

Nr 4

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående anonymitetsskyddet för den som lämnar uppgift för offentliggörande i tryckt skrift.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft dels de likalydande motionerna nr 245 i första kammaren av fru *Segerstedt Wi-berg* och nr 180 i andra kammaren av herrar *Hamrin* i Jönköping och *Ny-berg*, dels motionen nr 175 i andra kammaren av herr *Börjesson* i Falköping.

I *motionerna I: 245 och II: 180* föreslås, »att riksdagen för grundlagsenlig behandling antager en ny 6 § att införas i 3 kap. tryckfrihetsförordningen av följande lydelse:

6 §.

Ej må i de fall, då enligt vad ovan sägs författare, utgivare eller meddelare åtnjuta anonymitet, dennes namn efterforskas. Bryter någon häremot vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.»

I *motionen II: 175* hemställes, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t an- hålla om förslag till sådan komplettering av tryckfrihetslagstiftningen att anonymitetsskyddet för pressens författare och uppgiftslämnare blir bättre tillgodosett i enlighet med motionens syfte».

Beträffande motiveringen till motionsförslagen hänvisas, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, till *motionerna II: 175 och II: 180*.

Gällande bestämmelser

Tryckfriheten utgör i första hand en rätt för varje svensk medborgare att, i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF), »i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst» (1 kap. 1 § första stycket). Tryckfriheten innefattar också rätt för envar att, med inskränkningar enligt TF, »meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter» (1 kap. 1 § andra stycket). Straff eller skadestånd i anledning av ett meddelande som omfattas av denna beskrivning får ådömas endast i de fall TF medger det (1 kap. 3 §). I syfte att förebygga att den som lämnat ett med-

delande blir utsatt för annat obehag tillförsäkrar TF honom dessutom rätt att, med vissa undantag, förbli anonym (3 kap. 1 och 4 §§). Ansvar för tryckt skrifts innehåll vilar enligt TF i stället på en viss person, beträffande periodisk skrift i första hand dess utgivare och i fråga om annan skrift i regel dess författare (8 kap. 1 och 5 §§). Frågan om vem som lämnat ett meddelande för offentliggörande i skriften får överhuvud ej väckas i tryckfrihetsmål (3 kap. 2 och 4 §§), d. v. s. mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott samt fristående mål om konfiskering av tryckt skrift. I fråga om periodiska skrifter är författaren jämställd med en uppgiftslämnare. Vad som i det följande sägs om meddelare gäller alltså beträffande periodisk skrift även författare.

Ansvar för meddelande. Det sagda innebär, att den som har lämnat ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift över huvud taget inte kan drabbas av ansvar för skriftens innehåll, varken för yttrande i skriften eller för offentliggörande genom skriften. För meddelandet som sådant kan emellertid straffrättslig påföljd ådömas i vissa fall. Innefattar meddelandet ärekränkning mot enskild person, kan sålunda meddelaren fällas till ansvar i enlighet med vad som eljest gäller om ärekränkning; härvid förutsättes dock, att meddelandet inte har blivit infört i skriften (7 kap. 3 § första stycket). Om den som är bunden av en offentlig tystnadsplikt — befattningshavare eller tjänstepliktig — lämnar ett av tystnadsplikten omfattat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, kan vidare ansvar utkrävas i vissa fall, nämligen när meddelandet utgör brott mot rikets säkerhet, när tystnadsplikten eljest ålagts genom lag (se 14 kap. 6 §) samt när den hemliga uppgiften har befordrats genom att en hemlig handling har lämnats ut (7 kap. 3 § andra och tredje styckena). Tystnadsplikt som ålagts på administrativ väg, vare sig genom författning eller särskilt beslut, viker däremot för informationsintresset. Detsamma gäller den tystnadsplikt i fråga om en allmän handlings innehåll som anses följa av att handlingen enligt sekretesslagen icke får lämnas ut och som icke eljest har stöd av lag.

Här må också erinras om att vissa slag av gärningar som kan begås genom tryckt skrift icke åtnjuter tryckfrihetsrättsligt skydd utan skall bedömas av domstol i vanlig processuell ordning. Så är fallet med förfaranden som är »brottsliga i annat avseende än såsom ett överskridande av tryckfrihetens gränser» (SOU 1947: 60 s. 120), exempelvis bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri, illojal konkurrens och inbjudan att delta i utländskt lotteri (SOU 1947: 60 s. 250 f, prop. 1948: 230 s. 172 och KU 1962: 11). På grund av ett stadgande i TF (7 kap. 2 §) är vidare tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande samt meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten, undantagna från den tryckfrihetsrättsliga regleringen, om ej av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för tryckfrihetsbrott kan ifrågakomma. Åter-

givande i tryckt skrift av annans verk i strid mot författarrättsliga bestämmelser och andra sådana förfaranden är också undantagna från TF:s ansvarsordning (1 kap. 8 § andra stycket). — Det är då en självklar konsekvens att ett meddelande, som ingår som ett led i ett sådant brott, kan bestraffas enligt de allmänna straffrättsliga reglerna om gärningsmannaskap och annan medverkan.

Vad som nu anförts rör frågan, i vilken omfattning straffrättslig påföljd kan ådömas den som har lämnat ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Med straffrättslig påföljd jämställer TF skadestånd (1 kap. 3 §). TF innehåller däremot icke några föreskrifter om i vilken utsträckning åtgärder eljest kan vidtagas mot den som har lämnat ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Civilrättens regler torde ge ett visst utrymme för sanktioner i lägen där TF förbjuder offentligrättsliga ingripanden. Exempelvis har inom doktrinen uttalats att något generellt hinder icke finnes för en arbetsgivare att avskeda en anställd för att denne yppat interna förhållanden för offentliggörande i tryckt skrift (jfr ock arbetsdomstolens dom 1961 nr 27).

Skyddet för meddelares anonymitet. Såsom tidigare nämnts, ger TF åt meddelare en rätt att vara anonym: »boktryckare, förläggare eller annan, som har att taga befattning med skrifs tryckning eller med tryckt skrifs utgivning», får icke mot meddelarens vilja yppa vem denne är, »med mindre sådan skyldighet är i lag föreskriven» (3 kap. 1 och 4 §§). Däremot finns icke något förbud för den som eljest har fått kännedom om vem som har lämnat ett meddelande att röja vem denne är. Inte heller finns något generellt förbud att bedriva efterforskningar efter ursprunget till en anonym uppgift. Det torde emellertid i regel vara straffbart som tjänstefel, om en ämbetsansvarig bland underordnade anordnar förhör för att utröna om ett publicerat pressmeddelande härstammar från någon av dem (JO 1964 s. 440 ff). Givetvis gäller detta dock icke fall där meddelandet, enligt vad som utvecklats ovan, kan föranleda ansvar trots att det har lämnats för offentliggörande i tryckt skrift. Att förmå en tidningsman att röja sin sagesman torde kunna föranleda ansvar enligt reglerna om anstiftan till brott.

Inskränkningen i anonymitetsrätten för fall då skyldighet att yppa meddelaren är i lag föreskriven syftar i första hand på vittnesplikten. I fall då ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift kan föranleda ansvar kan bevisning behöva förebringas i frågan om vem som har lämnat meddelandet. Bevisningen kan måhända föras endast genom förhör med någon som enligt TF:s stadganden normalt är skyldig att bevara meddelarens anonymitet. I ett sådant fall genombrytes anonymitetsskyddet. Vittnesplikten inträder icke först i brottmålet utan redan under förundersökningen, dock ej förrän denna fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brott (23 kap. 13 § rättegångsbalken). Å andra sidan föreligger icke skyldighet att medverka till ett allmänt efterforskande, om ett brott har förövats, eller att

uttala sig om annat än frågan, om den misstänkte har begått brottet (prop. 1948: 230 s. 144).

Vittnesplikten kan inträda även i andra fall än dem där meddelandet kan föranleda straffrättsligt ansvar. Tidigare nämndes, att något generellt hinder icke ansetts föreligga för en arbetsgivare att avskeda en anställd för att denne yppat förhållanden för offentliggörande i tryckt skrift. Om den anställda väcker talan om skadestånd eller om lön under uppsägningstid e. d. och gör gällande att han icke lämnat något meddelande, torde den som mottagit meddelandet vara skyldig att vid vittnesförhör yttra sig i frågan, om det verkligen har lämnats av den anställda. Frågan, vem som har lämnat ett meddelande, kan emellertid tänkas få betydelse i mål av vad slag som helst. Att en part har lämnat ett meddelande kan exempelvis utgöra ett indicium för att han vid en viss tidpunkt befann sig på samma ort som den som mottagit meddelandet. Frågan, om bevisningen skall tillåtas, får i sådana fall avgöras med ledning av rättegångsbalkens stadganden. Domstolen skall sålunda avvisa bevis, om den finner att omständighet som part vill bevisa är utan betydelse i målet eller att beviset ej erfordras eller uppenbart skulle bli utan verkan (35 kap. 7 § rättegångsbalken). Om vittnesförhör gäller dessutom, att domstolen skall avvisa frågor, som uppenbart ej hör till saken eller som är förvirrande eller eljest otillbörliga (36 kap. 17 § tredje stycket rättegångsbalken).

Framställningar från pressens organisationer

I ett för några år sedan handlagt ärende hos riksdagens justitieombudsman, där frågan var, huruvida vittne bort utfrågas om han lämnat visst meddelande till pressen, avgav Pressens samarbetsnämnd — ett organ för samarbete mellan Publicistklubben, Svenska tidningsutgivareföreningen och Svenska journalistförbundet — utlåtande. I utlåtandet uttryckte nämnden önskemål om utredning rörande möjligheterna att förstärka anonymitetsskyddet. Beträffande innehållet i utlåtandet hänvisas till JO:s ämbetsberättelse till 1959 års riksdag, s. 82 ff. JO återgav nämndens utlåtande i den skrivelse genom vilken han avgjorde ärendet. Samtidigt överlämnade han en avskrift av skrivelsen till chefen för justitiedepartementet, för att de i utlåtandet anförda synpunkterna skulle kunna beaktas vid blivande lagstiftning i ämnet.

Pressens samarbetsnämnd har senare hos Kungl. Maj:t hemställt att Kungl. Maj:t ville efter vederbörlig utredning för riksdagen framlägga förslag till ändringar i gällande lagstiftning till avhjälpande av vissa av nämnden angivna brister i reglerna om anonymitetsskyddet. Kungl. Maj:t har den 2 juni 1961 överlämnat nämndens framställning till offentlighetskommittén — som har till uppgift i första hand att verkställa översyn av lag-

stiftningen om allmänna handlingars offentlighet och därmed sammanhängande frågor (direktiv i 1961 års riksdagsberättelse I Ju: 43) — för att framställningen skulle vara tillgänglig under utredningsarbetet. Även den av JO till chefen för justitiedepartementet överlämnade avskriften av skrivelsen i ärendet om vittnesförhåret har överlämnats till offentlighetskommittén.

Motionerna

I *motionerna I: 245 och II: 180* anföres bl. a., att de gällande bestämmelserna är bristfälliga så till vida som något skydd icke finnes i alla de fall då andra än de som har tagit befattning med skriftns tryckning eller utgivning känner till uppgiftslämnarens identitet. Motionärerna fortsätter:

Det finns många olika vägar på vilka författares och meddelares identitet kan komma till utomståendes kännedom. Efterforskande av identiteten hos dessa är för närvarande tillåtligt för envar. Om anonymitetsskyddet verkligen skall få den betydelse, som grundlagstiftaren har avsett, bör reglerna i tryckfrihetsförordningen kompletteras så, att det blir med straff belagt att över huvud efterforska meddelares identitet.

Även i *motionen II: 175* framföres önskemålet, att de gällande reglerna kompletteras med förbud mot att efterforska författares eller uppgiftslämnarens identitet. Motionären anlägger vidare vissa synpunkter på konflikten mellan anonymitetsskyddet och vittnesplikten. Han anför:

Det är klart önskemål, att vittnesplikten för pressens folk i detta sammanhang bättre anpassas till målens art. Den bör enligt min mening blott gälla i grövre brottmål. Som det nu är kan en tidningsman, som även i ett obetydligt brottmål av här avsedd art vägrar att uppge vem som har gett honom en viss uppgift, liksom på en del håll i utlandet (jfr Vasallaffären i England) insättas i häkte för att förmås att bli mera talför.

Utskottet

Tryckfriheten utgör icke endast en rätt att »i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter» utan även en rätt att »meddela uppgifter och underrättelser»; den skall säkerställa icke blott ett fritt meningsutbyte utan även en allsidig upplysning (1 kap. 1 § första stycket TF). Offentligheten i rättskipning och förvaltning är ett oundgängligt medel för pressen att få insyn i och sprida kännedom om det sätt på vilket allmänna angelägenheter handlägges. Debatten i pressen och genom tryckta skrifter i övrigt är emellertid icke begränsad till den statliga och den kommunala verksamheten utan gäller också andra delar av samhället. Även på det statliga och det kommunala fältet händer för övrigt att förhållanden värda att diskuteras antingen inte blir

tillgängliga för offentlig insyn eller också inte uppmärksammas vid den rutinemässiga bevakningen. Principen om offentlighet hos myndigheterna kompletteras därför av regler om skydd för den som lämnar meddelande för offentliggörande i tryckt skrift eller författar bidrag för offentliggörande i tryckt periodisk skrift: i möjligaste mån skall ingen av rädsla för påföljd eller övergrepp avhålla sig från att rapportera förhållanden som han anser anmärkningsvärda. Det särskilda ansvarsystemet för tryckfrihetsmål — en enda person svarar för skriftens innehåll, och ansvar för medverkan är uteslutet — gör det möjligt att i allmänhet hemlighålla nyhetskällorna. I tryckfrihetsmål får över huvud taget ej väckas fråga, vem som har författat bidrag till periodisk skrift eller vem som har lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift av något slag. Juridiskt ansvar för bidrag eller meddelande som lämnas för offentliggörande kan i regel icke heller utkrävas i annan rättegång än tryckfrihetsmål.

Principen om ansvarsfrihet för författare och meddelare kompletteras av förbud för personer som har befattning med tryckning eller utgivning av skrifter att avslöja författare eller meddelare mot hans vilja. Om en annan person får kännedom om vem som har författat ett bidrag eller lämnat ett meddelande för offentliggörande, är emellertid han icke av straffbestämmelser hindrad att sprida sin kännedom till andra. Inte heller gäller något förbud för envar att bedriva privata efterforskningar efter källan till ett nyhetsmeddelande. En offentlig tjänsteman får dock i regel icke bland underordnade anordna förhör om källan till ett publicerat meddelande.

Ansvarsfriheten för författare och meddelare är emellertid icke obegränsad. Av betydelse är bl. a. två i 7 kap. 3 § TF stadgade inskränkningar. Dels kan ett meddelande, som innefattar ärekränkning mot enskild person, föranleda ansvar enligt eljest gällande regler under förutsättning att meddelandet inte införes i skriften. Dels kan den, som på grund av allmän befattning eller allmän tjänsteplikt har erhållit kännedom om hemligt förhållande, i vissa fall åtalas och dömas för brott mot sin tystnadsplikt, även om han har avsett att meddelandet skulle offentliggöras i tryckt skrift. Så kan ske om meddelandet utgör brott mot rikets säkerhet samt om den tystnadsplikt han överträder eljest är stadgad i lag, d. v. s. stadgande som, i den ordning för varje särskilt fall är föreskriven, tillkommit genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. Vidare kan ansvar inträda, om brottet består i att någon har utlämnat en handling som enligt sekretesslagen skolas hållas hemlig. Uppkommer i något sådant fall behov av bevisning, om meddelandet har lämnats av en viss person, kan uppgift därom enligt stadganden i rättegångsbalken avtvingas även den som enligt TF normalt är skyldig att hålla meddelarens identitet hemlig: anonymitetsskyddet viker för vittnesplikten.

Men frågan om en författares eller uppgiftslämnarens identitet kan bli av betydelse även i andra rättegångar än dem som rör ansvar för meddelande,

exempelvis vid tvister om anställningsavtal eller om författararvode. Även härvidlag gäller att anonymitetsskyddet viker för vittnesplikten.

I motionerna framföres mot bakgrunden av vad som anförts önskemål om förstärkning av anonymitetsskyddet i två hänseenden. Dels begäres i samtliga motioner ett förbud mot efterforskning av källan till ett meddelande, dels uttryckes i motionen II: 175 önskemål om att vittnesplikten för pressens folk bör gälla blott i grövre brottmål.

Liknande krav har för några år sedan framförts från pressens organisationer dels i ett utlåtande i ett JO-ärende, dels i en framställning till Konungen. Denna framställning har från justitiedepartementet överlämnats till offentlighetskommittén — vars huvuduppgift är att verkställa en översyn av lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet och därmed sammanhängande frågor — för att vara tillgänglig under utredningsarbetet. Kommittén har även genom justitiedepartementet erhållit del av utlåtandet i JO-ärendet. Utskottet förutsätter, att offentlighetskommittén med anledning av de till kommittén överlämnade handlingarna kommer att uppmärksamma bl. a. de spörsmål som berörts i motionerna. Dessa bör enligt utskottets mening därför ej nu föranleda någon riksdagens åtgärd.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att 1) motionerna I: 245 och II: 180; samt

2) motionen II: 175

icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 19 mars 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Torsten Andersson, Damström, Sveningsson, Georg Pettersson, Olsén, Dahlén, Hernelius, Dahl* och Källqvist; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen*, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Hamrin i Jönköping, Braconier, Alemyr*, Anners och Johansson i Trollhättan.

* Ej närvarande vid justeringen.