

Motion till riksdagen

1986/87:K123

Carl Bildt m. fl. (m)

Ändringar i tryckfrihetsförordningen m. m.
(prop. 1986/87:151)

Regeringen föreslår i proposition 1986/87:151 ett flertal ändringar i tryckfrihetsförordningen. Förslagen baseras i huvudsak på yttrandefrihetsutredningens betänkande Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70).

Till skillnad från den lagrådsremiss som regeringen avlämnat återfinns i propositionen inget förslag om ett s. k. annex till tryckfrihetsförordningen (TF) med stadganden om skydd också för andra yttranden än det tryckta ordet. Justitieministern förklarar i propositionen denna avvikelse med hänvisning till den debatt som förts sedan lagrådsremissen offentliggjordes.

En ny grundlag

Yttrandefrihetsutredningens uppdrag var att utarbeta med TF jämförbara regler till skydd för andra yttranden än det skrivna ordet. Utredningens arbete var inriktat på att detta skulle kunna ske inom ramen för en sammanhållen grundlag som skulle sättas i TF:s ställe.

Utredningens förslag kom till slut att avvika från denna lösning. Skälet härtill var de risker som utredningen till slut fann förknippade med en sammanhållen grundlag. En sådan grundlag skulle — menade utredningen — kunna urholka skyddet för det tryckta ordet. Ett jämfört med TF med nödvändighet mindre långtgående skydd för andra medier skulle på sikt kunna tänkas "smitta" också TF:s regler i negativ riktning.

Lagrådsremissen avvisade denna oro som obefogad. I stället introducerades — utan någon kontakt med oppositionen — en lagteknisk lösning med ett annex till TF. I annexet återfanns regler för andra medier än tryckta skrifter. Denna mellankonstruktion hade över huvud taget inte övervägts av utredningen.

Annexet löser inte problemen med en sammanhållen grundlag. Snarare understryker annexkonstruktionen de risker för en uttunning också av TF som yttrandefrihetsutredningen uppmärksammade.

Justitieministern avstår alltså i den nu föreliggande propositionen från att lägga förslag i enlighet med lagrådsremissen. Propositionen inskränker sig till de förslag från lagrådsremissen som utgör förändringar i själva TF. Den större frågan om skyddet av andra yttranden hänskjuts till en beredningsgrupp med parlamentarisk förankring.

Den mellan partierna gemensamma beredning som justitieministern nu vill sätta i gång borde — enligt vår mening — ha genomförts innan lagråds-

remiss och proposition utarbetats. En sådan process hade anslutit till de traditioner på grundlagsrådet som utbildats genom åren. Det har på goda grunder ansetts ligga ett värde i att alla partier är ense om villkoren för demokratin och för den politiska debatten. Denna tradition har regeringen nu brutit.

Vi beklagar detta. Det faktum att justitieministern på detta stadium önskar ta del av partiernas synpunkter hjälper inte, så mycket mindre som propositionen förefaller låsa regeringen än hårdare än lagrådsremissen vid den annexkonstruktion som vi finner olycklig. Hur den beredning som justitieministern nu inbjuder till skall kunna föra meningsfulla diskussioner är svårt att förstå.

Det sätt på vilket regeringen handlagt den nu förestående förändringen av skyddet för yttrande- och tryckfriheten inger starka betänkligheter. Resultatet av ett mödosamt utredningsarbete — där utredningen vinnlagt sig om att nå den samstämmighet som den tidigare respekterade traditionen bjuder — har regeringen lagt åt sidan. Grundlagsreformeringsdegraderas till en lagstiftningsfråga bland andra. Riksdagen bör därför som sin mening ge regeringen till känna att eventuella framtida förslag till grundlagsförändringar bör beredas under medverkan av samtliga riksdagspartier på sätt som ovan angivits.

Propositionens förslag

Propositionen innehåller alltså inte några förslag till en större reformering av TF. Däremot föreslås ett antal förändringar inom den nuvarande tryckfrihetsförordningens ram. Vissa av yttrandefrihetsutredningens förslag lämnas utan avseende.

Vår utgångspunkt är att de förändringar av TF som partierna inom utredningen kom överens om nu skall genomföras. Vi behandlar i det följande dessa i förhållande till propositionens förslag.

Något grundlagsskydd för reklam anser sig justitieministern inte böra föreslå. Motiveringen förefaller vara att nuvarande ordning fungerar tillfredsställande och att det erbjuder alltför stora svårigheter att utsträcka skyddet utöver dagens gränser.

Vi kan inte dela denna uppfattning. Som också yttrandefrihetsutredningen funnit bör de yttranden som förekommer i reklamsammanhang ges samma skydd som yttranden i övrigt. Skälet härtill är helt enkelt att också i reklammeddelanden kan sådan information förekomma som har betydelse för opinionsbildningen. Att särskilja vissa yttranden — som justitieministern gör — som mindre skyddsvärda bara på grund av dessas form finner vi oacceptabelt. Vi är alltså inte beredda att i denna del frångå vad yttrandefrihetsutredningen föreslagit.

Fråga om förbud mot censur m. m. hade utredningen föreslagit ett principiellt viktigt stadgande härom i regeringsformen (RF). Inom ramen för detta stadgande skulle också understrykas statsmakternas neutralitet vid stöd till offentliga framställningar. Något sådant stadgande vill justitieministern inte införa.

Ett allmänt censurförbud skulle ha en betydelse av samma slag som reg-

lerna i RF till skydd för de mänskliga rättigheterna. När justitieministern avvisar vad utredningen föreslagit med argument som oklar regel, svårighet att kunna överblicka konsekvenserna m. m. ger det intryck av samma tvehägsenhet som alltid präglat socialdemokraterna i fri- och rättighetssammanhang.

Samma tvehägsenhet återfinns i justitieministerns syn på det generella stadgandet till skydd för rätten att inneha informationsbärare (t. ex. radioapparater) och — i än högre grad — kravet på att staten skulle stå neutral vid stöd till offentliga framställningar (t. ex. tidningar). Det är svårt att frigöra sig från intrycket att den yttersta orsaken till att justitieministern inte vill acceptera en regel om statens neutralitet är att staten hittills i sin stödgivning varit långt ifrån så neutral som det av yttrandefrihetsutredningen föreslagna stadgandet skulle kräva.

Vi ser inte heller i denna fråga något skäl att frångå vad yttrandefrihetsutredningen föreslagit.

I fråga om *hets mot folkgrupp* vill regeringen införa en regel som gör det straffbart att uttala vissa typer av yttranden, oavsett om dessa är avsedda för offentlig spridning eller inte. Utöver yttrandefrihetsutredningen har också diskrimineringsutredningen behandlat denna fråga.

Vi finner det för vår del angeläget att motverka rasdiskriminering och invandrarfientlighet i alla deras former. Ett fritt och öppet samhälle måste bygga på tolerans och förståelse människor emellan.

Vi ifrågasätter emellertid om de regler regeringen nu föreslår är det bästa sättet att uppnå dessa syften. Vi noterar att lagrådet anfört invändningar som regeringen dock valt att bortse från.

Idén att straffbelägga yttranden, oavsett om dessa är avsedda för offentlig spridning eller ej, bryter den princip för regleringen av yttrande- och tryckfriheten som hittills gällt, nämligen att denna skall avse yttranden som är avsedda att spridas till allmänheten. Denna princip har ett så stort värde att inte ens mycket starka motstående intressen bör tillåtas ta över.

Yttrandefrihetsutredningen har också på denna punkt föreslagit regler som tillgodoser såväl tryck- och yttrandefrihetsintresset som intresset att erbjuda minoriteter ett fullgott skydd. Vi förordar att utredningens förslag genomförs.

När det gäller *förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikten* föreslår justitieministern en i förhållande till yttrandefrihetsutredningens förslag helt ny konstruktion. Frågan berör den mest grannliga av alla avvägningar, nämligen hur yttrande- och tryckfrihetsintresset skall kunna hävdas också i sammanhang där sekretess och tystnadsplikt råder.

Utredningen ansåg för sin del att de fall där tystnadsplikten skulle tillåtas bryta meddelarfriheten uttryckligen borde anges i grundlagen. I propositionen föreslås däremot enbart att beslut i syfte att inskränka meddelarfriheten skulle kunna fördröjas i tolv månader.

Vi finner det olyckligt att på detta område direkt i en proposition introducera regler som inte varit föremål för utredning. Vi förordar mot denna bakgrund att förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikten hänskjuts till den av regeringen förordade parlamentariska beredningen.

Regeringen föreslår att *vissa handlingar också utanför myndighetsområ-*

det skall omfattas av offentlighetsprincipen. Förslaget presenterades ursprungligen av kommunalföretagskommittén. Lagtekniskt sker förändringen genom en ändring i sekretesslagen.

Bakgrunden till justitieministerns förslag är att vissa aktiebolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda organ har av staten givits förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande.

Propositionens förslag bygger på den tilltalade tanken att offentlig maktutövning skall omfattas av offentlighetsprincipen, oavsett om denna maktutövning sker direkt genom stat och kommun eller genom andra organ och organisationer.

Mot den av regeringen föreslagna ordningen kan emellertid anföras att den bryter principen att reglerna till skydd för tryck- och yttrandefriheten behandlar det allmännas förhållande till offentlighet och sekretess. Att vidga dessa reglers omfattning till att också omfatta andra organ än stat och kommun öppnar för helt nya tillämpningsområden för TF och sekretesslagen. Konsekvenserna härav är svåra att överblicka men kan, paradoxalt nog, innebära att tryck- och yttrandefriheten på sikt urholkas. I stället för att vidga offentlighetsprincipen utanför myndighetsområdet bör strävan vara att koncentrera myndighetsutövningen till de offentliga organen.

Vi ser alltså fördelarna med ett system av det slag som regeringen nu föreslår, men finner likväl nackdelarna beaktansvärda. Vi förordar mot denna bakgrund att förslaget om handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet nu avvisas och att frågan hänskjuts till den tidigare nämnda parlamentariska beredningen för att där ytterligare övervägas.

Våldsskildringar m. m.

Att skydda framför allt barn mot våld och våldsskildringar är en central uppgift. Det måste emellertid ske på ett sätt som samtidigt tillgodoser de intressen som TF skall skydda.

Propositionen innehåller förslag om vissa förändringar av reglerna vad avser skydd mot våldsförställningar m. m. Förslagen blir emellertid till sin karaktär delvis provisoriska i avvaktan på den parlamentariska beredningens arbete.

I propositionen föreslås att videovåldslagen skall upphävas. Vissa av lagens bestämmelser upptas i stället i brottsbalken under beteckningen olaga våldsskildring. Samtidigt utvidgas det straffbara området på så sätt att även stillbilder som skildrar sexuellt våld eller tvång skall kunna bedömas som olaga våldsskildring. Möjligheter öppnas vidare att döma till straff också vid oaktsamhet vad gäller utlämnande av våldsskildringar till barn.

Enligt propositionen är avsikten att grundlagsbestämmelser gällande bl. a. filmer och videogram senare skall införas. Principen om dubbel täckning skall — liksom beträffande andra yttrandefrihetsbrott — gälla. I ett sådant läge skall ansvar för yttrandefrihetsbrottet åvila den ansvarige utgivaren av filmen eller videogrammet. Frågan om ett utbyggt grundlagsskydd för bl. a. filmer och videogram tas emellertid inte upp i propositionen utan skall beredas ytterligare under parlamentarisk medverkan. Då något system med ansvarig utgivare för filmer och videogram inte införs, kommer det

alltjämt att vara den som enligt vanliga regler är gärningsman som skall bära ansvaret för brottet olaga våldsskildring. Det är därför allmän åklagare som skall föra talan om brott mot bestämmelserna.

Vi menar att det för närvarande saknas anledning att genomföra de ovan nämnda lagändringarna. Den nya ordningen blir, såsom medges i propositionen, ett provisorium i väntan på grundlagsreglering av dessa frågor. Videovåldslagen bör således för närvarande inte upphävas.

Lagen bör emellertid enligt vår mening utformas så som tidigare redovisats i motion 1984/85:2879 av Anders Björck m. fl. Vi förordar en ordning för utkrävande av ansvar som överensstämmer med vad som gäller för utgivning av tryckta skrifter. Detta innebär bl. a. att en ansvarig videofilmsutgivare skall utses, att ansvaret i andra hand skall åvila den som sprider videogrammet samt att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rättsgången i huvudsak skall vara tillämpliga. Förslagets närmare innebörd framgår av den moderata reservationen till konstitutionsutskottets betänkande 1985/86:11. Det bör understyrkas att yttrandefrihetsutredningen enhälligt förordat ett system med ansvarig utgivare för filmer och videogram. Vi menar att med den av oss föreslagna modellen kan möjligheter skapas till effektiva ingripanden mot straffbar spridning av videogram.

Propositionens förslag om upphävande av videovåldslagen och införande av ett nytt brott olaga våldsskildring i brottsbalken bör således avvisas. För närvarande bör inte heller någon kriminalisering ske vad gäller oaktamt utlämnande av våldsskildringar till barn eller framställning och spridning av skildringar av sexuellt våld eller tvång i bilder som inte ingår i filmer eller videogram. Dessa frågor får tas upp till behandling i samband med att grundlagsreglering beträffande bl. a. filmer och videogram aktualiseras. Vad gäller kriminalisering av framställning och spridning av bilder med visst innehåll, vill vi erinra om att yttrandefrihetsutredningen inte fann skäl till nya särskilda lagstiftningsåtgärder mot pornografiska alster.

Det sagda innebär att vi även motsätter oss propositionens förslag om införande av brottet olaga våldsskildring i tryckfrihetsförordningens 7 kap.

Det bör ankomma på vederbörande utskott att utforma erforderliga författningsändringar.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om beredningen av grundlagsfrågor,
2. att riksdagen beslutar om grundlagsskydd för reklam i enlighet med yttrandefrihetsutredningens förslag,
3. att riksdagen med avslag på propositionens förslag i denna del beslutar om förbud mot censur i enlighet med yttrandefrihetsutredningens förslag,
4. att riksdagen med avslag på propositionens förslag i denna del beslutar om regler avseende hets mot folkgrupp i enlighet med yttrandefrihetsutredningens förslag,

5. att riksdagen med avslag på propositionens förslag i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att frågan om förhållandet mellan meddelarfriheten och tystnadsplikten skall hänskjutas till den parlamentariska beredningen,

6. att riksdagen med avslag på propositionens förslag i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om huruvida vissa handlingar utanför myndighetsområdet skall omfattas av offentlighetsprincipen skall hänskjutas till den parlamentariska beredningen,

7. att riksdagen med avslag på propositionens förslag i denna del beslutar om förändringar i videovårdslagen i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 27 maj 1987

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Nils Carlshamre (m)

Rolf Dahlberg (m)

Bo Lundgren (m)

L. Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Ingrid Sundberg (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Sonja Rembo (m)

Per-Olof Strindberg (m)