrandefriheten i enlighet med vad i motionen anförts. Motionärerna anför att privata arbetsgivare utan hinder av grundlagen kan sätta munkavle på sina anställda och pekar på ett antal uppmärksammade fall som avgjorts i Arbetsdomstolen (Värö bruk 1994, Samariten 1997 m.fl.). Enligt motionärerna har Arbetsdomstolen klargjort hur svag yttrandefriheten är när den kommer i konflikt med den lojalitet som arbetsgivare anser sig ha rätt att kräva av de anställda. Att tala med massmedier om allvarliga missförhållanden på arbetsplatsen eller att utnyttja sina demokratiska rättigheter som folkvald utan att fråga arbetsgivaren om lov har av Arbetsdomstolen bedömts som illojalitet – även om man inte alltid ansett brottet så allvarligt att det motiverat avsked. Den långtgående lojalitetsplikt som den anställde anses ha gentemot sin arbetsgivare och som bl.a. innebär att arbetsgivaren kan förbjuda sina anställda att delta i samhällsdebatten eller på andra sätt utnyttja sina demokratiska rättigheter anser motionärerna vara i akut behov av reformering. Även offentliga arbetsgivare har enligt motionärerna börjat betrakta ”lojalitet” som synonymt med tystnad. En undersökning utförd av SKTF visar att offentliganställda är mer rädda att kritisera sina arbetsgivare än privatanställda, trots att deras yttrandefrihet är grundlagsskyddad. Motionärerna anser därför att riksdagen av regeringen bör begära förslag till lagstiftning som innebär att yttrandefriheten och meddelarfriheten utvidgas till att även gälla förhållanden utanför den offentliga sektorn.

#### *Skydd för yttrandefriheten*

I *motionerna 1999/2000:K222 och 2000/01:K210 båda av Sten Andersson (m)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionerna anförts om att erforderliga åtgärder bör vidtas i syfte att även i praktiken garantera yttrandefrihet och skydda medborgare som tillämpar densamma. Enligt motionären är många människor ”tysta” och vågar av olika skäl inte offentliggöra sin åsikt. Läget har förvärrats under senare år. Daglig-

en offentliggörs hur människor i privatliv och på arbetsplatser, framför allt inom stat, landsting och kommun, upplever att de måste vara "tysta" av olika skäl. Av i huvudsak rädsla för att förlora arbete och karriär tiger man inför oförrätter och vågar inte framföra berättigad kritik. Dessutom drar sig människor alltmer för att ställa upp som vittnen i domstolar av rädsla för hot om fysiska konsekvenser. Inte heller törs människor kritisera den svenska flyktingpolitiken, eftersom kritiken viftas bort av politiker med hjälp av medierna som okunnig och även främlingsfientlig. Enligt motionären är det av stor vikt då det gäller medborgarnas förtroende för myndigheterna att dessa skapar resurser och agerar så att yttrandefriheten fungerar även vid sidan om högtidliga middagstal.

#### *Information om yttrandefriheten*

I motion 1999/2000:K356 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kunskapen om yttrandefrihetens innehåll behöver höjas i Sverige (yrkande 1). Motionärerna anser att yttrandefriheten är en förutsättning för varje demokratiskt samhällsskick. Trots detta breder enligt motionärerna en tystnad ut sig på arbetsplatserna runt om i Sverige. Motionärerna frågar hur det kommer sig att t.ex. kommunpolitiker, chefstjänstemän och företagsledare är okunniga om innehållet i yttrandefriheten, de bakomliggande motiven och dess olika delar såsom meddelarskydd och skillnaden mellan vad man får och inte får säga i tjänsten respektive som medborgare. Vidare anför motionärerna att frågan om yttrandefriheten på vissa stora arbetsplatser mest ses som en arbetsrättslig fråga om hur mycket arbetsgivaren skall tåla att en anställd "läcker". Kompetensen om yttrandefrihetens innehåll behöver höjas i Sverige innan en praxis skapas innebärande att yttrandefriheten i praktiken inskränks på grund av att så många personer är okunniga om dess innehåll och gränser, anser motionärerna. En inskränkning riskerar annars att ske utan att vi i är medvetna om att det händer.

I motion 2000/01:K292 av Tanja Linderborg (v) begärs ett tillkännagivande till regeringen om att alla anställda inom offentlig verksamhet skall få grundläggande information om den meddelarfrihet som tillkommer dem enligt yttrande- och tryckfrihetsgrundlagarna.

#### *Skyddet för offentlighetsprincipen*

I motion 2000/01:K341 av Åsa Torstensson m.fl. (c) begärs ett tillkännagivande till regeringen om att stärka Justitiekanslerns möjligheter att värna offentlighetsprincipen (yrkande 9). För att anställda skall våga utnyttja meddelarfriheten är det enligt motionärerna av stor vikt att det finns sanktioner vid övergrepp. Motionärerna anser därför att det bör övervägas att ge Justitiekanslern möjlighet att använda disciplinära åtgärder mot anställda eller att bestraffa myndigheter som hindrar offentlighetsprincipen.

I motion 2000/01:K363 av Peter Pedersen (v) begärs att regeringen skall lägga fram förslag till ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (den s.k. affischeringslagen), så att ideella föreningars yttrandefrihet säkras. Motionären framhåller att affisivering är ett sätt för den breda allmänheten och det ideella föreningslivet att sprida sitt budskap och att informera om möten och olika arrangemang. Sedan den 1 januari 1999 har polisen i Stockholm tillsammans med Gatu- och fastighetsnämnden samt Skönhetsrådet beslutat angripa affischerande med s.k. nolltolerans. Det innebär att man nu ingriper omedelbart och river ned alla affischer samt hotar med höga böter för såväl arrangörer som affischerare. Detta inskränker yttrandefriheten för den ideella föreningsverksamheten och kan också leda till att affischer sätts upp på mindre lämpliga platser. Enligt motionären bör landets kommuner ställa ett rimligt antal anslagstavlor till förfogande för sina föreningar. Ju fler föreningar och ju fler invånare i en kommun, desto fler anslagstavlor med rätt till affisivering. Affischeringslagen bör därför ändras på ett sätt som gynnar ideella föreningars möjligheter att sprida information om sin verksamhet och sina olika aktiviteter och därigenom säkrar deras yttrandefrihet.

## Bakgrund

### *Gällande bestämmelser m.m.*

Varje svensk medborgare är, enligt 2 kap. 1 § regeringsformen, gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. *yttrandefrihet*, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten kan begränsas i lag. Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får bl.a. yttrandefriheten begränsas genom lag i den utsträckning som 13–16 §§ medger. Sådan begränsning får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får en begränsning aldrig göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 13 § regeringsformen får yttrandefriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott eller i övrigt 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.

Med *tryckfrihet* förstås enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat sådant allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast



inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, givet att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

Varje svensk medborgare är, enligt 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen, gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Yttrandefriheten har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av yttrandefrihetsgrundlagen. Inte heller på detta område får det förekomma censur eller andra hinder för offentliggörande och spridning bland allmänheten från myndigheter eller andra allmänna organ.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller regler som syftar till att skydda den som medverkar vid tillkomsten av en tryckt skrift eller ett radio- eller TV-program eller en teknisk upptagning av text, bild eller ljud genom att lämna uppgifter för offentliggörande. Skyddet åstadkoms genom bestämmelser om meddelarfrihet och anonymitetsskydd.

Grundläggande bestämmelser om *meddelarfrihet* finns i 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelarfriheten innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV eller teknisk upptagning.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen har var och en rätt att lämna meddelanden i vilket ämne som helst för publicering i tryckta skrifter. Meddelandet skall lämnas till skriftens författare, till någon annan upphovsman till en framställning i skriften, till dennas utgivare, till skriftens redaktion eller till en nyhetsbyrå. Bestämmelsen innebär att uppgiftslämnaren går fri från ansvar och skadeståndsskyldighet, även om meddelandet normalt skulle vara straffbart som brott mot tystnadsplikt. Undantag från denna huvudregel gäller bara i den mån sådana är angivna i tryckfrihetsförordningen. Vidare har enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen var och en rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att antingen själv offentliggöra dem i tryckt skrift eller lämna meddelande som avses i det nyss beskrivna tredje stycket i paragrafen. Också undantag från detta anskaffarskydd skall ha stöd i tryckfrihetsförordningen. En motsvarande reglering av meddelarfriheten och skyddet för anskaffare för andra medier än tryckt skrift finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Bestämmelser om *anonymitetsskydd* finns i 3 kap. tryckfrihetsförordningen. Anonymitetsskyddet består av flera delar. En är rätten till anonymitet som innebär att författare, meddelare samt utgivare av icke periodiska skrifter inte är skyldiga att låta sina namn sättas ut på skriften (1 §). En viktig del i anonymitetsskyddet utgör vidare bestämmelserna i 3 § om tystnadsplikt för dem som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift och för dem som varit verksamma vid t.ex. bokförlag och nyhetsbyråer. Dessa får enligt huvudregeln inte röja vem som är författare, meddelare eller utgivare av en icke periodisk skrift. En annan väsentlig del i anonymitets-

skyddet är efterforskningsförbudet i 4 §. Detta innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska författaren till en framställning som har införts eller varit avsedd att införas i en tryckt skrift, den som har gett ut eller avsett att ge ut tryckt skrift eller den som lämnat ett meddelande för publicering. Författaren, meddelaren eller utgivaren får dock efterforskas då detta behövs för åtal eller annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen. Vid sådan efterforskning skall den i 3 § stadgade tystnadsplikten beaktas. Motsvarande bestämmelser om anonymitetsskydd finns i 2 kap. 1, 3 och 4 §§ yttrandefrihetsgrundlagen.

Den som uppsåtligt utför otillåtna efterforskningar döms till böter eller fängelse i högst ett år, 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen respektive 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Från meddelarfriheten finns *undantag*. Om någon lämnar ett meddelande som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och därmed gör sig skyldig till någon av de gärningar som anges i 7 kap. 3 § första stycket, gäller om ansvar för sådant brott det som är föreskrivet i vanlig lag, dvs. brottsbalken. Motsvarande reglering gäller enligt 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. De gärningar som anges indelas i tre punkter. I punkt 1 räknas högförräderi och vissa andra allvarliga brott mot rikets säkerhet upp. I punkt 2 upptas oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig. I punkt 3 anges uppsåtligt åsidosättande av en tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag. I 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) ges en uppräknning av de tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet.

I sammanhanget bör också nämnas att, enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Även på detta område gäller principen om meddelarfrihet (prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13).

Meddelarskyddet innebär att de offentliga funktionärerna, dvs. de som är anställda hos myndigheterna och andra personer som deltar i en myndighets verksamhet på grund av uppdrag, tjänsteplikt eller annan liknande grund, kan utsättas för sanktioner för att de har lämnat ett meddelande för publicering bara i de fall och i den ordning som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen anvisar. För andra personkategorier gäller frågan närmast om det är möjligt att avtalsvägen avstå från rättigheter som tryckfrihetsförordningen ger och om skadestånd och andra påföljder kan inträda vid kontraktsbrott genom uppgiftslämnande för offentliggörande utan att detta kolliderar med reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Övervägande skäl har ansetts tala för att avtalade tystnadsplikter generellt tar över meddelarfriheten (prop. 1986/87:151 s. 117–119).

Frågan om att utvidga meddelarfriheten utanför myndighetsområdet har flera gånger varit föremål för utredning och övervägande.

Yttrandefrihetsutredningen (SOU 1983:70) lämnade förslag om en utvidgning av meddelarfriheten. Regeringen (prop. 1986/87:151) valde dock att inte föra fram förslaget. Konstitutionsutskottet (bet. KU 1987/88:36) ansåg att det fanns skäl att utvidga meddelarfriheten att i princip gälla förhållandet även utanför den offentliga sektorn. Enligt utskottet var dock det material som förelåg i ärendet inte tillräckligt. Utskottet ansåg att regeringen i stället borde se till att frågan blev föremål för utredning.

Meddelarskyddskommittén (SOU 1990:12) föreslog en grundlagsreglering om rätt för enskilda inom företag och organisationer att lämna uppgifter, som omfattas av avtalad tystnadsplikt, för publicering utan att drabbas av straff eller andra rättsföljder. Regeringen (prop. 1990/91:64) konstaterade att förslaget mött starkt motstånd bland remissinstanserna och fann att det inte var möjligt att föra fram frågan om en vidgad insyn inom den privata sektorn till grundlagsstiftning i samband med 1991 års riksdagsval. Konstitutionsutskottet (bet. 1990/91:KU21) ansåg att det var angeläget att öka insynen i det privata näringslivet och i de stora organisationerna. Vilken väg man lagstiftningstekniskt skulle gå var enligt utskottet en komplicerad fråga. Också utskottet kunde konstatera att det inte hade varit möjligt att föra fram frågan om ett förstärkt meddelarskydd på den privata sektorn inför riksdagsvalet år 1991. Liksom regeringen ansåg utskottet att frågan borde ägnas fortsatt uppmärksamhet.

Kommunala förnyelsekommittén drog, i sitt slutbetänkande Förnyelse av kommuner och landsting (SOU 1996:169), följande slutsatser. Offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag är inskränkt i förhållande till vad som gäller på myndighetsområdet. Reglerna har dock inte varit i kraft tillräckligt länge för att det skall gå att dra några generella slutsatser om utfallet. Utvecklingen bör följas kontinuerligt. Yttrande- och meddelarfriheten för kommunalt anställda har påverkats negativt under 1990-talets förnyelsearbete och neddragningar. Det krävs insatser i form av utbildning och uppföljning för att komma till rätta med de problem som visat sig. – Reglerna om handlingsoffentlighet har inte alltid tillämpats tillfredsställande. Även på detta område behöver insatser göras för att åstadkomma en varaktig förbättring. – Kommittén har inte funnit anledning att föreslå någon lagändring rörande offentlighetsprincipen utan anser att de problem som finns kan åtgärdas genom utbildnings- och informationsinsatser.

Demokratiutredningen ansåg, i betänkandet En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet (SOU 2000:1), det angeläget att utvidga och förstärka meddelarskyddet så att det gäller även för privatanställda, eftersom offentlig finansiering av privat verksamhet blir vanligare – t.ex. inom sjukvård eller miljöfarlig verksamhet. Utredningen menade att demokratiska värderingar och etiska principer är lika viktiga när andra aktörer övertar offentligfinansierad verksamhet.

Enligt 5 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn får Justitiekanslern (JK) som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Att inte tillräckligt skyndsamt pröva en begäran om att få ta del

av allmänna handlingar är att betrakta som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB (se NJA 1993 s. 216).

Om en befattningshavare har åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och felet kan beivras genom disciplinärt förfarande får JK, enligt 6 §, göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Anser JK det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får JK göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

Av 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning framgår att en arbetstagarare, som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag. Disciplinpåföljd får meddelas bara om arbetstagararen inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom (17 §). När en åtgärd har vidtagits för att åtal skall väckas mot en arbetstagarare får arbetsgivaren, enligt 18 § första stycket, inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av vad som har föranlett åtgärden. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott. Disciplinpåföljd får, enligt 19 § första stycket, inte meddelas efter det att arbetstagararens anställning har upphört eller uppsägning har ägt rum.

Lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (LGS) tillkom samtidigt med miljöbalken. I lagen sammanfördes vissa bestämmelser från de numera upphävda lagarna renhållningslagen (1979:596) och naturvårdslagen (1964:822), vilka inte ansågs passa in i miljöbalken. Enligt 9 § LGS skall affisch eller annan tillfällig anordning utomhus för reklam, propaganda eller liknande ändamål tas bort inom fyra veckor efter uppsättandet av den som ansvarar för anordningen, om inte myndighet medgett annat. Paragrafen motsvarar i sak 22 § tredje stycket naturvårdslagen. I förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1974:166) uttalade föredragande statsråd att det var angeläget att komma till rätta med olägenheterna av tillfällighetsreklam, eftersom det förekom alltför ofta att mer eller mindre trasiga affischer satt kvar avsevärd tid efter det att den tilldragelse som affischen avsåg inträffat. Statsrådet föreslog därför att det vid straffansvar skulle åligga den som utomhus anbringat eller låtit anbringa sådan tillfällighetsreklam att avlägsna den inom fyra veckor.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 9 § LGS kan dömas till böter (14 §). Kommunen får vid äventyr av vite besluta om de förelägganden och de förbud som behövs i ett enskilt fall för att lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen skall efterlevas. Blir ett föreläggande eller förbud inte åttlytt får kommunen låta vidta åtgärder på den ansvariges bekostnad (12 §).

Våren 1995 avstyrkte utskottet en motion där det begärdes att meddelarskyddet skulle utvidgas till att gälla utanför den offentliga sektorn. Utskottet uttalade att det var angeläget att öka insynen i det privata näringslivet och i de stora organisationerna, men att frågan lagstiftningstekniskt var mycket svår att lösa med hänsyn till de olika motstående intressen som gjorde sig gällande. Enligt utskottet var det möjligt att resultatet av arbetet i den då nyligen tillsatta Kommunala förnyelsekommittén (Fi 1995:02) skulle kunna ge vissa uppslag som förde frågan framåt. Utredningens arbete borde därför avvaktas (bet. 1994/95:KU14).

Våren 1999 behandlade utskottet en motion med motsvarande yrkande som i motionerna 1999/2000:K201 och 2000/01:K211. Utskottet uttalade då att svensk yttrandefrihetslagstiftning uppfyller kraven i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Utskottet var inte berett att föreslå någon ändrad lagstiftning med anledning av den då aktuella motionen, varför den avstyrktes (bet. 1998/99:KU22).

Justitieutskottet behandlade olika frågor om vittnesskydd våren 2000 (bet. 1999/2000:JuU23). I betänkandet redovisade justitieutskottet ett antal åtgärder som vidtagits under senare år i syfte att förbättra situationen för vittnen och målsägande i domstol, bl.a. att straffet för övergrepp i rättsak skärpts år 1997 och att ytterligare skärpningar är att vänta, att Domstolsverket på regeringens uppdrag finansierat en försöksverksamhet med vittnesstöd samt att det pågår en försöksverksamhet med användning av videoteknik i rättegång. Videotekniken används exempelvis i fall då vittnen på grund av rädsla eller fruktan för sin säkerhet inte anser sig kunna inställa sig i rättsalen. Vidare framhöll justitieutskottet att regeringen gett Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utarbeta ett nationellt handlingsprogram för skydd av vittnen. I betänkandet avstyrkte justitieutskottet motioner om förstärkt vittnesskydd m.m. med motiveringen att ytterligare åtgärder inte var påkallade.

#### *Pågående utredningsarbete*

I budgetpropositionen för 2001 redovisar regeringen att en särskild utredare givits i uppdrag att se över yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna (Ju 2000:R). Uppdraget gäller t.o.m. den 1 maj 2001 (prop. 2000/01:1 volym 2 utgiftsområde 1).

Regeringen upplyser i propositionen också att en kampanj kommer att genomföras för att öka kunskapen och medvetenheten i samhället och bland de anställda i förvaltningen om offentlighetsprincipen och dess roll för öppenhet och demokrati. Arbetet skall pågå under åren 2000 och 2001 och ledas av en ordförande samt ett offentlighetsråd med företrädare för bl.a. stat, kommun och landsting. – Målet med kampanjen, som benämns Öppna Sverige, är att göra Sverige till ett föredöme internationellt samt att alla medborgare, särskilt chefer och anställda i offentlig sektor, skall ha god kunskap om offentlighetslagstiftningen. Öppna Sverige skall stimulera till en bred diskussion

om regleringen ute på arbetsplatserna och strävar efter att så många organisationer som möjligt skall delta i öppenhetsarbetet. Kampanjen har nyligen tillsammans med ordförandena i Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet samt statsrådet Britta Lejon gått ut med ett upprop till de politiska och administrativa ledningarna i offentlig sektor att delta i arbetet.

### Utskottets bedömning

Motionerna 1999/2000:K356 yrkande 1 (mp) och 2000/01:K292 (v) angående information om yttrandefriheten får i allt väsentligt anses tillgodosedda genom den nyligen inledda kampanjen Öppna Sverige. Motionerna avstyrks.

Även motionerna 1999/2000:K222 (m) och 2000/01:K210 (m) om skydd för yttrandefriheten får huvudsakligen anses tillgodosedda genom Öppna Sverige-kampanjen. Motionerna avstyrks. Likaså kommer de frågor som tas upp i motion 2000/01:Kr341 yrkande 9 (c) om skydd för offentlighetsprincipen att höra till det som kommer att behandlas i den pågående kampanjen. Därtill kommer att Justitiekanslern enligt utskottets mening redan har vittgående befogenheter att ingripa när offentlighetsprincipen träds för när. Motionen avstyrks.

Enligt vad regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2001 har en särskild utredare givits i uppdrag att se över yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna. Uppdraget gäller t.o.m. den 1 maj 2001. Demokratiutredningens förslag att utvidga meddelarskyddet så att det gäller även för privatanställda remissbehandlas för närvarande. Utskottet finner inte skäl att föregripa dessa arbeten. Motionerna 1999/2000:K266 (v) och 1999/2000:K250 (v) om offentliganställdas respektive privatanställdas yttrandefrihet avstyrks.

Utskottet har tidigare flera gånger, senast våren 1999, gjort bedömningen att svensk yttrandefrihetslagstiftning uppfyller kraven i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Utskottet vidhåller den inställningen. Motionerna 1999/2000:K201 (m) och 2000/01:K211 (m) om yttrandefrihet för alla avstyrks.

I motion 2000/01:K363 (v) tas frågan om ideella föreningars yttrandefrihet upp. Lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning bygger på en balansgång mellan möjligheterna att sprida information om olika tilldragelser m.m. och möjligheterna att komma till rätta med olägenheter – t.ex. nedskräpning – av sådan tillfällighetsreklam. Utskottet förutsätter att regeringen följer hur lagstiftningen tillämpas och vidtar de åtgärder som kan visa sig nödvändiga. Utskottet är inte berett att nu föreslå några ändringar i lagstiftningen. Motionen avstyrks därför.

### Internet

#### Motioner

I motion 1998/99:T809 av Johnny Gylling och Amanda Grönlund (kd) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen an-

förts om censur på Internet (yrkande 2). Motionärerna anser att Sverige bör ha ett system med ansvariga utgivare för elektroniska anslagstavlor och olika Internettjänster. Vidare menar motionärerna att diskussionsforum och hemsidor måste behandlas på samma sätt som vanliga tidningar och TV eller radio. Dock måste lagstiftningen anpassas för det elektroniska mediet. Enligt motionärerna kan däremot censur av Internet inte komma i fråga. Införande av censur anser motionärerna skulle vara samma sak som att öppna alla brev och paket som skickades med vanlig post eller att avlyssna telefonsamtal.

*I motion 1999/2000:K272 av Lars Wegedal och Carina Adolfsson (s)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om begränsning av vissa hemsidor på offentliga datorer. Motionärerna menar att det är rimligt att söka finna tekniska lösningar för att de yngsta barnen, när de använder datorer i offentlig miljö, inte skall riskera att hamna på sidor med innehåll som inte är försvarbart ur en allmän moralisk synpunkt, t.ex. sidor med pornografi eller narkotikaförsäljning. Möjligen går det enligt motionärerna att finna begränsningsmöjligheter i de programvaror man använder sig av.

*I motion 1999/2000:K330 av Ronny Olander m.fl. (s)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Internet. Motionärerna anför att bruket av Internet måste omgärdas med en helt annan kritisk hållning än vad som gäller medier i allmänhet, eftersom ingen extern part kan kvalitetssäkra innehållet. Motionärerna menar att man inte kan tillåta gränsöverskridande medier/Internet att sprida våldshandling, rasism, pornografi och barnpornografi samt att man inte kan tillåta bristande respekt mot vuxna människor, barn och djur. Regeringen bör enligt motionärerna agera både nationellt och internationellt för att motverka att Internet används i brutala, ovärdiga sammanhang. Vidare anser motionärerna att regeringen bör inleda ett långsiktigt strategiskt arbete i samma syfte med olika aktörer, där frivillig- och föräldraorganisationer med inriktning på barn och ungdomar bör ha en självskriven plats.

*I motion 1999/2000:T705 av Eva Flyborg m.fl. (fp)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om grundlagskydd för elektroniska medier (yrkande 3). Att ett sådant skydd inte finns i dag är enligt motionärerna att hänföra till att dessa medier inte var utvecklade vid den tiden yttrandefrihetsgrundlagen skrevs. Motionärerna menar att det är angeläget att yttrandefrihetsgrundlagen kompletteras med grundlagskydd för elektroniska medier. Regeringen bör före ordinarie riksdagsval 2002 återkomma till riksdagen med förslag till ändring i yttrandefrihetsgrundlagen, anser motionärerna.

*I motion 2000/01:K341 av Åsa Torstensson m.fl. (c)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad i motionen anförts om att utsträcka den reella yttrandefriheten till nya medier (yrkande 2). Motionärerna anför att det fria ordet inte är skyddat på individuell nivå av yttrandefrihets- och tryckfrihetsgrundlagarna. Bland annat detta förhållande menar motionärerna har gjort det möjligt att inskränka yttrandefriheten på Internet. Möjligheten att individualisera yttrandefriheten genom att utsträcka skyddet för det fria ordet till

## Bakgrund

Enligt 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen är grundlagen tillämplig på sådana tekniska upptagningar som sprids till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om radioprogram skall, enligt 1 kap. 9 §, tillämpas när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Det gäller dock inte om den mottagande kan ändra innehållet i registret.

Termen tekniska upptagningar fördes in i yttrandefrihetsgrundlagen den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:43, bet. 1997/98:KU19 och 1998/99:KU4, rskr. 1997/98:214 och 1998/99:2). Detta har stor betydelse för yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på nya former av upptagningar av information (nya fysiska databärare). Tekniska upptagningar utgör i detta sammanhang en samlingsterm för upptagningar som innehåller text, stillbilder, rörliga bilder eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Ändringen medför att även cd-romskivor och datordisketter med endast text eller stillbilder omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. En bok som ges ut endast i form av en cd-romskiva omfattas sålunda sedan årsskiftet av grundlagsregleringen.

I lagstiftningsärendet väcktes ett par motioner om just teknikberoendet. I en motion yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning om och förslag till en teknikberoende, generell yttrandefrihetsgrundlag efter mönster av bl.a. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I en annan motion yrkades däremot att riksdagen skulle ge regeringen till känna att det tryckta ordet har en speciell ställning inom opinionsbildningen och samhällsdebatten och att det därför är viktigt att slå vakt om tryckfrihetsförordningens särställning. Konstitutionsutskottet avstyrkte yrkandet som rörde en generell yttrandefrihetsgrundlag. Enligt utskottet framgick det av propositionen att regeringen var väl medveten om frågans stora principiella betydelse. Utskottet uppgav vidare att man utgick från att regeringen ser till att denna och sammanhängande frågor övervägs i lämpligt sammanhang. Även yrkandet om ett tillkännagivande om det tryckta ordets särställning avstyrktes. Utskottet instämde i och för sig i att det tryckta ordet har en speciell ställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten men underströk samtidigt att regeringen inte föreslagit något som tunnar ut tryckfriheten (bet. 1997/98:KU19).

Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlur antogs av riksdagen våren 1998 (bet. 1997/98:JuU11, rskr. 149). Med elektronisk anslagstavla förstås i lagen en tjänst för förmedling av elektroniska meddelanden. Lagen innebär att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla skall ha



uppsikt över den. Tillhandahållaren skall vidare vara skyldig att lämna användare av tjänsten viss information och att ta bort vissa slag av straffbara meddelanden. Om tillhandahållaren inte lämnar föreskriven information eller om han försummar sin skyldighet att ta bort vissa meddelanden kan han straffas.

Den 16 april 1998 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté, Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06, dir. 1998:32), med uppgift att bl.a. göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. Kommittén skall redovisa sitt arbete i denna del senast den 31 december 2000.

Regeringen beslutade den 4 februari 1999 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skall analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten (Ju 1999:01, dir. 1999:8). Utvecklingen inom informationstekniken har enligt direktiven gått snabbt sedan yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft år 1992. De medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen har fortlöpande utvecklats. Nya fysiska bärare av information har tillkommit och tillkommer alltjämt. De blir tillgängliga och användbara för i stort sett alla. Samtidigt skapas enligt direktiven nya medel för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Till bilden hör också en fortgående internationalisering.

Den snabba utvecklingen gör det nödvändigt att kontinuerligt bevaka och anpassa regelverken på området. Införandet av termen tekniska upptagningar i yttrandefrihetsgrundlagen kan enligt direktiven förväntas att på ett tillfredsställande sätt möta den tekniska utvecklingen när det gäller upptagningar med sådana yttranden som yttrandefrihetsgrundlagen är avsedd att skydda. Det som nu behöver utredas är således i första hand yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. på informationsöverföringar som sker på annat sätt än genom att fysiska databärare transporteras mellan avsändare och mottagare. Det som nu har sagts hindrar enligt direktiven inte att vissa justeringar kan behöva göras i såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen för att reglerna skall anpassas till utvecklingen på informationsteknikens område. Kommittén, som antagit namnet Mediegrundlagsutredningen, skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2000.

I regeringens skrivelse 1999/2000:137 Barn – här och nu, Redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter behandlas bl.a. frågan om skydd av barn från skadligt innehåll i medierna. Regeringen anför i skrivelsen bl.a. följande.

Under det svenska ordförandeskapet i EU våren 2001 har regeringen beslutat att arrangera ett expertseminarium med namnet Barn och unga i det nya medielandskapet. Mötet kommer att fokusera på frågor som rör hur barn skall skyddas från skadligt medieinnehåll. Bland annat kommer TV, Internet samt dator- och TV-spel att behandlas.

Seminariet ligger i linje med det redan pågående arbetet inom EU med att skapa en acceptabel skyddsnivå för barn i ett medielandskap kännetecknat av globalisering, snabb teknikutveckling och framväxt av nya system för medie-

distribution. Informationen flyter allt friare över nationsgränserna. I takt med att medieutbudet ökar blir också risken att barn får tillgång till skadligt medieinnehåll större. Globaliseringen och teknikutvecklingen visar på behovet av att, vid sidan av nationell lagstiftning, förstärka insatserna för att skapa dialog med branscherna, etablera internationella nätverk samt förebygga skadeverkningar genom kunskapsinsamling och informations spridning.

Inom EU är medvetenheten och enigheten om att det nya medielandskapet kräver nya metoder för att skydda barn stor. Under år 1998 antog ministerrådet dels en *rekommendation* (Rådets rekommendation nr 98/560/EG av den 24 september 1998) om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten i audiovisuella tjänster och informationstjänster, dels en *handlingsplan* (Europaparlamentets och rådets beslut nr 276/1999/EG av den 25 januari 1999) för att främja en säkrare användning av Internet.

Rekommendationen, vars effekter skall utvärderas under år 2000, omfattar alla audiovisuella tjänster och informationstjänster som görs tillgängliga för allmänheten, oavsett spridningssätt. Det rör t.ex. tjänster via Internet men även radio- och TV-sändningar. Medlemsstaterna rekommenderas bl.a. att "främja inrättandet på frivillig grund" av självreglerande nationella system.

Våldsskildringsrådet, som är en kommitté under Kulturdepartementet, fick i tilläggsdirektiv i december 1998 ansvaret för att informera branscherna om rekommendationens innehåll, följa branschernas självreglerande arbete och fungera som deras stöd och samtalspartner i frågor som rör skydd av barn i media. Insatserna riktar sig även mot datorspelsbranschen vars organisation MDTS till julhandeln år 1999 införde en gemensam åldersmärkning av spelprodukter med våldsinslag som en direkt följd av rekommendationen.

Även *handlingsplanen* syftar till att främja branschens självreglering. Under fyra år har 25 miljoner euro avsatts för branschprojekt som syftar till bättre övervakning av innehållet på Internet, bl.a. genom s.k. hot-lines och utvecklandet av filtreringsverktyg som ger föräldrar och skolpersonal möjlighet att välja bort innehåll som anses olämpligt för barn. Information och medvetandegörande insatser tilldelas också medel.

### Utskottets bedömning

Mediegrundlagsutredningen har i uppdrag att analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Frågorna om att censur på Internet inte skall få förekomma, som tas upp i motion 1998/99:T809 yrkande 2 (kd), och om grundlagsskydd för elektroniska medier, som tas upp i motion 1999/2000:T705 yrkande 3 (fp), kan förväntas bli behandlade av kommittén. Det finns inte skäl att föregripa det arbetet. Motionerna avstyrks. Detsamma gäller frågan om att utsträcka den reella yttrandefriheten till nya medier, som tas upp i motion 2000/01:K341 yrkande 2 (c). Följaktligen avstyrks även den motionen.

I motion 1999/2000:K272 (s) tas upp frågan om begränsning av vissa hemsidor på offentliga datorer och i motion 1999/2000:K330 (s) diskuteras begränsningar av utbudet på Internet. Syftet bakom bägge motionerna är främst att skydda barn från skadligt eller olämpligt innehåll. Regeringen pekar i sin redogörelse för barnpolitiken (skr. 1999/2000:137) på att det bedrivs ett omfattande arbete i syfte att skydda barn från skadligt innehåll i medierna både nationellt och inom EU. Under år 1998 antog ministerrådet en rekommendation om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten i audio-

visuella tjänster och informationstjänster och år 1999 antogs en handlingsplan för att främja en säkrare användning av Internet. Såväl rekommendationen som handlingsplanen syftar till att främja branschens självreglering. Under fyra år har 25 miljoner euro avsatts för branschprojekt som syftar till bättre övervakning av innehållet på Internet, bl.a. genom s.k. hot-lines och utvecklandet av filtreringsverktyg som ger föräldrar och skolpersonal möjlighet att välja bort innehåll som anses olämpligt för barn. Utskottet kan således konstatera att det redan pågår ett omfattande arbete som syftar till att skydda barn från skadligt och olämpligt medieinnehåll. Motionerna avstyrks.

## Etableringsfrihet

### Motioner

I motionerna 1999/2000:K276 och 2000/01:K400 båda av Per Unckel m.fl. (m) begärs tillkännagivanden till regeringen om etableringsfrihetens betydelse för tryck- och yttrandefriheten (yrkande 1). Motionärerna anför att det fria ordet har en direkt betydelse för informationsfriheten och medborgarnas frihet. Öppenheten för nya tankar och möjligheten att pröva dem i verkligheten möjliggör, tillsammans med den kritiska granskningen av maktutövning och existerande föreställningar, en ständigt pågående utveckling av det mänskliga samhället. Det kommer till uttryck genom yttrandefrihet och tryckfrihet, genom pressfrihetens självklara traditioner i Sverige och genom att massmedierna står fria och oberoende från den offentliga makten. Motionärerna menar att lagstiftaren bör inskränka sin uppgift till att upprätta ett brett, stabilt ramverk som säkerställer det fria ordet, skyddar individens integritet och får marknadsekonomin att fungera. Inom detta ramverk kan sedan såväl allehanda tekniska lösningar som nya och gamla medier och tjänster rymmas. Yttrandefriheten och tryckfriheten är enligt motionärerna centrala värden i det fria samhället. Det skall råda stor frihet att ge ut och distribuera medieprodukter och att pröva deras ekonomiska bärkraft. Inom ramen för dagens tekniska begränsningar för medier skall det vara läsarna, lyssnarna, tittarna och användarna som genom sina val avgör vilka medier som skall ha förutsättningar att distribueras. Det kan inte vara, och får inte vara, politiskt grundat godtycke som avgör mediernas utveckling. Staten skall verka för etableringsfrihet så långt tekniken förmår. Inom ramen för tillgängliga frekvenser eller kanaler skall var och en behandlas likvärdigt. Etableringsfrihet är det bästa sättet att utan offentliga regleringar motverka mediekoncentration. Därmed uppnås en mångfald på publikens och samhällets villkor. För ett vitalt kultursamhälle är det av stor vikt att det finns så många forum för skapande som möjligt, så många kanaler för att nå publiken som tekniken medger och så många alternativ att välja mellan som det finns intresse att sända och som publiken efterfrågar. En politik för fria medier kommer också att leda till att teknikens utveckling sker utifrån de enskilda medborgarnas behov och intressen. Det innebär att gränserna mellan olika medier luckras upp, samtidigt som lagar och regler som är teknikbundna snabbt kommer att bli både otidsenliga och motverka sina egna syften. Det ställer krav på lagstiftning som ger en frihet för de nya mediernas utveckling,

från Internettjänster till television. Sverige skall vara ett land där denna utveckling är naturlig och internationellt ledande.

Den nya tidens medier skall, liksom den fria pressen, stå oberoende från stat och kommun. Staten skall inte genom politiska beslut och godtyckliga val avgöra vem eller vilka som skall få sända.

## Bakgrund

Enligt 4 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätt att genom tryckpress framställa tryckalster. Rätt att saluhålla, försända eller på annat sätt sprida tryckta skrifter gäller på samma sätt enligt 6 kap. 1 §. Även rätten att importera tryckta skrifter är säkerställd i tryckfrihetsförordningen (13 kap. 5 § tredje stycket). Dessa regler om etableringsfrihet, spridningsrätt och införselrätt har tillsammans med censurförbudet av regeringen ansetts innebära att det allmänna inte kan hindra ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning som förmedlas genom tryckta skrifter (prop. 1990/91:64 s. 77).

Yttrandefrihetsgrundlagen tillförsäkrar i 3 kap. 1 § varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd. Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får dock, enligt 3 kap. 2 § första stycket regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Eftersom frekvensutrymmet inte är obegränsat, är det av tekniska skäl inte möjligt att uppnå en grundlagsfäst etableringsfrihet i tryckfrihetsrättslig mening när det gäller radiosändningar (prop. 1990/91:64 s. 116). I syfte att så långt som möjligt låta de värderingar som bör vara vägledande vid lagstiftning om tillstånd och villkor för att sända, föreskrivs i bestämmelsens andra stycke att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Detta utgör en principiell målsättning för såväl normgivning som beslut i enskilda fall.

Utskottet avstyrkte motionsyrkanden motsvarande det nu aktuella yrkandet såväl år 1998 som år 1999. Vid det första tillfället hänvisade utskottet till pågående utredningsarbete och till att riksdagen då nyligen hade tagit ställning i fråga om sändningstillstånd och tillståndsvillkor. Mot bakgrund av dessa omständigheter menade utskottet att det saknades skäl att göra tillkännagivanden till regeringen i fråga om grundläggande principer och former för programföretags verksamhet (bet. 1997/98:KU16). Vid det sistnämnda tillfället motiverades avstyrkandet med att utskottet inte fann skäl att frånga sin tidigare bedömning när det gällde grundläggande principer och former för programföretagens verksamhet (bet. 1998/99:KU23).

Mediekoncentrationskommittén lämnade sitt betänkande Yttrandefriheten och konkurrensen, Förslag till mediekoncentrationslag m.m. (SOU 1999:30) i februari 1999. Kommittén hade till uppgift att lägga fram förslag om lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. I betänkandet föreslår kommittén bl.a. ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefri-

hetsgrundlagen samt att det införs en särskild mediekoncentrationslag. Förslagen innebär i korthet att en koncentration skall kunna förbjudas, om den

1. skapar, förstärker eller förändrar kontrollen över en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i fråga om en sådan verksamhet som enligt det föregående har särskild betydelse för opinionsbildningen – dagspress, radio och TV – eller en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana verksamheter, och

2. i betraktande av koncentrationens art, marknadsförhållandena och berörda företags förväntade agerande kan befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Kommitténs förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt Kulturdepartementets verksamhetsplan för år 2001 är en proposition med anledning av kommitténs arbete att vänta under senare delen av året. Beredningen sker med beaktande av det arbete som pågår kring mediegrundlagarna inom Justitiedepartementet.

### Utskottets bedömning

I motionerna 1999/2000:K276 yrkande 1 och 2000/01:K400 yrkande 1 (båda m) tas frågan om etableringsfrihetens betydelse för tryck- och yttrandefriheten upp. Utskottet har avstyrkt motsvarande motionsyrkanden vid flera tillfällen tidigare, senast vid riksmötet 1998/99. Det har i sak inte framkommit någonting nytt som föranleder en förändrad bedömning. Vidare anser utskottet att det pågående beredningsarbetet avseende Mediekoncentrationskommitténs förslag inte bör föregripas. Utskottet avstyrker motionerna.

### Hets mot homosexuella m.m.

#### Motioner

I motion 1999/2000:K258 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) begärs att riksdagen beslutar om sådana ändringar i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 16 kap. 8 § brottsbalken i enlighet med vad som anförts i motionen. Motionärerna anför att skyddet för homosexuella inte är tillräckligt. Homosexuella tillhör de klassiska, ideologiska måltavlorna för nazistiska och fascistiska idéer. Förtrycket mot homosexuella ökar alltmer och tar sig många obehagliga uttryck. Undersökningar gjorda av bl.a. kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet visar enligt motionärerna att var fjärde homosexuell någon gång blivit utsatt för våld eller hot om våld. Motionärerna menar därför att även homosexuella borde få skydd av bestämmelsen som förbjuder hets mot folkgrupp. Enligt motionärerna är det viktigt att samhället reagerar mot de övergrepp som förekommer. Ett förbud förbättrar också polisens möjligheter att motverka nazistisk verksamhet. Beträffande den lagtekniska utformningen av ett förbud av hets mot homosexuella hänvisar motionärerna till den s.k. Homosexutredningens överväganden (SOU 1984:63). Motionärerna anför också att motsvarande bestämmelser i andra länder har visat sig fungera på avsett vis.

Frågan om förbud av hets mot homosexuella tas också upp i *motion 1999/2000:K309 av Yvonne Ruwaida och Mikael Johansson (mp)*. Motionärerna, som yrkar att riksdagen hos regeringen begär ett lagförslag enligt vad som anförts i motionen, framhåller att nazister bedriver en ideologiskt motiverad hatpropaganda mot judar och andra religiösa minoriteter, invandrare, färgade samt homo- och bisexuella och att den grova brottsligheten mot homosexuella ofta har ideologiska förtecken. Enligt motionärerna bör bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändras så att åtal kan väckas även mot nazistiska hatskrifter mot homo- och bisexuella. Den av regeringen tillsatta utredningen som har till uppgift att undersöka bl.a. denna fråga bör få i uppdrag att skyndsamt avge ett förslag till ändring av tryckfrihetsförordningen och brottsbalken för att ge homo- och bisexuella skydd av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

De homosexuellas rättigheter behandlas även i *motion 1999/2000:L430 av Anita Johansson (s)*. Motionären begär att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av lagstiftningen om hets mot folkgrupp (yrkande 1). I motionen framhålls att alla människor är olika och att intolerans mot olikheter bland enskilda människor och grupper av människor riskerar att till sist bli en intolerans som kan vändas mot vem som helst. Intolerans undergräver demokratins jordmån och förråar hela samhällsklimatet. Därför är tolerans ett livsavgörande värde för alla människor i samhället, och ett gemensamt värde att försvara, anser motionären. Med hänsyn härtill menar motionären att det är en brist i lagstiftningen att bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte går att tillämpa på hets mot homosexuella. Motionären pekar på att det finns straffrättslig lagstiftning om hets mot homosexuella som grupp i ett flertal europeiska länder och att erfarenheterna från t.ex. Danmark och Norge visar att sådan lagstiftning inte medför någon omotiverad inskränkning i tryck- och yttrandefriheten. Vidare poängterar motionären att de organisationer som arbetar för homosexuellas rättigheter står eniga bakom kravet på en lagändring.

I *motion 1999/2000:So225 av Barbro Westerholm m.fl. (fp, s, v, c, mp)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring av tryckfrihetsförordningens, brottsbalkens och regeringsformens bestämmelser om kränkning av och hets mot person grundat på tillhörighet till folkgrupp (yrkande 1 delvis). Enligt motionärerna är det oacceptabelt att våld, hot och diskriminering mot homo-/bisexuella och transpersoner är vardagliga företeelser i Sverige och övriga världen. Därför, menar motionärerna, måste arbetet att bekämpa våld, hot och diskriminering mot homo-/bisexuella och transpersoner bedrivas både i Sverige och internationellt. Konkreta åtgärder som enligt motionärerna behöver vidtas är bl.a. att komplettera tryckfrihetsförordningens bestämmelse om hets mot folkgrupp så att den även omfattar hets mot homo-/bisexuella och transpersoner.

Motsvarande resonemang förs i *motion 2000/01:Ju724 av Tasso Stafilidis m.fl. (v, s, c, fp, mp)* där det också begärs ett tillkännagivande till regeringen om ändring av tryckfrihetsförordningens, brottsbalkens och regeringsformens bestämmelser om kränkning av och hets mot person grundat på tillhörighet till folkgrupp (yrkande 1 delvis).

I motion 2000/01:L459 av Ana Maria Narti m.fl. (fp) begärs ett tillkännagivande till regeringen om ändring av tryckfrihetsförordningens bestämmelse om hets mot folkgrupp (yrkande 7). Motionärerna vill att bestämmelsen skall omfatta också hets mot homosexuella och bisexuella.

## Bakgrund

### *Gällande bestämmelser*

Enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Några bestämmelser som direkt tar sikte på homosexuella finns däremot inte i grundlagarna.

Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, döms enligt 16 kap. 8 § brottsbalken (BrB) för *hets mot folkgrupp* till böter eller fängelse i högst två år. Begås gärningen genom tryckt skrift skall den enligt 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen anses som tryckfrihetsbrott och begås gärningen i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning skall den enligt 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen anses som yttrandefrihetsbrott.

Enligt 16 kap. 9 § BrB kan en näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av att denne har homosexuell läggning samt den som anordnar allmän sammankomst eller offentlig tillställning och diskriminerar någon av samma anledning, dömas för *olaga diskriminering* till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom döms enligt 5 kap. 3 § BrB för *förolämpning*. Förolämpning får i princip inte åtalas av annan än målsägande. Ett undantag från denna regel är dock bl.a. förolämpning mot någon med anspelning på att han har homosexuell läggning. Enligt 5 kap. 5 § BrB får åklagaren i sådana fall åtala, om målsäganden angett brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Brottet kan utgöra tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott om det begås genom tryckt skrift respektive i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning.

I 29 kap. 2 § BrB stadgas att som försvårande omständighet vid bedömandet av straffvärdet skall vid sidan av vad som gäller för varje brottstyp särskilt beaktas bl.a. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet. Enligt förarbetena (prop. 1993/94:101, s. 22) tar bestämmelsen sikte inte bara på hets mot folkgrupp utan även på t.ex. fall där ett motiv för brottet varit att kränka någon på grund av dennes sexuella läggning.

Utredningen om homosexuellas situation i samhället föreslog i betänkandet *Homosexuella och samhället* (SOU 1984:63) att bestämmelserna om *hets mot folkgrupp* i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen skulle ändras så att anspelning på sexuell läggning också skall vara straffbar. Regeringen ansåg dock att tillräckliga skäl inte förelåg att föreslå en ändring av bestämmelserna om hets mot folkgrupp (prop. 1986/87:124). Socialutskottet förklarade sig vara tveksamt till behovet av en regeländring och avstyrkte ett motionsyrkande motsvarande utredningsförslaget (bet. SoU 1986/87:31).

Frågan om kriminalisering av hets mot homosexuella har senare behandlats av Konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen.

Vid 1992/93 års riksmöte uttalade utskottet bland annat att det vid utformningen av straffbestämmelser gäller att finna den rätta avvägningen mellan yttrandefrihetsintresset och olika gruppers behov av skydd mot nedsättande omdömen eller kritik. Mot bakgrund av vikten av vidast möjliga yttrandefrihet saknades det, enligt utskottets mening, anledning att ändra straffbestämmelserna (bet. 1992/93:KU2).

Vid påföljande riksmöte, då frågan återigen väcktes genom ett par motionsyrkanden, hänvisade utskottet åter till att tryckfriheten sedan lång tid har ett mycket starkt skydd i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen. Utskottet förklarade sig i allt väsentligt dela den uppfattning som framförts av departementschefen i propositionen om homosexuellas situation i samhället. Utskottet tillade att man inte kunde bortse från möjligheten att en lagändring kunde leda till att de homosexuella, på ett sätt som många av dem inte önskar, pekades ut som en speciell grupp i samhället. Utskottet vidhöll således sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionerna (bet. 1993/94:KU2).

Utskottet tog vid 1995/96 års riksmöte, i anledning av två motioner, på nytt ställning till frågan och förklarade sig bestämt ta avstånd från alla former av nedsättande uttalanden om homosexuella. Under hänvisning till bestämmelserna i BrB om förolämpning, uppvigling och olaga diskriminering framhöll utskottet emellertid att det i lagstiftningen finns tillräckliga medel för att komma åt sådana uttalanden om homosexuella som individer. Enligt utskottets mening måste dock denna lagstiftning i större utsträckning omsättas i konkret handlande. Utskottet framhöll att det är en angelägen uppgift för såväl polis som åklagare att agera effektivt mot denna typ av brottslighet och det underströks att åklagare och domstolar bör uppmärksamma straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 7 BrB. I frågan om att utsträcka straffstadgandet om hets mot folkgrupp till att omfatta även homosexuella ansåg utskottet inte att det framkommit några nya omständigheter som talade för en kriminalisering. Utskottet vidhöll att en kriminalisering skulle innebära en omotiverad inskränkning i den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och att en sådan skulle medföra oöverblickbara konsekvenser. Slutligen återkom utskottet till sin tidigare mening, att en lagändring skulle kunna leda till att de homosexuella, på ett sätt som många av dem inte önskar, pekades ut som en särskild grupp i samhället. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena (bet. 1995/96:KU8).



Utskottet tog vidare upp frågan om kriminalisering av hets mot homosexuella vid 1996/97 års riksmöte. Utskottet ansåg emellertid inte att några nya omständigheter hade framkommit som talade för en utvidgning av förbudet mot hets mot folkgrupp till att omfatta även hets mot homosexuella, och avstyrkte därför två motionsyrkanden i frågan (bet. 1996/97:KU15).

Motionsyrkanden om kriminalisering av hets mot homosexuella behandlades på nytt vid 1997/98 års riksmöte. Utskottet hänvisade då till den utredning som skulle tillsättas inom kort för att bl.a. se över frågan om kriminalisering av hets mot homosexuella och ansåg att dess arbete inte borde föregripas. De aktuella motionerna avstyrktes därför (bet. 1997/98:KU32).

Vid 1998/99 års riksmöte avstyrkte utskottet motionsyrkanden om kriminalisering av hets mot homosexuella med hänvisning till pågående utredningsarbete. Utskottet konstaterade att en parlamentarisk kommitté hade fått i uppdrag att bl.a. ta upp frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella och granska argumenten för och emot en sådan kriminalisering. Utskottet, som välkomnade att frågan om kriminalisering av hets mot homosexuella var föremål för utredning och utgick från att frågan skulle komma att bli grundligt utredd, ville inte föregripa resultatet av kommitténs arbete och avstyrkte därför samtliga motioner (bet. 1998/99:KU22).

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. slutförde sitt arbete i oktober 2000 genom att lämna betänkandet Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. (SOU 2000:88). I betänkandet anför kommittén att övervägande skäl talar för att hets mot homosexuella skall kriminaliseras. Kommittén föreslår att det skall ske genom en utvidgning av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB och att brottet skall benämnas hets mot homosexuella. Vidare föreslår kommittén att en motsvarande förändring görs i 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen, vilket även innebär en motsvarande ändring på yttrandefrihetsgrundlagens område. I betänkandet diskuteras om kriminaliseringen skall avse hets mot just homosexuella eller om den skall avse även hets mot personer med annan sexuell läggning. Av kommitténs direktiv framgick inte annat än att kommittén skulle pröva frågan om hets mot homosexuella skall kriminaliseras. Kommittén konstaterar att uttrycket sexuell läggning ofta används i juridiskt språkbruk som en övergripande term för hetero-, homo- och bisexualitet och uttalar vidare bl.a. följande.

Det är möjligt att man genom användande av begreppet sexuell läggning i och för sig kan avgränsa nykriminaliseringen så att den avser hets mot grupper av personer på grund av deras heterosexuella, homosexuella eller bisexuella läggning utan att därmed ge skydd för alla former av sexuellt beteende. Frågan är dock om det finns skäl att utsträcka nykriminaliseringen till annat än hets mot homosexuella. Heterosexuella utgör en majoritet av befolkningen och det ter sig tämligen långsökt att någon skulle bedriva hets mot denna del av befolkningen. Likaså har man svårt att tänka sig att någon skulle ägna sig åt hetspropaganda som specifikt skulle avse bisexualitet. Med hänsyn härtill och till utformningen av våra direktiv samt – inte minst – till att 1999 års diskrimineringsutredning har i uppdrag att behandla frågan om användningen av termen sexuell läggning i lagstiftningen, föreslår vi att bestämmelsen om hets mot folkgrupp nu utvidgas så att den kommer att omfatta även

hets mot grupper av personer på grund av homosexuell läggning. Brottet skall enligt vårt förslag i sådana fall benämnas hets mot homosexuella.

2000/01:KU9

Kommitténs förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Det kan i sammanhanget nämnas att Kommittén om vissa frågor som rör regeringsformen (Ju 1999:13) enligt tilläggsdirektiv har fått i uppgift att överväga på vilket sätt funktionshinder och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen (dir. 2000:21).

### Utskottets bedömning

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. har i sitt nyligen lämnade betänkande Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. (SOU 2000:88) föreslagit att hets mot homosexuella skall kriminaliseras. I betänkandet diskuteras om kriminaliseringen även bör avse andra sexuella läggningar, t.ex. bisexualitet. Det kan därför på goda grunder antas att de frågor som tas upp i motionerna kommer att behandlas under beredningsarbetet avseende kommitténs förslag. Detta arbete bör inte föregripas. Utskottet avstyrker därför motionerna 1999/2000:K258 (fp), 1999/2000:K309 (mp), 1999/2000:L430 yrkande 1 (s), 1999/2000:So225 yrkande 1 delvis (fp, s, v, c, mp), 2000/01:Ju724 yrkande 1 delvis (v, s, c, fp, mp) och 2000/01:L459 yrkande 7 (fp).

## Religionskränkningar

### Motion

I motion 1999/2000:K286 av Tuve Skånberg och Erling Wälivaara (kd) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en lag mot religionskränkning. Motionärerna anför att det i mångkulturellt och pluralistiskt samhälle som det svenska är angeläget att skapa respekt och trygghet inte bara för den enskildes politiska eller ideologiska övertygelse, etniska bakgrund, eller sexuella läggning, utan också för hans eller hennes religiösa tro och bruk. När företrädare för olika religiösa riktningar protesterade mot att, vad man menade vara, djupt kränkande bilder i utställningen *Ecce Homo* visades i Uppsala domkyrka, bemöttes de enligt motionärerna av nedsättande och föraktfulla omdömen. Före år 1970 fanns i Sverige skydd mot religionskränkning i lagen om trosfrid (tidigare lagen mot hädelse), men den lagen togs bort med hänvisning till att lagstiftningen om hets mot folkgrupp skulle ge ett tillfredsställande skydd mot att religiösa värden inte skulle kränkas. Vidare anför motionärerna att den religiösa pluralismen ökat sedan år 1970, vilket innebär att situationer där olika religiösa seder, bruk och trosföreställningar förekommer och kan kollidera, har blivit långt fler än man då kunde förutse. Enligt motionärerna har lagstiftningen om hets mot folkgrupp visat sig vara obrukbar för att skydda medborgarnas legitima rätt att slippa se sin tro eller trosutövning kränkt. Därför, anser motionärerna, bör återigen en lag om trosfrid införas. Den norska lagstiftningen

## Bakgrund

Före år 1971 gällde enligt 16 kap. 9 § brottsbalken att den som offentligen skymfade det som hölls heligt av Svenska kyrkan eller annat i Sverige verkligt trossamfund kunde dömas för brott mot trosfrid. En motsvarande bestämmelse fanns i 7 kap. 4 § 13 tryckfrihetsförordningen.

Regeringen föreslog i proposition 1970:125 att bestämmelserna skulle upphävas. Till grund för förslaget låg betänkanden från Kommittén för lagstiftning om yttrande- och tryckfrihet. Kommitténs majoritet hade emellertid föreslagit att trosfridsbestämmelsen skulle behållas, men med ett delvis ändrat innehåll: det skulle vara straffbart att i strid mot rätten till religionsfrihet offentligen skymfa sådant som enligt annans trosuppfattning hölls heligt. Två reservanter föreslog att trosfridsparagrafen skulle upphävas. Regeringen anslöt sig till reservanternas uppfattning, att den inskränkning i yttrande- och tryckfriheten som bestämmelsen om brott mot trosfrid medförde inte längre var berättigad. Regeringen anförde också att utvecklingen i samhället hade gått i riktning mot en allt generösare inställning mot oliktankande. Vidare ansåg regeringen att gällande bestämmelser om bl.a. straff för hets mot folkgrupp, förargelseväckande beteende och ärekränkning samt störande av förrättning eller allmän sammankomst utgjorde ett tillfredsställande skydd mot att medborgarnas känsla för religiösa värden skulle kränkas genom otillbörliga förfaranden.

Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 39 år 1970) biföll propositionen och avstyrkte motioner som anslöt sig till kommitténs förslag. Utskottet anförde:

I likhet med föredragande departementschefen anser sig *utskottet* kunna konstatera att utvecklingen i samhället gått i riktning mot en allt generösare inställning mot oliktankande. Enligt de värderingar som sedan länge har gällt i vårt land bör man vara mycket restriktiv med inskränkningar i yttrande- och tryckfriheten. Självfallet kan dock inte uppfattningen om vilka restriktioner som bör finnas vara fastlagd en gång för alltid. Tvärtom är det naturligt att denna uppfattning förskjuts allt efter samhällsutvecklingen. Behovet av att genom lagstiftning särskilt garantera religionsfriheten är enligt utskottets mening numera inte så starkt att det motiverar en inskränkning i yttrande- och tryckfriheten. Den punkt i tryckfrihetsförordningens brottskatalog som avser brott mot trosfrid kan därför tas bort utan att ersättas med någon annan bestämmelse.

Enligt 7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen anses en gärning varigenom någon i tryckt skrift hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på trosbekännelse såsom ett tryckfrihetsbrott: hets mot folkgrupp. Motsvarande reglering gäller även på det yttrandefrihetsrättsliga området.

Motionärerna i motion 1999/2000:K286 (kd) vill att det införs en lag mot religionskränkningar. En sådan lagstiftning fanns i Sverige fram t.o.m. år 1970, men togs bort med hänvisning bl.a. till samhällets utveckling mot en allt generösare inställning mot oliktankande och till att behovet att genom lagstiftning särskilt garantera religionsfriheten inte längre var så starkt att det motiverade en inskränkning i yttrande- och tryckfriheten. De skäl som anfördes år 1970 för borttagande av bestämmelsen om trosfrid, är minst lika aktuella i dag. Motionen avstyrks därför.

## Våldsskildringar

### Motioner

I motion 1999/2000:K292 av Märta Johansson m.fl. (s) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att noggrant följa utvecklingen när det gäller arbetet med att minska våldsskildringarna. Enligt motionärerna bör det vidtas åtgärder mot det ökande våldet i samhället. Genom TV, radio och tidningar erfars dagligen hur våldshandlingar av olika slag har ägt rum i vårt land. Våldet är ofta mycket grovt, grövre än vad det var för bara några tiotal år sedan menar motionärerna. Analyser har gjorts, som försökt förklara varför utvecklingen varit sådan. En analys säger att våldsfilmerna på TV, video och dataspel påverkar vissa människor så negativt att de blir oförmögna att skilja på film och verklighet. Motionärerna anser därför att man noga bör följa utvecklingen när det gäller arbetet med att minska våldsskildringarna och därvid bl.a. undersöka hur den nya lagstiftningen som trädde i kraft 1 januari 1999 om spridning av olaga våldsskildringar har fallit ut.

I motionerna 1999/2000:Ju906 och 2000/01:Ju929 båda av Gun Hellsvik m.fl. (m) begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionerna anförts om sanering av medievåld (yrkande 7). Motionärerna framhåller att vuxenvärlden i alla civiliserade samhällen har ett gemensamt ansvar för normbildning och överföring av normer och levnadsregler i umgänget människor emellan. Det senaste årets brutala våldshändelser har på nytt väckt frågan om medievåldets betydelse för utvecklingen av våldstendenser bland barn och ungdomar. Det är viktigt att ta avstånd från yttringar som uppmuntrar till människoförakt och våld. Moderata samlingspartiet är motståndare till att införa censur eller förbud. Anledningen är övertygelsen om att förbud inte är bästa lösningen på den här sortens problem. Det primära bör vara att föräldrar och andra vuxna i barns och unga människors närhet försöker förstärka barns naturliga avståndstagande till våld och förklarar de orealistiska inslagen i de inspelade scenerna med s.k. underhållningsvåld. Det är viktigt att goda exempel lyfts fram. Direktionen vid Åhléns varuhus har enligt motionärerna fastställt en icke-våldspolicy som syftar till att klargöra hur Åhléns skall bidra till att samhället totalt tar avstånd från människoförakt, förnedrande företeelser och våld. Policyn styr Åhléns agerande som stor detaljhandelskedja och verkar för ökad respekt för männi-

skors lika värde, demokrati och fred. Icke-våldspolicyn påverkar sortimentsvalet, varurepresentation och reklamutformning. Åhléns betonar dock särskilt att detta inte innebär att de tar avstånd från allt våld som ingår i t.ex. barnskildringar utan från de skildringar där våld visas endast som något spännande, ofarligt eller där våldet glorifieras och upphöjs till något positivt. Motionärerna anser att det initiativ som Åhléns har tagit utgör ett gott exempel på att en aktör på marknaden också är beredd att ta ansvar för saneringen av medievåldet. Enligt motionärerna bör regeringen notera detta och på olika sätt stödja och uppmuntra en utveckling i riktning mot en självsanering av medievåldet.

*I motion 1999/2000:Kr232 av Ewa Larsson (mp)* begärs dels att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inrättandet av en 18-årsgräns (yrkande 3), dels att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att videogramgranskning skall vara obligatorisk (yrkande 6). Motionären anför att ungdomar mellan 15 och 24 år är den åldersgrupp som oftast går på bio och som därmed i störst utsträckning blir utsatt för det alltmer förråade och sexualiserade kommersiella våldet som enligt motionärerna vräks ut på film. Genom att införa en 18-årsgräns kanske svenska filmare skulle välja att göra sina filmer mindre våldsamma för att inte förlora denna kommersiellt viktiga grupp. Vidare anför motionären att den frivilliga förhandsgranskning av videogram som sker i dag till största delen avser våldsporr. Flertalet av de granskade filmerna föreläggs någon form av restriktion såsom fastställande av åldersgräns eller klippning. All film som inte granskas vet vi inget om annat än att den inte har någon fastställd åldersgräns och kan innehålla vilka vidriga scener som helst. Motionären anser att den film som hyrs ut skall vara granskad och försedd med åldersgräns.

*I motion 1999/2000:Kr314 av Lennart Kollmats och Kenth Skårvik (fp)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ny åldersgräns på 18 år i samband med att vuxencensuren bör avskaffas (yrkande 15). Motionärerna anser att förhandsgranskningen av vuxenfilmer skall avskaffas. Enda skälet till statlig granskning av film skall vara att sätta en åldersgräns för den granskade filmens publik. Det skulle innebära att biofilm som inte har granskats ej heller får visas för barn och ungdom. Ytterligare en åldersgräns på 18 år bör enligt motionärerna införas.

## **Bakgrund**

Enligt 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Av 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Det får dock genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som skall visas offentligt. Sådana föreskrifter finns i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Av 1 § i den lagen framgår att en framställning i en film eller ett videogram skall vara granskad och godkänd av Statens Biografbyrå, innan den får visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Enligt 4 § får framställningen i en film eller ett videogram eller en del därav 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. Enligt 5 § får framställningen i en film eller ett videogram 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. Statens Biografbyrå utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen. Byrån skall därvid verka för att överträdelser av bestämmelserna beivras.

#### *Bestämmelser om förbud att sprida våldsskildringar m.m.*

Enligt 16 kap. 10 b § brottsbalken (BrB) döms den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring 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. Bestämmelserna om ansvar för olaga våldsskildring är tillämpliga också om någon i yrkesmässig verksamhet eller eljest i förvärvssyfte av oaktsamhet sprider en framställning som innefattar olaga våldsskildring. Dessa bestämmelser gäller dock inte filmer eller videogram som Statens Biografbyrå har godkänt för visning. Begås olaga våldsskildring i t.ex. en film eller videogram skall gärningen enligt 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen anses som yttrandefrihetsbrott.

Utan hinder av yttrandefrihetsgrundlagen gäller, enligt 3 kap. 11 § yttrandefrihetsgrundlagen, det som föreskrivs i lag för det fall att någon i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut filmer med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur. Enligt 16 kap. 10 c § BrB döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut en film, ett videogram eller en annan teknisk upptagning med rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur för *otillåten utlämning av teknisk upptagning* till böter

eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen gäller inte filmer eller videogram som Statens Biografbyrå godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år.

Enligt 6 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844) får TV-program som innehåller ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller pornografiska bilder inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, såvida det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Sådana program skall antingen föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Enligt förarbetena (prop. 1995/96:160, s. 93 f.) skall det vid tillämpningen göras en samlad bedömning av det skadliga innehåll sändningen har, vid vilken tidpunkt sändningen skett samt den allmänna tillgängligheten av sändningen, dvs. om den är krypterad.

Om någon vid upprepade tillfällen sänder sådana våldsskildringar eller pornografiska bilder i televisionen får Justitiekanslern förelägga honom eller henne att inte på nytt sända sådana program på tider och på sådant sätt att det finns betydande risk för att barn kan se programmen. Föreläggandet får förenas med vite. I fall av väsentliga brott mot bestämmelsen om sändning av våldsskildringar och pornografiska bilder kan Justitiekanslern efter anmälan av regeringen väcka talan vid allmän domstol om återkallelse av ett sändningstillstånd som meddelats av regeringen.

#### *Utredningar m.m.*

Rådet mot skadliga våldsskildringar (U 1990:3), *Våldsskildringsrådet*, inrättades år 1990 som ett organ med uppgift att samordna verksamhet mot skadliga våldsskildringar i rörliga bilder.

Enligt direktiven (dir. 1990:40) är en grundläggande uppgift för rådet att vara ett samarbetsorgan för Skolöverstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens biografbyrå, Brottsförebyggande rådet, Statens ungdomsråd, Arkivet för ljud och bild och Barnmiljörådet. Tyngdpunkten i rådets samordnande uppgifter skall ligga på information och utbildning.

Våldsskildringsrådet överlämnade i maj 1993 betänkandet En gräns för filmcensuren (SOU 1993:39). Rådet föreslog att vuxencensuren skulle tas bort. Rådet förordade också att åldersgränserna för filmvisning på biografer skulle finnas kvar oförändrade och att ytterligare en gräns vid arton år infördes. Betänkandet har remissbehandlats men regeringen har inte lämnat några förslag med anledning av detta.

Nordiska Dokumentationscentralen för Masskommunikationsforskning (Nordicom) finns i Göteborg och har funnits i drygt tjugo år. Nordicoms uppgift är att sprida kunskap om medie- och kommunikationsförsörjningen i de nordiska länderna. Genom olika nationella och nordiska kanaler förmedlar Nordicom kunskap om forskningen och dess resultat till forskare, studenter, beslutsfattare, mediepraktiker, journalister, informatörer, lärare och den intresserade allmänheten.

Nordicom fick år 1997 i uppdrag av Unesco att bilda ett informationscentrum, International Clearinghouse on Children and Violence on the Screen,

för att sprida information i hela världen om forskning kring barn, ungdomar och medievåld. En bakomliggande tanke är att förståelsen av frågor som rör barn och medievåld måste breddas och fördjupas via en effektiv kunskaps-spridning. En övergripande utgångspunkt för Nordicoms arbete är konventionen om barns rättigheter. Det är ur denna synvinkel begreppet våld betraktas. Verksamhetsområdet innefattar kunskap om våldshandlingar i TV-fiktionsprogram och långfilmer på bio, nyhets- och faktaprogram, video- och datorspel, bilder och texter tillgängliga på Internet.

Europeiska unionens råd har antagit rådets rekommendation 98/560/EG av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten. Rekommendationen vänder sig till medlemsstaterna, berörda branscher och kommissionen. Den omfattar alla audiovisuella tjänster och informationstjänster som görs tillgängliga för allmänheten, oavsett spridningssätt. Som exempel nämns radio- och TV-sändningar, privata direktanslutna tjänster eller tjänster på Internet. Medlemsstaterna rekommenderas att, som ett komplement till lagstiftningen, främja inrättandet på frivillig grund av nationella system för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de olika mediebranscherna. Vidare rekommenderas medlemsstaterna att samarbeta på gemenskapsnivå för att utveckla metoder för en jämförbar utvärdering. Kommissionen ansvarar för att utveckla dessa metoder tillsammans med berörda nationella myndigheter. Två år efter antagandet av rekommendationen skall kommissionen överlämna en utvärderingsrapport om dess effekter till Europaparlamentet och ministerrådet.

Med anledning av Europeiska unionens råds rekommendation har Rådet för skadliga våldsskildringar i tilläggsdirektiv den 22 december 1998 (dir. 1998:110) fått i uppdrag att informera berörda branscher om innehållet i rekommendationen, följa branschernas självreglerande arbete med de frågor som rekommendationen omfattar, fungera som samtalspartner i frågor som rör skydd av barn och den mänskliga värdigheten om branscherna så önskar och fortlöpande rapportera till Kulturdepartementet och Näringsdepartementet om hur branschernas självregleringsarbete fortskrider. Arbetet med uppdraget skall enligt direktivet fortsätta så länge rekommendationen gäller eller regeringen fattar annat beslut. – Våldsskildringsrådet lämnade i juni 2000 en rapport om självregleringen i Sverige till de berörda departementen. Regeringen har i likhet med fem andra medlemsstater avgett rapport till kommissionen. Kommissionen har emellertid ännu inte överlämnat någon utvärderingsrapport till ministerrådet respektive Europaparlamentet.

Enligt beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2000 skall en särskild utredare analysera och överväga behovet av ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844) bl.a. beträffande skydd av barn. Utredaren skall överväga olika sätt att förbättra möjligheten att skydda barn mot olämpligt programinnehåll, t.ex. genom att det ställs upp krav på att visst innehåll skall kunna blockeras eller att det skall vara möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget. Utredaren skall föreslå de lagändringar som föranleds av



### *Tidigare riksdagsbehandling*

I samband med riksdagens behandling av proposition 1989/90:70 om våldsskildringar i rörliga bilder m.m., i vilken lagen om granskning och kontroll av film och videogram föreslogs, yttrade konstitutionsutskottet bl.a. följande till kulturutskottet (1989/90:KU7y) när det gällde frågan om förhandsgranskning av film och videogram för privat bruk. Mot obligatorisk förhandsgranskning kan anföras viktiga principiella invändningar. Den utgör en form av censur och innebär därför ett allvarligt ingrepp i yttrandefriheten. Den enda form av censur som förekommer i vårt land är den sedan länge förekommande förhandsgranskningen av filmer och videogram som skall visas offentligt. När det gäller förhandsgranskning av filmer och videogram som är avsedda för privat bruk gör sig emellertid enligt utskottet de principiella invändningarna mot censur gällande i avsevärt högre grad. Sedan länge har det inte förekommit någon censur av yttranden som är avsedda att spridas till medborgarna i deras hem. Att införa obligatorisk förhandsgranskning av videogram och filmer som är avsedda för privat bruk skulle därför innebära ett betydande avsteg från de principer som gäller på det yttrandefrihetsrättsliga området. För en sådan censur krävs således mycket starka skäl. Det är inte förenligt med regeringsformen att införa förhandsgranskning för att komma till rätta med problemet med våldsskildringarna, om det finns någon annan lika effektiv och mindre ingripande metod. Utskottet anser att det åtgärdsprogram som läggs fram i propositionen – särskilt när det gäller förslagen om straffbestämmelserna och om bättre kontroll och tillsyn – har goda förutsättningar att få större effekt än obligatorisk förhandsgranskning. I likhet med regeringen finner utskottet därför att det inte bör införas en lagstiftning om obligatorisk förhandsgranskning av videogram som sprids till den enskilde konsumenten genom uthyrning eller försäljning.

När det gällde frågan om avskaffande av vuxencensuren uttalade utskottet följande. Enligt utskottets mening framstår det som helt klart att det bör förekomma förhandsgranskning av filmer och videogram som skall visas offentligt för barn. En förhandsgranskning av filmer avsedda att visas offentligt för barn inger inte heller några större yttrandefrihetsrättsliga betänkligheter. En mycket mera komplicerad fråga är om förhandsgranskningen också skall gälla för vuxna. Här gör sig givetvis de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna gällande med betydande styrka. Det kan dock knappast hävdas att en lagstiftning som går ut på att förhindra offentlig visning av mycket extrema våldsskildringar av spekulativ karaktär eller av barnpornografi utgör en fara för yttrandefriheten. Det förekommer tendenser till spekulation i våld på mediemarknaden. Enligt utskottet måste samhället ange gränser för vad som kan tolereras när det gäller offentligt visade skildringar med sådant innehåll. Utskottet anser att filmcensuren bör vara kvar och bedrivas i huvudsak på det sätt som sker i dag.

Vid riksmötet 1993/94 behandlade utskottet ett motionsyrkande om avskaffande av biografensuren. Utskottet hänvisade till beredningen i regeringskansliet av Våldsskildringsrådets förslag om avskaffande av den statliga förhandsgranskningen av filmer som skall visas offentligt för vuxna. Utskottet uttalade att beredningen inte borde föregripas genom något uttalande från riksdagens sida och avstyrkte därför motionen (bet. 1993/94:KU2).

Utskottet behandlade vid riksmötet 1994/95 bl.a. en motion vari yrkades att förhandsgranskningen av biografier för vuxna skulle avskaffas och att i stället en ny åldersgräns på 18 år borde införas för offentlig visning av filmer och videogram samt en motion vari förordades en tvingande 18-årsgräns både för filmer som skall visas på biografier och för distribution via videogram. Utskottet gjorde följande bedömning. Våldsbrottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem. På senare tid har förekommit flera fall av provocerat våld där unga människor är inblandade. Händelserna har gett upphov till oro på många håll. I motionerna finns också uttryck för sådan oro. En rad åtgärder har vidtagits för att begränsa skadeverkningarna av våldsskildringarna i medierna. De flesta videogram som distribueras är numera också föremål för frivillig förhandsgranskning. Utskottet har dock tidigare uttalat sig mot obligatorisk förhandsgranskning. Utskottet har erfarit att regeringen skall inleda ett brett upplagt arbete mot våldet i samhället. Utskottet utgår från att regeringen redovisar resultatet av arbetet och att regeringen förelägger riksdagen förslag till lämpliga åtgärder. De ämnen som tas upp i motionerna bör enligt utskottets mening kunna bli föremål för en samlad analys och bedömning i det sammanhanget. Mot den bakgrunden bör riksdagen inte nu ta ställning i sak till de olika frågor som tas upp i motionerna. Riksdagen bör däremot med anledning av motionerna göra ett tillkännagivande i enlighet med det anförda. – Utskottet behandlade också motionsyrkanden om ytterligare forskning om negativ påverkan av våldet i medierna. Utskottet konstaterade i sin bedömning att en av Våldsskildringsrådets uppgifter är att ta initiativ till projekt inom forskning, utbildningsväsende och föreningsliv. Som exempel på sådana projekt nämner utskottet en TV-våldsundersökning som gjordes vid institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Stockholms universitet. Vad som förespråkades i motionerna kunde enligt utskottet tillgodose genom rådets verksamhet. Några åtgärder från riksdagens sida med anledning av motionerna var därför inte påkallade. Utskottet avstyrkte motionerna (bet. 1994/95:KU14).

Under riksmötet 1996/97 behandlade utskottet motionsyrkanden om åtgärder mot våldsskildringar (bet. 1996/97:KU15). Utskottet som avstyrkte motionerna gjorde bl.a. följande bedömning.

Det är enligt utskottet viktigt att samhället på olika sätt informerar om och söker motverka skadlig inverkan på barn och ungdomar av underhållningsvåld. Utskottet kan också konstatera att en rad åtgärder har vidtagits. I radio- och TV-lagen, som trädde i kraft den 1 december 1996, har en ny bestämmelse införts enligt vilken program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder inte får sändas i televisionen under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen. År 1990 inrättades Våldsskildringsrådet som har i

uppgift bl.a. att ta initiativ till projekt inom forskning, utbildningsväsende och föreningsliv. Nordiska Dokumentationscentralen för Masskommunikationsforskning (Nordicom) har under 1996 fått Unescos uppdrag att bilda ett informationscentrum för att över hela världen sprida information om forskning kring barn, ungdomar och medievåld. Som utskottet tidigare konstaterat är samarbete om gränsöverskridande television en fråga för Europarådet och EU.

Utskottet vill också peka på regeringens nationella brottsförebyggande arbete. Det samhällsproblem som brottsligheten utgör bör som regeringen förordar angripas utifrån en bred kriminalpolitisk ansats. Utskottet utgår från att regeringen i sammanhanget uppmärksammar sambandet mellan medievåld och brottslighet. De frågor som tas upp i motionerna bör därefter kunna bli föremål för en samlad analys och bedömning.

Vid det följande riksmötet, 1997/98, behandlades ånyo motionsyrkanden om åtgärder mot våldsskildringar i utskottet (bet. 1997/98:KU19). Motionsyrkandena avstyrktes med följande motivering:

Utskottet utgår från att regeringen fortlöpande uppmärksammar de frågor som är förknippade med medievåld och de problemområden som tagits upp i motionerna. Utskottet som vidhåller sin tidigare bedömning finner inte anledning att vidta någon åtgärd med anledning av motionerna. Motionerna avstyrks.

Senast utskottet behandlade motionsyrkanden som på olika sätt rör våldsskildringar var vid riksmötet 1998/99. Utskottet, som avstyrkte samtliga motioner, uttalade bl.a. att ”medievåldet skall angripas främst genom information och frivilliga åtgärder, inte i första hand genom förbudslagstiftning och censuråtgärder, såsom obligatorisk förhandsgranskning av videogram”. Vidare uttalade utskottet att frågan om avskaffande av den s.k. vuxencensuren inte var helt oproblematisk och att den granskning av filmer och videogram som förekom kan ha en viss återhållande effekt på våldsskildringar. Utskottet var därför inte berett att föreslå någon ändring (bet. 1998/99:KU22).

### **Utskottets bedömning**

I motionerna 1999/2000:K292 (s), 1999/2000:Ju906 yrkande 7 (m), 1999/2000:Kr232 yrkandena 3 och 6 (mp), 1999/2000:Kr314 yrkande 15 (fp) och 2000/01:Ju929 yrkande 7 (m) begärs åtgärder av olika slag avseende våldsskildringar. Utskottet har vid flera tillfällen behandlat motioner liknande de nu aktuella, senast våren 1999. Utskottet har då utgått från att regeringen fortlöpande uppmärksammar de frågor som är förknippade med medievåld och de problemområden som tagits upp i motionerna. Vidare har utskottet pekat på Våldsskildringsrådets och Nordicoms omfattande arbete med att samla och sprida kunskap om medievåld.

Utskottet konstaterar att Våldsskildringsrådet och Nordicom fortsätter sitt arbete på området. Vidare förutsätter utskottet att regeringen alljämt kontinuerligt uppmärksammar de frågor som är förknippade med medievåld. Som utskottet tidigare uttalat är det viktigt att samhället på olika sätt informerar om och söker motverka skadlig inverkan, särskilt på barn och ungdomar, av

medievåld. Utskottet vidhåller sin uppfattning att medievåldet skall angripas främst genom information och frivilliga åtgärder, inte i första hand genom förbudslagstiftning och censuråtgärder. Den förhandsgranskning som sker i dag av filmer och videogram har sannolikt en viss återhållande effekt på utbudet av våldsskildringar. Utskottet är inte berett att föreslå några åtgärder med anledning av motionerna och avstyrker därför samtliga motioner.

## Pornografi

### Motioner

I *motion 1999/2000:K301 av Ewa Larsson m.fl. (mp)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att anspelingspornografi i alla dess former förbjuds. Förbudet mot barnpornografi tar enbart hänsyn till explicita uttryck av att barn porträtteras i en sexuell kontext. Däremot uppfattas inte s.k. anspelingspornografi – pornografi där vuxna kvinnor och män klär ut sig till barn – som barnpornografi enligt gällande lag. För att på allvar ta itu med barnpornografen måste det, enligt motionärerna, även lagstiftas mot anspelingspornografen. Motionärerna anser att alla pornografiska sammanhang, där någon framställs som barn (med blöjor, napp, barnkläder eller annat) måste förbjudas. Den kränker inte bara barn i allmänhet, utan även alla vuxna människor. Även reklamen tenderar, enligt motionärerna, att bli alltmer sexualiserad och inriktad på barn. Gränserna mellan modereklam och pornografi suddas ut alltmer, vilket till viss del skapar konstlade och sexistiska könsroller. Miljöpartiet anser att anspelingspornografi måste kriminaliseras lika hårt som övrig barnpornografi.

Även i *motion 2000/01:A808 av Matz Hammarström m.fl. (mp)* föreslås förbud mot anspelingspornografi (yrkande 36).

I *motion 1999/2000:Ju722 av Birger Schlaug m.fl. (mp)* begärs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utreda möjligheten till att exponering av pornografi förbjuds på samma sätt som reklam för tobak och alkohol (yrkande 7). Enligt motionärerna är våra medier skickliga på att fånga upp, spela på och förstärka de stereotypa bilder som finns av manlighet respektive kvinnlighet. Detta gäller inte minst inom reklamens värld. Här framställs kvinnan som passiv och hennes främsta uppgift är att se ung, vacker, smal och sexig ut. En man däremot avbildas som aktiv, potent och med pondus och muskelstyrka. Samma bilder återfinns inom pornografen men här är de så mycket mer extrema och med ett mycket klarare uttalat sexuellt tema. Alla, kvinnor som män, är ständigt sexuellt redo. Motionärerna vill verka för att utbudet av pornografi minskas i samhället. Detta kan till exempel ske genom att exponering av pornografi förbjuds på samma sätt som reklam för tobak och alkohol. Pornografi förmedlar enligt motionärerna en snedvriden syn på kvinnor och mäns sexualitet.

I *motion 1999/2000:A819 av Birger Schlaug m.fl. (mp)* begärs att riksdagen hos regeringen begär sådan ändring i lag så att pornografisk reklam förbjuds på liknande sätt som tobaks- och alkoholreklam (yrkande 25). Enligt motionärerna förmedlar pornografen en snedvriden bild av både mäns och

kvinnors sexualitet. Motionärerna vill att utbudet av pornografin i samhället skall minska genom att exponering av pornografi förbjuds på samma sätt som reklam för tobak och alkohol är förbjuden. Även reklam i rörelse skall falla under samma lag som annan reklam.

Även i *motion 2000/01:A808 av Matz Hammarström m.fl. (mp)* framförs önskemål om att riksdagen skall begära att regeringen lägger fram förslag till ändring i lag så att pornografisk reklam förbjuds på liknande sätt som tobaks- och alkoholreklam (yrkande 39).

I *motion 2000/01:K315 av Ulla-Britt Hagström m.fl. (kd)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om att lagförslag mot porrindustrin bör utredas med motivet att koppleri är straffbart. Enligt motionärerna visar filmen *Schocking Truth* verkliga synen på kvinnan som ett objekt, en produkt som helt saknar egen identitet. Porren bygger på förnedring och kvinnohatande. För att skydda våra familjer mot våldsporr måste lagarna skärpas, anser motionärerna. Ett övergrepp alltid är ett övergrepp, oavsett om det sker framför en kamera eller ej. Ett lagförslag som enligt motionärerna skulle slå hårt mot den svenska porrindustrin skulle kunna baseras på brottsbalkens bestämmelse om koppleri.

I *motion 2000/01:K380 av Sylvia Lindgren m.fl. (s)* begärs tillkännagivanden till regeringen om förbud mot porrklubbar (yrkande 1) och om förbud mot reklam för porrklubbar (yrkande 2). Motionärerna anser att porrklubbarnas verksamhet inte är förenlig med en jämställd syn på människor. Reklamen för porrklubbar och massageinstitut bidrar enligt motionärerna till att ge en snedvriden syn på relationer mellan män och kvinnor. Den påverkar även långsiktigt kvinnosynen i samhället och synen på sexualitet. Motionärerna framhåller att det ofta förekommer prostitution och annan brottslig verksamhet i anknytning till porrklubbar. På Stockholms gator kan man alltför ofta se mindre lastbilar med ljusreklam för porrklubbsverksamhet. Andra klubbar använder sig av metoden att sprida reklamen genom att slänga lappar på stadens gator och trottoarer. Motionärerna anser därför att det är hög tid att den offentliga miljön befrias från denna sociala och miljömässiga nedsmutsning och förnedring. För att komma till rätta med den motorburna porrekklamen torde det enligt motionärerna inte vara omöjligt att införa regler eller tolka gällande lagrum på ett sådant sätt att verksamheten kan stoppas, t.ex. genom att motorfordon som endast har till uppgift att vara reklambärare blir tillståndspliktiga.

I *motion 2000/01:Ub821 av Charlotta L Bjälkebring och Tasso Stafilidis (båda v)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om att det är upp till varje vuxen individ att få tillägna sig sexuellt upphetsande alster och att det inte är samhällets uppgift att lägga någon värdering i det, under förutsättning att ingen skadas eller kränks (yrkande 5). Motionärerna menar att man inte kan se sexuellt upphetsande alster som kvinnoförnedrande och kvinnoförtryckande, eftersom man då generaliserar genom att blanda ihop sexualitet med våld och kränkning samt moraliserar utifrån sin egen syn på sexuell njutning. Pornografi är ett i samhället vedertaget begrepp för alster som visar sexuella skildringar och att då diskutera gränsdragningar genom att kalla skildringar-

na för erotik i stället för pornografi anser motionärerna som en omöjlighet. Enligt motionärerna är det därför fel att fördöma den sexualitet eller skildring som man inte förstår sig på. Motionärerna menar att gränserna i samhället i stället skall sättas vid frivillighet och att ingen kränks eller kommer till skada.

## Bakgrund

### *Gällande bestämmelser*

Den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring kan, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, dömas för olaga våldsskildring enligt 16 kap. 10 b § brottsbalken (BrB).

I 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att utan hinder av tryckfrihetsförordningen gäller vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används för marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. I lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och i tobakslagen (1993:581) finns särskilda bestämmelser om marknadsföring av alkohol respektive tobak.

Enligt 2 kap. 14 § ordningslagen (1993:1617) får offentlig tillställning som utgör pornografisk föreställning inte anordnas. Straffet för överträdelse av förbudet är enligt 2 kap. 29 § 5 samma lag böter eller fängelse i högst sex månader. Med offentlig tillställning förstås, enligt 2 kap. 3 § ordningslagen, bl.a. tävlingar och uppvisningar, danstillställningar, marknader och mässor. För att en tillställning skall anses som offentlig krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den. En tillställning till vilken tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i en viss förening eller annat villkor är dock att anse som en tillställning som allmänheten har tillträde till, om tillställningen uppenbarligen är en del av en rörelse vars verksamhet uteslutande eller väsentligen består i att anordna tillställningar av detta slag. Detsamma gäller om tillställningen med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor som gäller för tillträdet eller andra liknande omständigheter är att jämföras med sådan tillställning.

Enligt 6 kap. 8 § BrB gäller att den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning döms för *koppleri* till fängelse i högst fyra år. Av 6 kap. 9 § BrB framgår att, om brottet är grovt, straffet skall bestämmas till fängelse, lägst två och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om den som begått gärningen främjat tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning i större omfattning eller hänsynslöst utnyttjat annan. Syftet med koppleribestämmelserna är att motverka prostitution.

Enligt 16 kap. 10 a § BrB döms den för *barnpornografibrott* som

1. skildrar barn i pornografisk bild,
2. sprider, överlåter, upplåter, förevisar eller på annat sätt gör en sådan bild av barn tillgänglig för någon annan,

3. förvärvar eller bjuder ut en sådan bild av barn,
4. förmedlar kontakter mellan köpare och säljare av sådana bilder av barn eller vidtar någon annan liknande åtgärd som syftar till att främja handel med sådana bilder, eller
5. innehar en sådan bild av barn.

Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet att anse som grovt skall dömas för *grovt barnpornografibrott* till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Med barn avses enligt bestämmelsen en person vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som, när det framgår av bilden och omständigheterna kring den, är under 18 år.

Varken tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild (1 kap. 10 § respektive 1 kap. 13 §).

Skildringar av barn i pornografisk bild får, enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi, inte föras in i eller ut ur Sverige.

#### *Tidigare riksdagsbehandling m.m.*

Utskottet behandlade vid riksmötet 1993/94 motioner om en allmän översyn av den lagstiftning som berör pornografin och dess tillämpning samt om en översyn av definitionen av pornografi. Enligt utskottet fanns det anledning att avvakta ytterligare erfarenheter av tillämpningen av straffbestämmelsen om olaga våldsskildring och av den nya yttrandefrihetsgrundlagen innan ställning togs till behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder. Utskottet avstyrkte motionerna (bet. 1993/94:KU1).

Vid riksmötena 1994/95 och 1996/97 avstyrkte utskottet motioner om förbud mot anspelning pornografi med hänvisning till pågående utredningsarbete i Barnpornografiutredningen (bet. 1994/95:KU14 och 1996/97:KU15).

Barnpornografiutredningen (SOU 1997:29) gjorde bedömningen att ett barn som ser en film där vuxna personer framställs som barn rimligen inte kan antas identifiera sig med dessa personer. Barn i allmänhet borde enligt utredningen därför inte kunna anses kränkta av denna typ av pornografi på samma sätt som av barnpornografi. Vidare menade utredningen att det inte torde vara möjligt att avgränsa en kriminalisering av befattning med dessa alster till befattning med sådana som uppmuntrar till tankar på sexuellt umgänge med unga personer. Därmed ansåg utredningen att det inte var möjligt att generellt straffbelägga denna typ av pornografi av annat skäl än att den kan såra den allmänna anständighetskänslan, vilket utredningen menade inte räckte som en grund för kriminalisering. Utredningens slutsats blev följaktligen att straffrättsliga åtgärder mot denna kategori av pornografiska bilder inte borde genomföras.

Regeringen gjorde ingen annan bedömning än den som utredningen hade gjort (prop. 1997/98:43).

Under riksmötet 1997/98 behandlade utskottet motioner med yrkanden bl.a. om en översyn av lagstiftningen om kvinnoförnedrande pornografi, om att

begränsa tillgängligheten av pornografi, om en åldersgräns för köp av pornografiska skrifter samt om förbud mot rullande reklam för pornografi. Utskottet (bet. 1997/98:KU19) gjorde följande bedömning.

Enligt den lagstiftning vi har i dag kan den som t.ex. i stillbild eller i en rörlig bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring dömas för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst två år. Begås gärningen genom tryckt skrift eller t.ex. i en film skall de anses som tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Utskottet är inte berett att föreslå ytterligare lagstiftningsåtgärder med anledning av motionerna varför dessa avstyrks.

Vid riksmötet 1998/99 avstyrkte utskottet motioner om en översyn av lagstiftningen om pornografi, om åtgärder mot pornografi i dagligvaruhandeln, om införande av en 18-årsgräns för köp av pornografiska tidsskrifter och videofilmer samt vid uthyrning av pornografiska videofilmer och om att förbjuda pornografisk reklam på liknande sätt som tobaks- och alkoholreklam. Utskottet ansåg det viktigt att samhället på olika sätt söker motverka pornografi, men inte i första hand genom lagstiftning. Även opinionsbildningens betydelse för att på sikt skapa värdefulla attitydförändringar betonades. Utskottet uttalade att det inte enbart är TV, radio och tidningar utan även politiska partier, föreningar, offentliga personer och privatpersoner som har en viktig roll när det gäller att motverka pornografi i alla dess former (bet. 1998/99:KU22).

Justitieutskottet behandlade vid riksmötet 1999/2000 en motion om förbud mot porrklubbar och om att stoppa motorburen reklam för porrklubbar (bet. 1999/2000:JuU23). Justitieutskottet pekade på att 1998 års sexualbrottskommitté enligt sina direktiv bl.a. skulle se över om de skadliga effekterna av s.k. sexklubbar kan undvikas genom lagstiftning eller på annat sätt. Det fanns enligt justitieutskottet inte skäl för riksdagen att föregripa kommitténs överväganden i fråga om ingripanden mot sexklubbar, varför motionen avstyrktes.

I betänkandet avstyrkte justitieutskottet också en motion om ingripanden mot kontaktannonser och kontaktverksamhet med stöd av förbudet mot koppleri. Justitieutskottet konstaterade att ansvar för koppleri kan aktualiseras i den mån kontaktannonser och kontaktverksamhet främjar prostitution och pekade särskilt på att tryckfrihetsförordningens bestämmelser inte hindrar prövning i vanlig brottmålsordning av ett åtal för koppleri begånget genom publicering av kontaktannonser i pressen (jfr NJA 1979 s. 602). Att kontaktannonser sprids på datanät hindrar inte heller att frågan om de utgjort led i brott prövas enligt allmänna regler. Vidare pekade justitieutskottet på att det i uppdraget till 1998 års sexualbrottskommitté ingick att se över frågan om koppleribrottet är adekvat utformat. Justitieutskottet uttalade att frågan huruvida kontaktannonser eller kontaktverksamhet kan grunda ansvar för koppleri får prövas i det enskilda fallet och att några åtgärder av riksdagen inte var påkallade.

Bostadsutskottet avstyrkte vid samma riksmöte ett motionsyrkande om att en hyresgäst som bedriver porrklubbsverksamhet i en lokal eller annan lägenhet



skall kunna sägas upp och avhysas. Bostadsutskottet ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl att i hyreslagen införa en allmänt verkande regel om att en porrklubbsverksamhet skall leda till att den hyresgäst som bedriver verksamheten skall kunna sägas upp och avhysas från den lägenhet där verksamheten bedrivs. Vidare uttalade bostadsutskottet att hyresvärden enligt gällande rätt kan ingripa mot vissa typer av sådan verksamhet. En hyresrätt kan förverkas om lägenheten helt eller till väsentlig del används för näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del. Förverkande kan också ske om lägenheten används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning (42 § första stycket 9 hyreslagen). En hyresvärd kan också ha rätt att säga upp hyresgästen, om en ändamålsbeskrivning beträffande en lokals användning tagits in i hyreskontraktet och lokalen används i strid med vad som bestämts. En bostadslägenhet får i princip inte användas för annat ändamål än som bostad. När en porrklubbsverksamhet beskrivs som problematisk består det egentliga problemet enligt bostadsutskottet i vissa fall av att en mindre nogräknad hyresvärd inte önskar ingripa mot verksamheten beroende på att det finns stora pengar att tjäna på uthyrningen. Bostadsutskottet ansåg att den av motionärerna önskade lagändringen inte skulle lösa denna typ av problem (bet. 1999/2000:BoU3).

*Pågående utredningsarbete m.m.*

Enligt beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2000 skall en särskild utredare analysera och överväga behovet av ändringar i radio- och TV-lagen (1996:844) bl.a. beträffande skydd av barn. Utredaren skall överväga olika sätt att förbättra möjligheten att skydda barn mot olämpligt programinnehåll, t.ex. genom att det ställs upp krav på att visst innehåll skall kunna blockeras eller att det skall vara möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget. Utredaren skall föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena. Uppdraget omfattar dock inte förslag till grundlagsändringar. Uppdraget skall vara slutfört före utgången av maj 2001 (dir. 2000:43).

Med anledning av att de filmsekvenser som visades i dokumentärfilmen *Shocking Truth* var granskade och godkända av Statens biografbyrå efter s.k. frivillig förhandsgranskning, beslutade kulturministern i juni 2000 att det inom Kulturdepartementet skall göras en översyn och precisering av granskningslagens censurkriterium ”förråande”. Resultatet av översynen, som främst skall inriktas på sexualskildringar, skall redovisas den 30 november 2000.

Regeringen beslutade i juni 2000 att filmcensurerna vid Statens biografbyrå skall förordnas för sammanlagt högst sex år, i stället för som för närvarande högst tolv år. Bakgrunden var bl.a. en begäran från Biografbyrån att förordnandeperioderna skulle kortas med hänvisning till att arbetet blivit alltmer påfrestande då granskningen av pornografisk film markant ökat i omfattning.

1998 års sexualbrottskommitté (Ju 1998:03) har bl.a. i uppdrag att utreda om koppleribestämmelsen bör utvidgas och om de skadliga effekterna av s.k.

sexklubbar kan undvikas genom lagstiftning eller på annat sätt. Kommittén skall avsluta sitt arbete senast den 1 februari 2001. I direktiven (dir. 1998:48) uttalar regeringen bl.a. följande.

Enligt de nuvarande straffbestämmelserna om koppleri krävs det att gärningsmannen främjar eller på ett otillbörligt sätt utnyttjar att en annan person har tillfälliga sexuella förbindelser. Det skall vara fråga om att främja en verksamhet, dvs. att främja att någon ett flertal gånger har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Främjandet kan t.ex. bestå i att upplåta en lokal som används för prostitution, att lämna anvisning på adresser till prostituerade, att psykiskt påverka en person att prostituera sig eller att underlätta för någon att prostituera sig, t.ex. genom att hålla vakt eller sköta transporter. Det har nyligen beslutats att köp av en tillfällig sexuell förbindelse skall vara straffbart. Kommittén skall mot bakgrund av detta utreda om koppleribrottet är adekvat utformat. Särskilt bör utredas om kravet på att främjandet skall avse ett flertal sexuella förbindelser skall tas bort.

Kommittén skall också undersöka om bestämmelserna mot koppleri även i övrigt är lämpligt utformade med hänsyn till att de omfattar ”tillfälliga sexuella förbindelser”. Med uttrycket torde avses samlag eller annat sexuellt umgänge. Enligt doktrinen omfattas inte nakenposering. Stadigvarande förbindelser omfattas inte heller, även om de tar formen av samlag inför publik på en sexklubb (Jareborg, Brotten I, 2 uppl. s. 319).

Prostitutionsutredningen föreslog att koppleribestämmelserna skulle utvidgas till framställning av pornografiska bilder. Enligt gällande rätt omfattas inte den som betalar en person för att medverka i pornografiska filmer av koppleriansvaret, trots att hans drivkraft ofta är ekonomisk vinning. Enligt förslaget skulle även den som främjar eller på ett otillbörligt sätt bereder sig vinning av att någon annan, i samband med framställning av pornografiska bilder eller filmer, mot ersättning har tillfällig sexuell förbindelse som innefattar samlag eller har grovt kränkande karaktär kunna straffas för koppleri. Enligt förslaget skulle även sexuell posering omfattas av det utvidgade ansvaret. Förslaget tog sikte på pornografibranschen och sexklubbverksamhetens huvudaktörer och syftade till att jämställa dessa med den traditionella kopplaren. Regeringen har i prop. 1997/98:55 bedömt att det för närvarande inte bör ske någon ändring av koppleribestämmelsen med motiveringen att konsekvenserna för tryckfriheten och yttrandefriheten inte belysts tillräckligt. Kommittén skall med anledning av detta utreda frågan om koppleriansvaret kan utvidgas till att omfatta det angivna syftet på något annat sätt än det som Prostitutionsutredningen har föreslagit. En utgångspunkt bör vara att förslagen inte skall leda till inskränkningar i de grundlagsfästa reglerna om tryckfrihet och yttrandefrihet. Det är inte kommitténs uppgift att föreslå ett allmänt förbud mot pornografi.

Kommittén skall vidare utreda om det finns skäl och möjligheter att införa regler som begränsar eller försvårar för s.k. sexklubbar att rekrytera unga personer till sin verksamhet och om andra skadliga effekter av sådana klubbar kan undvikas genom lagstiftning eller på annat sätt.

### Utskottets bedömning

När det gäller frågan om anspelningspornografi, som tas upp i motionerna 1999/2000:K301 (mp) och 2000/01:A808 yrkande 36 (mp), har såväl Barnpornografiutredningen som regeringen gjort bedömningen att en kriminali-

sering inte bör ske. Utskottet finner inte skäl att göra någon annan bedömning. Motionerna avstyrks.

Utskottet har tidigare avstyrkt ett motionsyrkande om att förbjuda pornografisk reklam på liknande sätt som tobaks- och alkoholreklam (bet. 1998/99:KU22). Utskottet framhöll då att det är viktigt att samhället på olika sätt söker motverka pornografi, men inte i första hand genom lagstiftning. Även opinionsbildningens betydelse för att på sikt skapa värdefulla attitydförändringar betonades. Vidare uttalade utskottet att det inte enbart är TV, radio och tidningar utan även politiska partier, föreningar, offentliga personer och privatpersoner som har en viktig roll när det gäller att motverka pornografi i alla dess former. Utskottet, som alltjämt gör samma bedömning, avstyrker motionerna 1999/2000:Ju722 yrkande 7 (mp), 1999/2000:A819 yrkande 25 (mp) och 2000/01:A808 yrkande 39 (mp).

Sexualbrottskommittén har bl.a. i uppdrag att utreda om koppleribestämmelsen bör utvidgas och om de skadliga effekterna av s.k. sexklubbar kan undvikas genom lagstiftning eller på annat sätt. Kommittén skall avsluta sitt arbete senast den 1 februari 2001. De frågor som tas upp i motionerna 2000/01:K315 (kd) och 2000/01:K380 (s) bör komma att bli behandlade i kommitténs arbete. Detta bör inte föregripas. Motionerna avstyrks.

I motion 2000/01:Ub821 yrkande 5 (v) begärs ett tillkännagivande till regeringen om att det är upp till varje vuxen individ att få tillägna sig sexuellt upphetsande alster och att det inte är samhällets uppgift att lägga någon värdering i det, under förutsättning att ingen skadas eller kränks. Utskottet vill i anledning av motionen peka på att befattnings med pornografi som sådan inte är kriminaliserad i Sverige. Däremot är skildringar av barn i pornografisk bild kriminaliserat som barnpornografibrott (16 kap. 10 § BrB). Detta gäller även innehav av sådan bild. Utskottet finner inte skäl att föreslå någon åtgärd med anledning av motionen, varför den avstyrks.

## Jurysystemet

### Motioner

I motionerna 1999/2000:K214 och 2000/01:K277 båda av Per Unckel m.fl. (m) begärs att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring som innebär att kraven på oavhängighet och opartiskhet vid valet av jurymän uppfylls i enlighet med vad som anförts i motionerna (yrkande 1) och att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring som innebär att möjligheten att överklaga beslut i jävsfrågan till Högsta domstolen införs (yrkande 2). Ett utslag i Europadomstolen innebär, enligt motionärerna, att Sverige måste ändra i jurysystemet i tryckfrihetsmål. Förhållandet att jury-medlemmar i en svensk jury utses av en politiskt sammansatt valkorporation gör att juryn av Europadomstolen inte anses opolitisk. Detta innebär att juryn i vissa mål inte är opartisk. Det finns dessutom brister i möjligheten att överklaga. Motionärerna anser att problemen i det svenska systemet uppkommer när tryckfrihets- eller yttrandefrihetsmålet handlar om en skrift eller ansvarig utgivare som är knuten eller har kopplingar till ett politiskt parti. Juryn, som är tillsatt av ett politiskt organ, kan då inte hävdas vara opartisk. Detta inträff-

fade i det s.k. Holmmålet där käranden ansåg sig förtalad i en bok, utgiven av det socialdemokratin närstående förlaget Tidens bokförlag AB. I juryn, som inte fann uttalandena i boken brottsliga, fanns fem ledamöter med olika anknytning till Socialdemokraterna. Sverige måste, enligt motionärerna, få en ordning där de som känner sig förtalade får en rättegång med en jury som är oavhängig och opartisk. Detta måste gälla även om framställningen gjorts i en skrift eller i tal som står nära ett politiskt parti. Nuvarande sätt att utse jurymedlemmar måste därför ändras så att det partipolitiska inslaget vid valet av dessa försvinner. Alternativt kan kopplingar av det slag som förekom i fallet Holm prövas inom ramen för de redan existerande reglerna om jäv mot domare. Även möjligheten att överklaga jävsfrågan anser motionärerna bör ändras så att Högsta domstolen kan pröva om jäv föreligger.

## Bakgrund

Till tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål hör mål om ansvar och enskilt anspråk på grund av tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Handläggningen av sådana mål skiljer sig i flera avseenden från vad som vanligen gäller i fråga om brottmål och tvistemål. Grundläggande bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål finns i 12 kap. tryckfrihetsförordningen. Av 9 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att dessa bestämmelser även gäller rättegången i yttrandefrihetsmål.

I mål, vari talan förs om ansvar för brott, har en part alltid rätt till juryprövning. Endast om båda parter är ense om det prövas målet utan jury. I så fall handläggs brottmålet i vanlig ordning, dvs. oftast med en lagfaren domare och nämnd.

Juryn som består av nio personer har till uppgift att avgöra om brott har begåtts. Om juryn finner att så inte är fallet skall rätten – bestående av tre lagfarna domare – frikänna den tilltalade. Om däremot juryn finner att brott har begåtts skall även rätten pröva den frågan. Rätten kan i så fall frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse än den som juryn har tillämpat.

Jurymän utses i varje län för en tid av fyra år. De väljs i regel av landstingsfullmäktige. De skall vara svenska medborgare och bosatta inom länet. En jurymän får inte vara underårig eller ha förvaltare enligt föräldrabalken. En jurymän bör vara känd för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen bör olika samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädde. I praktiken är det oftast medlemmar av politiska partier som utses till jurymän.

Rättegångsbalkens jävsregler gäller även jurymän. I 4 kap. 13 § RB görs en uppräknning av olika preciserade jävsgrunder. I den sista punkten av stadgandet finns en generalklausul enligt vilken en domare är jävig att handlägga mål om det eljest föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) med dess ändrings- och tilläggsprotokoll är svensk lag sedan den 1 januari 1995. Enligt artikel

6.1 i konventionen gäller bl.a. att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. När det gäller opartiskheten har Europadomstolen i sin praxis urskilt två element, nämligen dels kravet på att varje domare faktiskt skall döma opartiskt mellan parterna (den subjektiva opartiskheten), dels kravet på att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet (den objektiva opartiskheten).

I målet Holm mot Sverige fann Europadomstolen att det hade skett en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen i fråga om rätten till prövning av en oavhängig och opartisk domstol. Domstolen konstaterade att det fanns kopplingar mellan svarandena och fem av jurymännen som kunde ge upphov till farhågor beträffande dessa jurymäns oavhängighet och opartiskhet.

1993 års domarutredning diskuterade i betänkandet Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) bl.a. de frågor som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet samt lade fram förslag till en ny bestämmelse i tryckfrihetsförordningen. Den föreslagna bestämmelsen innebar i huvudsak följande. I mål om allmänt åtal förenat med enskilt anspråk och i mål om enskilt åtal skall skuldfrågan prövas utan jury dels om parterna är ense om det, dels om medverkan av jury kan uppfattas strida mot kravet på en oavhängig och opartisk prövning. Frågan om ett mål skall prövas utan jury skall i det senare fallet avgöras av Högsta domstolen på yrkande av part eller efter framställning av tingsrätten.

Domarutredningen ansåg också att vissa andra justeringar i lagstiftningen borde övervägas för att bättre säkerställa den objektiva opartiskheten i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål, dock utan att lägga fram några konkreta författningsförslag. Förbudet i 54 kap. 8 § RB att överklaga hovrättens beslut angående jäv mot domare i tingsrätten borde enligt utredningen upphävas.

Efter remissbehandlingen av Domarutredningens betänkande har de frågor som aktualiseras genom Europadomstolens dom i Holmmålet beretts vidare inom Justitiedepartementet. Ett resultat av detta arbete är promemorian Jurymedverkan och fallet Holm – En översyn och analys (Ds 1997:25). Någon lagändring behövs enligt promemorian inte.

I proposition 1997/98:43 tog regeringen upp frågan om jury i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Enligt regeringen borde de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning.

Enligt regeringen är syftet med juryprövningen, enligt förarbetena till tryckfrihetsförordningen, att en allmänt medborgerlig uppfattning skall kunna göra sig gällande i tryckfrihetsmål. I förarbetena framhålls också att den fristående ställning som juryn har är av stor betydelse som en folklig garanti för tryckfriheten, främst den politiska yttrandefriheten. För den tilltalade eller svaranden är, enligt regeringen, en juryprövning förenad med vissa fördelar. För att juryn skall kunna komma till slutsatsen att brott föreligger krävs kvalificerad majoritet (sex röster av nio), och såväl tingsrätten som högre rätt är bundna av juryns friande utlåtande. Det är därför enligt rege-

ringen naturligt att den tilltalade eller svaranden i de flesta fall vill ha juryprövning. Domarutredningens förslag innebär att ett mål under vissa förhållanden skall prövas utan jury trots att ena parten eller båda parter vill att jury skall medverka. Ett sådant åsidosättande av jurysystemet skulle, enligt regeringen, kunna medföra betydande ingrepp i skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Enligt regeringen bör utredningens förslag därför inte genomföras.

Sedan Holms jävsinvändning prövades av de svenska domstolarna har en i detta sammanhang betydelsefull förändring av rättsläget skett. Från och med den 1 januari 1995 är Europakonventionen svensk lag. Före inkorporeringen kunde konventionsbestämmelserna inte tillämpas direkt av svenska domstolar utan de kunde bara få betydelse som element vid tolkningen av svensk lag. Numera är både konventionen och Europadomstolens praxis en del av den svenska rättsordningen, och svenska domstolar måste tillämpa konventionen på samma sätt som all annan svensk lagstiftning. Av stor betydelse för bedömningen av jävsfrågor är enligt regeringen särskilt den omständigheten att rättsläget vad gäller jäv av politisk natur har klarnat genom Europadomstolens dom i Holmmålet.

Regeringen gjorde i propositionen den bedömningen att någon särskild lagstiftningsåtgärd inte erfordras för att svensk rätt skall överensstämma med Europakonventionens krav. Det torde vara tillräckligt att domstolarna i fortsättningen tillämpar RB:s generella jävsregel och artikel 6.1 i Europakonventionen såsom den har tolkats av Europadomstolen i fallet Holm. Någon ändring av RB:s jävsregler bedömdes inte vara nödvändig. Inte heller gjorde regeringen den bedömningen att klagoförbudet i 54 kap. 8 § RB bör upphävas.

Utskottet delade i betänkande 1997/98:KU19 regeringens bedömning att de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet borde kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning och avstyrkte motionsyrkanden motsvarande det nu aktuella om förändringar i jurysystemet. Utskottet delade även regeringens bedömning att klagoförbudet i 54 kap. 8 § rättegångsbalken inte skall upphävas. Riksdagen följde utskottet.

I betänkande 1998/99:KU22 behandlade utskottet en motion med motsvarande yrkanden som i de nu aktuella motionerna. Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till sin tidigare bedömning. Riksdagen följde utskottet.

### **Utskottets bedömning**

Vid riksmötena 1997/98 och 1998/99 behandlade utskottet motioner med yrkanden om förändringar i jurysystemet motsvarande de nu aktuella motionsyrkandena. Utskottet ansåg vid dessa tillfällen att de problem som aktualiserades genom Europadomstolens dom i Holmmålet borde kunna lösas inom ramen för existerande lagstiftning och att det saknades skäl att upphäva klagoförbudet i 54 kap. 8 § rättegångsbalken. Utskottet vidhåller denna inställning. Motionerna 1999/2000:K214 (m) och 2000/01:K277 (m) avstyrks.

**Motion**

I motion 1999/2000:K299 av Johan Lönnroth m.fl. (v) yrkas att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning om en fristående nationell nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst enligt vad som anförts i motionen. Motionärerna anför att Tidningarnas Telegrambyrå, TT, under de senaste 80 åren har varit svenska folkets i särklass viktigaste enskilda nyhetskälla. Varhelst man bott i landet har man nåtts av den kvalificerade informationen från TT, via lokaltidning, rikstidning, radio eller TV. Tack vare TT-journalisternas goda sakkunskap har nyhetsbyrån stundtals fungerat som det är tänkt med den tredje statsmakten, som ett allmänhetens revisionsverk. För makthavare, liksom för läsare, tittare och lyssnare, har nyheter från TT haft en kvalitetsstämpel som inneburit att informationen utsatts för hård journalistisk granskning innan den vidarebefordrats. Denna bild håller enligt motionärerna nu drastiskt på att förändras. TT som tidigare varit klart dominerande och nästan ensam som svensk nyhetsbyrå har fått känna av konkurrens och hårdare krav från ägarna. Det är nog för mycket begärt att medieföretag med vinstkrav som ett prioriterat mål skall satsa pengar på en så pass osäker och föga lönsam verksamhet som att driva en obunden, personalintensiv nyhetsbyrå där de enda intäkterna kommer från vad medieföretagen är villiga att betala för att abonnera på byråns tjänster. Motionärerna anser att en parlamentarisk utredning bör undersöka möjligheten att tillförsäkra Sverige en fristående nationell nyhetsbyrå i allmänhetens tjänst och av hög kvalitet. Utgångspunkten bör vara att ge förslag till en konstruktion som möjliggör en rikstäckande nationell nyhetsbyrå med tillräckliga resurser för att granska och rapportera från Sveriges riksdag, regering, centrala myndigheter, EU och FN. Enligt motionärerna måste ägarkonstruktionen vara sådan att oberoendet av både statsmakter och storfinans garanteras. Motionärerna anser att det i en sådan undersökning kan vara värt att titta närmare på en konstruktion liknande Rundradiofonden och en ägarstyrning av den typ som finns för SVT/SR. Tillskottet av allmänna medel menar motionärerna bör kunna ske inom ramen för nuvarande presstödd.

**Tidningarnas Telegrambyrå**

Tidningarnas Telegrambyrå (TT), som började sin verksamhet år 1922, är Sveriges största nyhetsbyrå med 110 medarbetare varav ca 95 är journalister. TT är ett aktiebolag med den svenska pressen som ägare som står fritt gentemot statliga och politiska intressen. Huvuduppgiften är att förse press, radio och TV med nyheter från Sverige och utlandet. TT ger löpande ut snabba nyheter, som kompletteras och fördjupas med bakgrunder, intervjuer och analyser. Ytterligare information om verksamheten m.m. finns på TT:s webbplats: [www.tt.se](http://www.tt.se).

Tryckfrihetsförordningens principer om etableringsfrihet, spridningsrätt och införselrätt samt dess censurförbud skapar, i förening med den likaledes grundlagfästa principen om massmediernas oberoende, förutsättningar för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Utskottet är inte berett att föreslå några åtgärder med anledning av motion 1999/2000:K299 (v), varför den avstyrks.

## Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *information om yttrandefriheten*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K356 yrkande 1 och 2000/01:K292,

*res. 1 (v)*

2. beträffande *skydd för yttrandefriheten och offentlighetsprincipen*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K222, 2000/01:K210 och 2000/01:Kr341 yrkande 9,

3. beträffande *offentliganställdas respektive privatanställdas yttrandefrihet*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K250 och 1999/2000:K266,

*res. 2 (v)*

4. beträffande *yttrandefrihet för alla*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K201 och 2000/01:K211,

5. beträffande *ideella föreningars yttrandefrihet*  
att riksdagen avslår motion 2000/01:K363,

6. beträffande *grundlagsskydd för elektroniska medier m.m.*  
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:T809 yrkande 2 och 1999/2000:T705 yrkande 3,

7. beträffande *yttrandefrihet och nya medier*  
att riksdagen avslår motion 2000/01:K341 yrkande 2,

*res. 3 (c)*

8. beträffande *begränsningar på Internet*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K272 och 1999/2000:K330,

9. beträffande *etableringsfrihet*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K276 yrkande 1 och 2000/01:K400 yrkande 1,

*res. 4 (m, fp)*

10. beträffande *hets mot homosexuella m.m.*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K258, 1999/2000:K309, 1999/2000:L430 yrkande 1, 1999/2000:So225 yrkande 1 (delvis), 2000/01:Ju724 yrkande 1 (delvis) och 2000/01:L459 yrkande 7,

11. beträffande *religionskränkningar*  
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K286,



12. beträffande *våldsskildringar*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K292, 1999/2000:Ju906  
yrkande 7, 1999/2000:Kr232 yrkandena 3 och 6, 1999/2000:Kr314  
yrkande 15 och 2000/01:Ju929 yrkande 7,  
*res. 5 (mp)*  
*res. 6 (fp)*
13. beträffande *anspelningspornografi*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K301 och 2000/01:A808  
yrkande 36,  
*res. 7 (mp)*
14. beträffande *förbud mot pornografisk reklam*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Ju722 yrkande 7,  
1999/2000:A819 yrkande 25 och 2000/01:A808 yrkande 39,  
*res. 8 (mp)*
15. beträffande *koppleri, sexklubbar m.m.*  
att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K315, 2000/01:K380 och  
2000/01:Ub821 yrkande 5,
16. beträffande *jurysystemet*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K214 och 2000/01:K277,  
*res. 9 (m, kd)*
17. beträffande *nationell nyhetsbyrå*  
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K299.

Stockholm den 5 december 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

*Per Unckel*

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m), Anders Bengtsson (s) och Peter Pedersen (v).

## 1. Information om yttrandefriheten (mom. 1)

Kenneth Kvist (v) och Peter Pedersen (v) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med ”Motionerna 1999/2000:K356” och slutar med ”Motionerna avstyrks” bort ha följande lydelse:

I motionerna 2000/01:K292 (v) och 1999/2000:K356 yrkande 1 (mp) tas frågan angående information om yttrandefriheten upp. Kampanjen Öppna Sverige tar sikte på att öka kunskapen om offentlighetsprincipen och dess roll för öppenhet och demokrati, något som utskottet finner vällovligt. Enligt utskottets mening behövs det emellertid också ges en riktad grundläggande information till alla anställda inom offentlig verksamhet om den meddelarfrihet som tillkommer dem enligt yttrande- och tryckfrihetsgrundlagarna. Detta bör regeringen med anledning av motion 1999/2000:K356 yrkande 1 och med bifall till motion 2000/01:K292 ges till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *information om yttrandefriheten*

att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:K356 yrkande 1 och med bifall till motion 2000/01:K292 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

## 2. Offentliganställdas respektive privatanställdas yttrandefrihet (mom. 3)

Kenneth Kvist (v) och Peter Pedersen (v) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med ”Enligt vad” och slutar med ”yttrandefrihet avstyrks” bort ha följande lydelse:

Arbetslivsinstitutet har i en studie visat att offentliganställda inte vågar säga sin mening om förhållanden på sina arbetsplatser. Studien visar att rädslan och tystnaden är större bland de offentliganställda än bland de privatanställda, trots att offentliganställda i lag har rätt att öppet kritisera sin arbetsplats. Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredare för att se över yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna. Enligt utskottets mening är detta emellertid inte tillräckligt. Regeringen bör därför återkomma med förslag till riktlinjer om hur offentliga arbetsgivare skall fås att följa sedan länge beslutad lagstiftning. – När det gäller privatanställda kan utskottet konstatera att Arbetsdomstolen klargjort hur svag yttrandefriheten är när den kommer i konflikt med den lojalitet som arbetsgivare anser sig ha rätt att kräva av de anställda. Att tala med massmedier om allvarliga missförhållanden på arbetsplatsen eller att utnyttja sina demokratiska rättigheter som folkvald utan att fråga arbetsgivaren om lov har av Arbetsdomstolen bedömts som illojalitet, även om man inte alltid ansett brottet så allvarligt att det motiverat avsked. Den långtgående lojalitetsplikt som den anställde anses ha gentemot sin arbetsgivare och som bl.a. innebär

att arbetsgivaren kan förbjuda sina anställda att delta i samhällsdebatten eller på andra sätt utnyttja sina demokratiska rättigheter är enligt utskottets mening i behov av reformering. Demokratiutredningens förslag om att utvidga och förstärka meddelarskyddet så att det gäller även för privatanställda är inte tillräckligt tydligt. Regeringen bör därför återkomma med förslag till lagstiftning som innebär att yttrandefriheten och meddelarfriheten utvidgas till att även gälla förhållanden utanför den offentliga sektorn. – Vad utskottet anfört om offentliganställdas respektive privatanställdas yttrandefrihet bör regeringen, med bifall till motionerna 1999/2000:K266 och 1999/2000:K250 (båda v), ges till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *offentliganställdas respektive privatanställdas yttrandefrihet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K266 och 1999/2000:K250 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

### 3. Yttrandefrihet och nya medier (mom. 7)

Åsa Torstensson (c) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 18 börjar med ”Detsamma gäller” och slutar med ”den motionen” bort ha följande lydelse:

I motion 2000/01:K341 tas frågan om att utsträcka den reella yttrandefriheten till nya medier upp. Det fria ordet inte är skyddat på individuell nivå av yttrandefrihets- och tryckfrihetsgrundlagarna. Bland annat detta förhållande har enligt utskottets uppfattning gjort det möjligt att inskränka yttrandefriheten på Internet. Utskottet anser därför att möjligheten att individualisera yttrandefriheten genom att utsträcka skyddet för det fria ordet till enskilda individer bör prövas. Detta kan förslagsvis ske genom tilläggsdirektiv till Offentlighets- och sekretesskommittén. Vad utskottet anfört bör regeringen med bifall till motion 2000/01:K341 yrkande 9 (c) ges till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *yttrandefrihet och nya medier*

att riksdagen med bifall till motion 2000/01:K341 yrkande 9 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

### 4. Etableringsfrihet (mom. 9)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp) och Per-Samuel Nisser (m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 21 börjar med ”I motionerna” och slutar med ”avstyrker motionerna” bort ha följande lydelse:

Det fria ordet har en direkt betydelse för informationsfriheten och medborgarnas frihet. Yttrandefriheten och tryckfriheten utgår från att mångfald bäst skyddas och stärks av etableringsfrihet. Enligt utskottets mening bör lagstiftaren inskränka sin uppgift till att upprätta ett brett, stabilt ramverk som

säkerställer det fria ordet, skyddar individens integritet och anger villkoren för marknadsekonomin. Inom detta ramverk bör olika tekniska lösningar, nya och gamla medier och tjänster rymmas. Det måste enligt utskottets mening råda en stor frihet att ge ut och distribuera medieprodukter och att pröva deras ekonomiska bärkraft. Utskottet anser att det så långt som möjligt inom ramen för de tekniska begränsningarna bör vara läsarna, lyssnarna, tittarna och användarna som genom sina val avgör vilka medier som skall ha förutsättningar att distribueras. Det får inte vara politiskt grundat godtycke som avgör mediernas utveckling. Etableringsfrihet är enligt utskottets uppfattning det bästa sättet att utan offentliga regleringar motverka mediekoncentration. Genom etableringsfrihet uppnås en mångfald på publikens och samhällets villkor och en teknisk utveckling utifrån de enskilda medborgarnas behov och intressen. Vad utskottet anfört om etableringsfrihetens betydelse för tryck- och yttrandefriheten bör regeringen med bifall till motionerna 1999/2000:K276 yrkande 1 och 2000/01:K400 yrkande 1 (båda m) ges till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *etableringsfrihet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K276 yrkande 1 och 2000/01:K400 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

## 5. Våldsskildringar (mom. 12)

Per Lager (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar med "Utskottet konstaterar" och på s. 36 slutar med "samtliga motioner" bort ha följande lydelse:

Ungdomar mellan 15 och 24 år är den åldersgrupp som oftast går på bio och som därmed i störst utsträckning blir utsatt för det alltmer förråade och sexualiserade kommersiella våldet. Om en 18-årsgräns infördes, skulle svenska filmare sannolikt göra sina filmer mindre våldsamma för att inte förlora denna kommersiellt viktiga målgrupp. Regeringen bör återkomma med förslag till en sådan lagstiftning. – Statens biografbyrå sköter granskningen av film och videogram. När det gäller videogrammen är denna kontroll frivillig. För att minska våldsutbudet för barn och ungdomar anser utskottet att granskningen skall vara obligatorisk och utsträckas till att gälla samtliga videogram. Regeringen bör återkomma med förslag till sådan lagstiftning. – Vad utskottet anfört om inrättande av en 18-årsgräns och om granskning av videogram bör riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Kr232 yrkandena 3 och 6 (mp) samt med avslag på övriga motioner rörande våldsskildringar som sin mening ge regeringen till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 12 bort ha följande lydelse:

12. beträffande *våldsskildringar*

att riksdagen med avslag på motionerna 1999/2000:K292, 1999/2000:Ju906 yrkande 7, 1999/2000:Kr314 yrkande 15 och 2000/01:Ju929

yrkande 7 samt med bifall till motion 1999/2000:Kr232 yrkandena 3 och 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om inrättande av en 18-årsgräns och om granskning av videogram,

2000/01:KU9

## 6. Våldsskildringar (mom. 12)

Helena Bargholtz (fp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar med "Utskottet konstaterar" och på s. 36 slutar med "samtliga motioner" bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att Våldsskildringsrådet och Nordicom fortsätter sitt arbete på området. Vidare förutsätter utskottet att regeringen alltjämt kontinuerligt uppmärksammar de frågor som är förknippade med medie våld. Som utskottet tidigare uttalat är det viktigt att samhället på olika sätt informerar om och söker motverka skadlig inverkan, särskilt på barn och ungdomar, av medie våld. Utskottet vidhåller sin uppfattning att medie våldet skall angripas främst genom information och frivilliga åtgärder, inte i första hand genom förbudslagstiftning och censuratgärder. Enligt utskottet bör censuren av vuxenfilmer avskaffas. I stället bör ytterligare en åldersgräns, på 18 år, införas för offentlig visning av filmer. Det enda skälet för att granska en film skall vara att fastställa en åldersgräns för den granskade filmens publik. Enligt utskottets förslag skulle då en biofilm som inte granskats inte heller få visas för barn och ungdom. Regeringen bör återkomma med förslag till lagstiftning i enlighet härmed. Med bifall till motion 1999/2000:Kr314 yrkande 15 (fp) samt med avslag på övriga motioner rörande våldsskildringar bör detta ges regeringen till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 12 bort ha följande lydelse:

### 12. beträffande *våldsskildringar*

att riksdagen med avslag på motionerna 1999/2000:K292, 1999/2000:Ju906 yrkande 7, 1999/2000:Kr232 yrkandena 3 och 6 och 2000/01:Ju929 yrkande 7 samt med bifall till motion 1999/2000:Kr314 yrkande 15 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om avskaffande av vuxencensuren,

## 7. Anspelningspornografi (mom. 13)

Per Lager (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 42 börjar med "När det" och slutar med "Motionerna avstyrks" bort ha följande lydelse:

Förbudet mot barnpornografi tar enbart hänsyn till tydliga fall där barn porträtteras i sexuella sammanhang. Däremot anses inte s.k. anspelningspornografi – pornografi där vuxna kvinnor och män klär ut sig till barn – som barnpornografi. Enligt utskottets mening bör all pornografi där någon framställs som barn (med blöjor, napp, barnkläder eller annat) förbjudas. Regeringen bör återkomma med förslag till sådan lagstiftning. Detta bör regering-

en med bifall till motionerna 1999/2000:K301 och 2000/01:A808 yrkande 36 ges till känna. 2000/01:KU9

*dels* att utskottets hemställan under 13 bort ha följande lydelse:

13. beträffande *anspelningspornografi*  
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K301 och 2000/01:A808 yrkande 36 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

## 8. Förbud mot pornografisk reklam (mom. 14)

Per Lager (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 43 börjar med ”Utskottet har” och slutar med ”39 (mp)” bort ha följande lydelse:

Pornografin förmedlar en snedvriden och förnedrande bild av både mäns och kvinnors sexualitet. Utskottet anser därför att utbudet av pornografi i samhället måste minska. Enligt utskottets mening bör exponering av pornografi förbjudas på liknande sätt som reklam för tobak och alkohol. Riksdagen bör därför hos regeringen begära en sådan lagändring. Med bifall till motionerna 1999/2000:Ju722 yrkande 7, 1999/2000:A819 yrkande 25 och 2000/01:A808 yrkande 39 (alla mp) bör regeringen ges detta till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *förbud mot pornografisk reklam*  
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:Ju722 yrkande 7, 1999/2000:A819 yrkande 25 och 2000/01:A808 yrkande 39 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

## 9. Jurysystemet (mom. 16)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 46 börjar med ”Vid riksmötena” och slutar med ”(m) avstyrks” bort ha följande lydelse:

Europadomstolens dom i fallet Holm har väckt frågor om det svenska jurysystemet i tryckfrihetsmål. Förhållandet att svenska jurymedlemmar utses av en politiskt sammansatt valkorporation har enligt utskottet underkänts av Europadomstolen. Den nuvarande ordningen innebär således att juryn i vissa mål inte är opartisk. Dessutom finns enligt utskottet brister i möjligheten att överklaga. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag till lagändringar som innebär dels att kraven på oavhängighet och opartiskhet uppfylls, dels att möjligheten att överklaga beslut i jävsfråga även till Högsta domstolen införs. Med bifall till motionerna 1999/2000:K214 och 2000/01:K277 (båda m) bör detta ges regeringen till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 16 bort ha följande lydelse:

16. beträffande *jurysystemet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K214 och 2000/01:KU9  
2000/01:K277 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet  
anfört,

Sammanfattning.....	1
Motionerna .....	1
Motion från allmänna motionstiden 1998 .....	1
Motioner från allmänna motionstiden 1999 .....	1
Motioner från allmänna motionstiden 2000 .....	3
Utskottet .....	5
Yttrandefrihet.....	5
Motioner.....	5
Offentliganställdas yttrandefrihet .....	6
Privatanställdas yttrandefrihet .....	6
Skydd för yttrandefriheten.....	6
Information om yttrandefriheten.....	7
Skyddet för offentlighetsprincipen .....	7
Ideella föreningsars yttrandefrihet .....	8
Bakgrund.....	8
Gällande bestämmelser m.m. ....	8
Tidigare riksdagsbehandling.....	13
Pågående utredningsarbete .....	13
Utskottets bedömning.....	14
Internet.....	14
Motioner.....	14
Bakgrund.....	16
Utskottets bedömning.....	18
Etableringsfrihet.....	19
Motioner.....	19
Bakgrund.....	20
Utskottets bedömning.....	21
Hets mot homosexuella m.m. ....	21
Motioner.....	21
Bakgrund.....	23
Gällande bestämmelser.....	23
Tidigare riksdagsbehandling m.m. ....	24
Utskottets bedömning.....	26
Religionskränkningar .....	26
Motion.....	26
Bakgrund.....	27
Utskottets bedömning.....	28
Våldsskildringar.....	28
Motioner.....	28
Bakgrund.....	29
Bestämmelser om censur .....	29
Bestämmelser om förbud att sprida våldsskildringar m.m. ....	30
Utredningar m.m. ....	31
Tidigare riksdagsbehandling.....	33
Utskottets bedömning.....	35



Pornografi .....	36
Motioner.....	36
Bakgrund.....	38
Gällande bestämmelser.....	38
Tidigare riksdagsbehandling m.m. ....	39
Pågående utredningsarbete m.m. ....	41
Utskottets bedömning.....	42
Jurysystemet.....	43
Motioner.....	43
Bakgrund.....	44
Utskottets bedömning.....	46
Nationell nyhetsbyrå .....	47
Motion.....	47
Tidningarnas Telegrambyrå .....	47
Utskottets bedömning.....	48
Hemställan .....	48
Reservationer.....	50
1. Information om yttrandefriheten (mom. 1) .....	50
2. Offentliganställdas respektive privatanställdas yttrandefrihet (mom. 3) .....	50
3. Yttrandefrihet och nya medier (mom. 7).....	51
4. Etableringsfrihet (mom. 9).....	51
5. Våldsskildringar (mom. 12).....	52
6. Våldsskildringar (mom. 12).....	53
7. Anspelningspornografi (mom. 13).....	53
8. Förbud mot pornografisk reklam (mom. 14).....	54
9. Jurysystemet (mom. 16).....	54