

Nr 167

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen; given Stockholms slott den 16 mars 1956.

Under åberopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogat förslag till ändrad lydelse av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

GUSTAF ADOLF

Herman Zetterberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås sådan ändring i tryckfrihetsförordningen att den som lämnar meddelande till TT eller annan nyhetsbyrå för offentliggörande i tryckt skrift erhåller motsvarande ställning i fråga om ansvar och rätt till anonymitet som om meddelandet lämnats direkt till en tidningsredaktion.

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

*(Gällande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

1 KAP.

Om tryckfrihet

1 §.

I överensstämmelse — — — — — som helst.

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna *meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.*

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, *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.*

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 16 mars 1956.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, NORUP HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM, LINDSTRÖM LANGE, LINDHOLM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, fråga om *skydd för meddelandet av uppgifter till nyhetsbyråer*. Föredraganden anför följande.

Enligt ett stadgande i den nya, år 1949 antagna tryckfrihetsförordningen intager den som för offentliggörande i tryckt skrift lämnar uppgifter till skriftens författare, utgivare eller redaktion en privilegierad ställning i ansvarighets- och anonymitetshänseende. Efter tillkomsten av detta stadgande har den frågan aktualiserats, om icke en motsvarande ställning bör beredas den som lämnar meddelande till en nyhetsbyrå.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 oktober 1953 har justitierådet Nils Regner, ledamoten av riksdagens andra kammare, chefredaktören Rolf Edberg, verkställande direktören i Tidningarnas Telegrambyrå (TT), översten O. Sundell och justitierådet Hugo Digman tillkallats att såsom sakkunniga inom justitiedepartementet verkställa en allsidig utredning av frågan om skydd för meddelandet av uppgifter till nyhetsbyrå ävensom därmed sammanhängande frågor.

De sakkunniga har den 31 maj 1955 avgivit ett betänkande angående frågan om skydd för meddelandet av uppgifter till nyhetsbyråer (stencilerat).

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgivits av justitiekanslersämbetet, Svea hovrätt, Svenska tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, Svenska journalistförbundet, TT, A-pressens stockholmsredaktion, Högerpressens nyhetsbyrå, Pressens Reportagebyrå Aktiebolag och Sveriges advokatsamfund.

Jag anhåller nu att få upptaga detta ärende till behandling.

Gällande rätt

Tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler skiljer sig från vad som i andra sammanhang gäller om ansvar för brott. Medan enligt allmänna strafflagen var och en som begått en straffbar gärning eller medverkat därtill kan ställas till ansvar, är enligt tryckfrihetsförordningen ansvarigheten koncen-

trerad till viss person, vilken i tryckfrihetsförordningens bestämmelser är angiven såsom den ansvarige, och ansvar för medverkan förekommer icke. Då det gäller tidningar och andra periodiska skrifter svarar i regel den ansvarige utgivaren för tryckfrihetsbrott. De personer, som biträtt utgivaren vid skriftens tillkomst och utgivning, kan icke själva ställas till svars för sin medverkan utan handlar på utgivarens ansvar. Denna regel gäller principiellt även den som bidrager till skriftens innehåll genom att lämna ett meddelande för offentliggörande i skriften. En förutsättning är att meddelandet lämnats till skriftens författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna. Med redaktion åsyftas enligt motiven till stadgandet såväl huvudredaktion på utgivningsorten som lokalredaktion på andra platser. Däremot är korrespondenter icke att hänföra till redaktion, även om de äger mera varaktiga uppdrag. Företag för nyhetsförmedling är icke i och för sig att jämföras med tidningsredaktion.

I tryckfrihetsförordningen stadgas vissa undantag från regeln om meddelares ansvarsfrihet. Innefattar meddelandet ärekränkning mot enskild person, kan meddelaren ställas till ansvar enligt allmänna regler, därest meddelandet icke införts i skriften. Likaledes är vanliga ansvarighetsregler att tillämpa vid vissa närmare angivna brott mot tystnadsplikt och vid obehörigt utlämnande av hemlig handling.

Meddelaren åtnjuter anonymitetsskydd. Boktryckare, förläggare eller annan, som har att taga befattning med skrifs tryckning eller med tryckt skrifs utgivning, äger sålunda icke röja vem meddelaren är, om icke skyldighet därtill är föreskriven i lag eller meddelaren samtycker till åtgärden. Det är icke heller tillåtet att i tryckfrihetsmål ta upp frågan vem som lämnat meddelande.

Ansvarsfriheten för meddelare gäller principiellt även meddelanden för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket. Inskränkningarna i principen är dock i visst hänseende mera omfattande än då det gäller meddelande till inländsk skrift. Brott mot tystnadsplikt kan sålunda medföra ansvar enligt allmänna regler icke blott i vissa särskilda fall utan helt generellt, så snart det är fråga om en tystnadsplikt angiven i lag. Meddelare till utländsk skrift åtnjuter samma anonymitetsskydd, som tillkommer uppgiftslämnare till inländsk skrift.

Slutligen må nämnas, att utlänning är i tryckfrihetsrättsligt hänseende likställd med svensk medborgare, såvitt ej annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag eller författning.

Nuvarande nyhetsbyråers organisation och verksamhet

Frånsett utländska nyhetsbyråer finnes i Sverige, såvitt känt är, endast fyra nyhetsbyråer, nämligen TT, A-pressens stockholmsredaktion, Högerpressens nyhetsbyrå och Pressens Reportagebyrå Aktiebolag.

Dessa nyhetsbyråer har till de sakkunniga lämnat i huvudsak följande upplysningar rörande sin organisation och verksamhet.

Vad först angår TT äges aktierna i detta bolag på ett fåtal undantag när av svenska tidningsföretag. Enligt bolagsordningen skall bolagets verksamhet ha till föremål att förmedla nyheter och andra underrättelser, huvudsakligast till svenska pressen, samt att idka annan i samband därmed stående eller därmed likartad verksamhet.

Abonnenter på TT:s allmänna nyhetsservice är omkring 150 tidningsföretag, representerande mer än 200 tidningar. Ett 70-tal tidningsföretag abonnerar dessutom på nyheter av företrädesvis lokalt intresse från de centrala ämbetsverken och överdomstolarna. Vidare köper radiotjänst TT:s allmänna nyhetsmaterial, som utnyttjas för rundradions nyhetstjänst. Detta material redigeras och läses av TT-personal. Vissa statliga institutioner — Konungen, statsrådsberedningen, utrikesdepartementet och försvarsstaben — får vidare TT-materialet mot en mindre ersättning. Även Högers nyhetsbyrå, A-pressen och Stockholms fondbörs abonnerar på TT:s nyheter.

Enligt TT:s överenskommelser i samband med utrikes nyhetsförmedlingen får vissa utländska nyhetsförmedlare, främst Reuters, Agence France-Presse, Deutsche Presse-Agentur och Tass korrespondenter i Stockholm, TT:s svenska nyhetsmaterial. Till grannländernas nyhetsbyråer i Köpenhamn (Ritzaus byrå), Oslo (Norsk Telegrambyrå) och Helsingfors (Finska Notisbyrån) redigerar och sänder TT ett urval av det svenska nyhetsstoffet, som bedömes ha nyhetsvärde för dem.

TT:s handelsnyheter, omfattande in- och utrikes börs- och varunoteringar, marknadsberättelser och översikter av ekonomisk innebörd, förmedlas mot särskilt arvode till vissa tidningar, några bankföretag samt några hundra industri- och affärsföretag.

Huvuddelen av utrikes nyhetsmaterialet får TT från utländska nyhetsbyråer. Det kompletteras genom meddelare i olika delar av världen.

Inrikesnyheterna anskaffas i stort sett efter samma metoder som tillämpas av tidningarna. Genom kontakt med åklagare, polis, brandkår, sjukhus och andra allmänna organ samt genom meddelanden från allmänheten följer sålunda TT vad som hänt eller kan förutses komma att hända. Ur dagstidningarnas text- och annonssidor får TT vetskap om större och mindre evenemang med nyhetsvärde. Organisationer och sammanslutningar ger TT liknande underrättelser. Hos ämbetsverken inhämtas uppgifter om in- och utgående skrivelser, som hålles tillgängliga för pressen; kommittébetänkanden, propositioner, motioner, interpellationer m. m. i riksdagen och i kommunala församlingar anskaffas likaledes. Vidare refereras, i den mån det som avhandlas eller förekommer har nyhetsvärde, riksdagens sammanträden, kyrkomötet, stadsfullmäktige, politiska och andra opinionsmöten, föreläsningar, diskussioner, domstolsförhandlingar, idrottsevenemang, teaterpremiärer o. s. v. Allt detta gäller Stockholm samt i tillämpliga delar även Göteborg och Malmö.

Annorstädes än i Stockholm, Göteborg och Malmö svarar landsortstidningarna för nyhetsanskaffningen, vilka enligt sina abonnemangskontrakt med TT är skyldiga att ställa nyhetsmaterial av mer än lokalt intresse till TT:s förfogande. För denna service till TT avdelas inom redaktionerna en särskild medarbetare att vara TT-korrespondent. Vid särskilt viktiga händelser utsänder TT egna medarbetare.

I Stockholm ledes nyhetsanskaffningen samt sovras och redigeras nyhetsstoffet från Stockholm av inrikesbyrån, som lyder under inrikeschefen. Arbetet fördelas på stockholmsredaktionen, verkredaktionen, riksdagsredaktionen och sportredaktionen.

Motsvarande verksamhet i vad avser landsortsstoffet utföres under inrikeschefen för Mellansverige av landsortsredaktionen i Stockholm, för Sydsvrige av malmöredaktionen, för Västsverige av göteborgsredaktionen och för Norrland av sundsvallsredaktionen.

Huvuddelen av nyhetsmaterialet är av rutinkaraktär. Det bedömes och behandlas av vakthavande på de olika redaktionerna. I tveksamma fall kontaktas i fråga om viktigare nyheter vederbörande redaktionschef (inrikeschefen), som antingen själv avgör hur man skall förfara eller underrättar TT-chefen, som i sista hand beslutar. Denna kontrollapparat fungerar i den mån vederbörande är omedelbart anträffbar; om så ej är fallet kan en vakthavande gå direkt till TT-chefen. Det kan också hända att en vakthavande eller en redaktionschef måste besluta på egen hand.

Nyhetstjänsten kräver snabbt och säkert omdöme, stor erfarenhet, kunnsighet och beslutsamhet. Det är vanskligt att formulera några detaljerade regler för dess rätta utövande. Allmänt gäller att nyheter na skall vara sanna, fullständiga, opartiska och snabba. En nyhet skall kontrolleras och källan bör om möjligt anges. En TT-nyhet får ej innehålla några egna värdeomdömen och den får icke vara ensidigt propagandistisk. Nyheten skall presenteras så objektivt och allsidigt belyst som möjligt utan subjektiv tendens från byråns sida.

TT:s abonnenter torde i allmänhet utgå från att nyhetsmaterialet, om det återges ordagrant, icke skall utgöra tryckfrihetsbrott eller strida mot Publicistklubbens publiceringsregler. Tidningarnas ansvariga utgivare räknar med att TT-materialet är oantastligt. Enligt vanliga normer för skötseln av ett företag ankommer det på TT:s verkställande direktör att ingripa mot fel eller försummelse inom företaget liksom denne har att inför styrelsen svara för hur företaget skötes.

Huvuddelen av nyhetsmaterialet distribueras per teleprinter till de abonnerande tidningsföretagen, de utländska byråerna, utrikesdepartementet, försvarsstaben, radiotjänst och fondbörsen. Några mindre tidningsföretag får dock nyheterna per telefon, som även användes för att distribuera huvuddelen av det lokala verk materialet och handelsnyheterna. Stockholmstidningarna får visst lokalt material med bud och praktiskt taget allt s. k. förhandsmaterial sänds per post till landsorten och med bud inom Stockholm.

Printerbetjäningen är utomordentligt snabb. En med teleprinter sänd nyhet kan rättas men i regel ej återkallas. Det finns publicitetsorgan inom eller utom landet som nås av och praktiskt taget under varje minut av dygnet distribuerar nyheter från TT.

En tidning korrekturläses före pressläggningen. En tidnings innehåll granskas av en redaktionssekreterare eller motsvarande funktionär före pressläggningen och denna pågår under en kort tidrymd. TT har sin »pressläggning» kontinuerligt under den tid av dygnet byrån distribuerar nyheter. Detta sker i regel under 20 timmar av dygnet.

Konkurrensen på nyhetsmarknaden är hård. Tidsmarginalen för kontroll är ytterligt knapp. Stundom måste kontrollen fullföljas sedan en första version av en händelse sänts ut. Den bör sålunda, om så behöves, fullständig och rättas till, men under den tiden kan den ursprungliga, ofullständiga eller ej helt korrekta nyheten tränga ut till en större eller mindre allmänhet. Håller TT tillbaka en betydelsefull nyhet när den under tiden alltid någon eller ibland många av dess abonnenter från andra nyhetskällor.

På en nyhetsbyrå finns det sålunda städse i varje ögonblick återhållande krafter, som bestämmas av kraven på sanning, fullständighet och opartiskhet, och i motsatt riktning verkande påskyndande krafter, som får sin styrka av kravet på snabbhet.

Till sist spelar också den mänskliga faktorn in. Ett muntligt meddelande kan ge rum för flera tolkningar, det kan missuppfattas, hörfel och skrivfel kan ej undvikas och utsända rättelser kan komma bort hos mottagaren. Eventuella fel kan ligga annorstädes än hos den nyhetsförmedlande byrån men också dess personal kan begå misstag. Sådana är oundvikliga men de är hos en oberoende byrå med TT:s struktur alltid oavsiktliga.

A - p r e s s e n s s t o c k h o l m s r e d a k t i o n har till uppgift dels att vara en central som möjliggör gemensamt utnyttjande av pressmaterial för de socialdemokratiska dagstidningarna och dels att vara en gemensam lokalredaktion i Stockholm för A-pressens landsortstidningar.

Av praktiska skäl är redaktionen organisatoriskt en avdelning inom arbetarpressens förlagsaktiebolag. Verksamheten finansieras emellertid genom fria överenskommelser med tidningarna om abonnemang på materialet.

Ett visst samarbete med utbyte av material äger rum med motsvarande byråer i Danmark, Finland och Norge.

Redaktionen sysselsätter fem journalister, en fotograf och tre redaktionsmedhjälpare, förutom de regelbundna medarbetare som betalas per artikel. Materialet omfattar nyheter, reportage, bilder, kulturartiklar, utlandsreportage, utrikes- och inrikespolitiska artiklar, noveller, följetonger, serier, korsord m. m. Verksamheten avser dock ej att ersätta materialet från TT, på vilket samtliga A-pressens tidningar abonnerar. Materialet distribueras per post, telefon eller telex (telegrafverkets teleprinter).

Vissa särskilda uppdrag utföres för de abonnerande tidningarna, exempelvis avseende kontakt med handläggningen i de statliga verken av ärenden med lokalt intresse.

De abonnerande tidningarna är ej skyldiga att ange ursprungsbeteckning på materialet, utan det kan betecknas exempelvis »från vår stockholmsredaktion».

H ö g e r p r e s s e n s n y h e t s b y r å svarar för den redaktionella verksamheten inom föreningen högerpress. Byråns uppgift är att förse höger-tidningarna i landsorten med dels politiskt och dels allmänt material. Det politiska materialet redigeras i nära samarbete med högerns riksdagsgrupp och högerns riksorganisation. Detta material utsändes dagligen per post till ett 50-tal landsortstidningar med avläggare. Det allmänna materialet utgöres av kulturartiklar, en daglig utrikeskrönika, damsidesmaterial, förströelseartiklar, dagsaktuellt reportage, intervjuer och nyheter. Det allmänna materialet utsändes dagligen till ett 40-tal landsortstidningar med avläggare. Viktiga nyheter och informationer av såväl politisk som allmän karaktär tillställs en del tidningar via telex.

Byrån fungerar som stockholmsredaktion för samtliga abonnenter, som på begäran kan få specialuppdrag utförda (nyhetsanskaffning, intervjuer och reportage).

Föreningen högerpress har ett redaktionsråd, som skall tillhandagå föreningens styrelse med råd angående medlemmarnas behov och önskemål.

Byrån byter material med Højres Pressekontor i Oslo och Konservativ Generalkorrespondence i Köpenhamn och ett urval av byråns material distribueras därigenom även till de norska och danska högerpartiernas tidningar.

P r e s s e n s R e p o r t a g e b y r å Aktiebolag äges av ett 20-tal borgerliga tidningar inom gruppen förenade landsortstidningar. Byrån har följande avdelningar: en för reportage från de statliga ämbetsverken, en för allmänt reportage, främst från huvudstaden (stockholmsredaktionen), en för förlagsartiklar, d. v. s. följetonger, noveller, illustrerade serier, memoarer, reseskildringar etc., samt en telefoto-och fotoavdelning. Sistnämnda avdelning drives dock formellt av ett särskilt bolag, Pressens telefototjänst aktiebolag.

Materialet från ämbetsverken insamlas av byråns egna reporters och utgår dels som ett allmänt material till alla abonnenter och dels som ett lokalbetonat material till de tidningar, vilkas spridningsområden beröres av materialet.

Det allmänna reportaget insamlas också i regel av byråns egna medarbetare genom personlig närvaro vid sammanträden eller tillställningar eller genom telefonintervjuer. I vissa fall lämnas det dock från korrespondenter vid abonnerande tidningar.

Det material som utgår från förlagsavdelningen är i regel inköpt från författare eller textbyråer, tecknare eller fotografer. I en del fall författas dock artiklarna av byråns egna medarbetare.

Insamling av fotografier sker genom egna fotografer eller genom köp eller byte med stockholmstidningarna eller bildbyråer.

Transmitteringen till abonnenterna sker antingen per brev eller genom skrivning på telex. I en del fall sker inläsning per telefon till abonnenten, som då oftast har telediphon eller bandmottagare för mottagningen.

Abonnenter är, förutom tidningar, några större organisationer, t. ex. Kooperativa förbundet som abonnerar på visst nyhetsmaterial. I många fall får byrån uppdrag från abonnerande tidning att som en stockholmsredaktion för tidningen göra specialundersökningar för tidningens reportageavdelning.

Byrån har ett 10-tal fasta medarbetare med redaktionssekreterare och redaktionschef. Under verkställande direktören som redaktionell ledare fungerar en redaktionschef och vidare avdelningschefer för de olika avdelningarna.

Följande utländska nyhetsbyråer äro verksamma här i landet, nämligen det kooperativa amerikanska företaget The Associated Press AB, det amerikanska privatägda företaget United Press Associations, den brittiska byrån Reuters News Agency, den franska byrån Agence France-Presse, den ryska Tass Telegrambyrå samt de nordiska byråerna Ritzaus byrå, Norsk Telegrambyrå och Finska Notisbyrån. Dessutom finnes ett hundratal utländska korrespondenter, delvis svenskar, som var och en representerar en eller flera utländska tidningar. International News Service har en korrespondent här, som befordrar nyheter till företaget i U.S.A.

Vissa av de utländska nyhetsbyråerna har kontor med en chef och ett flertal medarbetare. I allmänhet samarbetar de med TT. Verksamheten avser i regel såväl insamlande av svenskt material för vidare befordran till utlandet som distribution av utländskt material här i landet.

De sakkunniga

I betänkandet erinras om att man vid tryckfrihetsförordningens tillkomst icke torde ha ansett något aktuellt behov föreligga av bestämmelser till skydd för den som lämnade meddelanden till en nyhetsbyrå. De sakkunniga framhåller emellertid, att frågan sedermera kommit i ett annat läge genom att den dragits fram i den offentliga diskussionen och uppmärksamheten speciellt riktats på konsekvenserna av att nyhetsbyråerna ej har samma ställning i tryckfrihetsrättsligt hänseende som tidningsredaktionerna.

De sakkunniga har funnit att vissa svårigheter uppkommit härav för nyhetsbyråerna. Även om dessa svårigheter ej kan närmare konkretiseras, är dock förhållandet enligt de sakkunnigas mening uppenbarligen ägnat att psykologiskt sett skapa en benägenhet hos meddelare att vara mera restriktiva när det gäller uppgifter till nyhetsbyråer än till tidningsredaktioner. Ur allmän synpunkt är det ett betydelsefullt intresse att lagstiftningen ej lägger hinder i vägen för den verksamhet som utövas av TT och liknande nyhetsbyråer. De sakkunniga anser det också principiellt otillfredsställande att viktiga grundsatser för yttrandefrihet och allsidig upplysning icke äger tillämpning på organ, som har en central funktion i nyhetsförmedlingens tjänst. För att olägenheterna skall undanröjas finner de sakkunniga det önskvärt, att likställighet såvitt möjligt åstadkommes mellan nyhetsbyråer och tidningsredaktioner i de hänseenden varom nu är fråga.

En sådan likställighet anser de sakkunniga motiverad även av det skälet, att det med hänsyn till det nära sambandet mellan nyhetsbyråerna och de tidningar dessa betjänar är mycket svårt att i tillämpningen upprätthålla en skillnad mellan nyhetsbyråer och tidningsredaktioner i tryckfrihetsrättsligt hänseende. Nyhetsbyråerna är i praktiken delvis verksamma som redaktioner åt tidningarna. Enligt TT:s bolagsordning skall bolagets verksamhet ha till föremål att förmedla nyheter och underrättelser till pressen och att idka annan i samband därmed stående eller därmed likartad verksamhet. Praktiskt taget alla tidningar abonnerar på TT:s nyhetsservice. Därjämte förvärfvas nyhetsmaterialet av radiotjänst och vissa allmänna institutioner ävensom av andra nyhetsbyråer, såväl svenska som utländska. Om huvuddelen av TT:s verksamhet, nyhetsanskaffningen till tidningarna, kan enligt de sakkunniga sägas, att den är uttryck för en rationalisering. I stället för att varje tidning på egen hand skaffar hela sitt nyhetsmaterial, har man i TT en gemensam central för anskaffning av största delen därav. Verksamheten vid de övriga svenska nyhetsbyråerna är i princip likartad med TT:s, ehuru abonnenternas krets är mera begränsad. Ett par nyhetsbyråer har uppgivit att de tjänstgör som stockholmsredaktion för samtliga abonnenter, och hinder anses ej föreligga att vid angivande av källan för en nyhet använda beteckningen »från vår stockholmsredaktion». Utom den vanliga nyhetsförmedlingen och anskaffningen av material av olika slag för de abonnerande tidningarna utför en nyhetsbyrå särskilda uppdrag för dessa tidningar i form av särskilda reportage eller speciella undersökningar i viss fråga.

Insamlandet av nyhetsmaterial och annat material sker på samma sätt vid en nyhetsbyrå som vid en tidningsredaktion. Nyhetsbyrån har fast personal med egna reporters för anskaffande av det material, som ej kommer in till byrån från andra nyhetsbyråer eller på annat sätt. För TT:s del svarar, anorstädes än i Stockholm, Göteborg och Malmö, landsortstidningarna för nyhetsanskaffningen; för denna service till TT avdelas inom redaktionerna en särskild medarbetare att vara TT-korrespondent.

Nyheter meddelas sålunda ej endast från nyhetsbyrån till tidningsredak-

tionerna utan visst nyhetsmaterial går den motsatta vägen från tidningarna till nyhetsbyrån. Nyhetsbyrån har därvid meddelelsefrihet och anonymitetskydd för sina uppgifter till tidningarna, medan tidningarna ej har motsvarande skydd beträffande sina meddelanden till nyhetsbyrån. I detta sammanhang påpekar de sakkunniga, att om en person lämnar uppgift till en tidning det knappast är rimligt att meddelaren går miste om sitt skydd på grund därav att tidningen vidarebefordrar meddelandet tillsammans med annat material till TT eller att tidningens personal blir ansvarig för att meddelandet sålunda lämnas till annan än en tidningsredaktion.

För att belysa olämpligheten av att upprätthålla en skillnad mellan nyhetsbyråer och tidningsredaktioner åberopar de sakkunniga vidare ett sådant fall som att några landsortstidningar förenar sig om en gemensam lokalredaktion i Stockholm. Meddelare till en sådan redaktion, som ej är organisatoriskt skild från tidningarna, torde åtnjuta skydd, medan motsatsen är fallet med meddelare till en nyhetsbyrå. Att i dylikt fall göra sådan skillnad mellan en nyhetsbyrå och en redaktion i tryckfrihetsrättsligt hänseende framstår enligt de sakkunnigas mening icke såsom motiverat.

Att gränsdragningen är oklar har enligt de sakkunnigas uppfattning även kommit till uttryck i ett uttalande i propositionen till tryckfrihetsförordningen, att nyhetsbyråerna icke i och för sig torde böra jämnställas med tidningsredaktioner. De sakkunniga förmodar, att med den reservation som ligger i orden »i och för sig» avsetts, att en nyhetsbyrå faktiskt kan utgöra tidningsredaktion och att den då skall bedömas som sådan.

När det gäller att genomföra likställighet mellan nyhetsbyrå och tidningsredaktion uppkommer frågan om betydelsen av att nyhetsbyråerna till skillnad från tidningsföretagen saknar speciellt ansvarighetsorgan. De sakkunniga yttrar härom:

Ansvarige utgivaren är ensam ansvarig för vad som offentliggöres i en tidning. Inom en nyhetsbyrå, som betjänar ett flertal tidningsföretag med nyhetsanskaffning och är fristående i förhållande till dessa, är ansvarigheten däremot att bedöma enligt allmänna principer. Tidningsföretagen är ej ansvariga för nyhetsbyråns från tidningsföretagen organisatoriskt skilda verksamhet.

Om en person lämnar ett meddelande till en tidningsredaktion, är han ej ansvarig för meddelandet och hans anonymitet skyddas. Undantag från denna regel utgör endast de båda fall som omtalas i 7 kap. 3 § TF. Det ena innebär att om ett för enskild person ärekränkande meddelande ej blir infört i tidningen, vanliga regler gäller beträffande ansvarighet för meddelaren. Det andra undantaget avser meddelanden som innefattar åsidosättande i vissa fall av lagstadgad tystnadsplikt; även om ett sådant meddelande lämnas för offentliggörande i tryckt skrift blir meddelaren ansvarig, och detta oavsett om meddelandet blir publicerat eller ej.

Bortsett från nämnda båda undantagsfall är sålunda förhållandet det att något ansvar över huvud ej föreligger för meddelanden som ej publiceras. Att märka är dock att om någon vid redaktionen utlämnar meddelandet till obehörig, d. v. s. fortsprider meddelandet på ett sätt som icke är nödvändigt för offentliggörande i tryckt skrift, straffbarhet inträder för fortspridaren enligt vanliga regler.

Om meddelandet i stället lämnas till en nyhetsbyrå, blir däremot enligt nuvarande regler meddelaren ansvarig. Lämnar byrån meddelandet vidare till tidningar och publiceras meddelandet, får tidningarnas ansvariga utgivare svara för meddelandets innehåll jämte meddelaren till nyhetsbyrån. Någon ansvarighet för nyhetsbyråns personal torde däremot ej komma i fråga, eftersom nyhetsbyrån lämnat meddelandet omedelbart för offentliggörande i tryckt skrift. Är fråga om meddelande av ärekränkande innehåll, blir dock enligt nu gällande regler nyhetsbyråns personal fri från ansvar endast om meddelandet publiceras, medan däremot ansvarighet drabbar vederbörande inom byrån om publicering ej sker. I sistnämnda hänseende är dock att märka, att undantagsbestämmelsen rörande ärekränkande meddelande gäller oberoende av om meddelaren själv tillhör den i 1 kap. 1 § andra stycket TF avsedda kretsen, varför någon ändring härutinnan ej blir följden om nyhetsbyrå likställs med tidningsredaktion.

Av det nu anförda framgår, att om man likställer nyhetsbyråerna med tidningsredaktioner, detta ej innebär att man tar bort en ansvarighet som nu finnes för nyhetsbyråernas personal. Den ändring som inträder är endast att meddelaren blir fri från ansvar på samma sätt som om han lämnat sitt meddelande direkt till en tidningsredaktion.

Anledning torde ej föreligga att låta den ifrågasatta ändringen av nyhetsbyråernas ställning medföra att tidningarnas ansvariga utgivare befrias från ansvar i fråga om uppgifter som lämnas från nyhetsbyråer. Möjligen kan det sägas att en ansvarig utgivare vid en tidning har större möjligheter att kontrollera en uppgift, om uppgiftslämnaren kommer med den direkt till tidningens redaktion än om uppgiften lämnas genom en nyhetsbyrå. I praktiken torde en sådan synpunkt emellertid sakna större betydelse och gentemot densamma kan anföras, att det för tidningarnas ansvariga får framstå såsom angeläget att endast anlitade sådana nyhetsbyråer som är vederhäftiga. Ej heller synes det motiverat att — med frångående av nuvarande ansvarighetssystem — införa en ansvarighet för nyhetsbyråernas personal vid sidan av ansvarigheten för tidningarnas ansvariga utgivare.

Hinder synes sålunda ej föreligga att likställa nyhetsbyrå med tidningsredaktion på den grund att nyhetsbyrån ej har någon motsvarighet till tidningarnas ansvariga utgivare. Ansvar enligt allmänna principer gäller, i den mån ej TF:s särskilda ansvarsregler lägger ansvarigheten på ansvarige utgivaren eller straffrihet föreligger med hänsyn till att ett meddelande lämnas till tidningar för offentliggörande.

Om betydelsen av att nyhetsbyråerna ofta fullföljer även andra uppgifter än nyhetsförmedling till tidningar framhåller de sakkunniga till en början, att sådana meddelanden, som lämnas byrån för annat ändamål än offentliggörande i tryckt skrift, icke blir privilegierade även om nyhetsbyråerna införes i den i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen angivna personkretsen. Ansvarigheten får bedömas enligt allmänna regler och anonymitetsskydd kommer icke i fråga. Är meddelandet lämnat såväl för publicering i tryckt skrift som för annat ändamål uppkommer frågan hur ansvarigheten skall bedömas. Detta är — framhåller de sakkunniga — icke något nytt spörsmål; det uppkommer redan nu exempelvis då tidningar lämnar nyheter till nyhetsbyråer. Enligt de sakkunnigas mening kan det knappast anses rimligt att i sådana fall skyddet för meddelelsefrihet och anonymitet icke skall gälla och principen om dess begränsning till meddelanden för publicering i tidningar kan sålunda knappast tillämpas strikt. För med-

delaren är det i regel likgilligt om tidningen använder hans uppgift på det sättet, att den lämnas till TT. Man torde i detta sammanhang — anför de sakkunniga — få se till meddelarens syfte. Problemet blir emellertid av större betydelse när fråga är om meddelanden till nyhetsbyråer, eftersom dessas uppdrag för andra än tidningar kan ha större omfattning. Enligt de sakkunnigas uppfattning får problemet därför särskilt beaktas när det gäller avgränsningen, vilka byråer som kan likställas med tidningsredaktioner.

Vad angår denna avgränsning betonas i betänkandet, att varje företag som ger sig ut för att vara nyhetsbyrå icke utan vidare bör godtagas såsom likställt med tidningsredaktion. Någon betänklighet mot att likställa de nuvarande fyra svenska nyhetsbyråerna med tidningsredaktion torde enligt de sakkunnigas mening icke föreligga. Det kan emellertid tänkas, att nu eller framdeles kommer att uppträda andra företag med anspråk på att inlägga samma ställning som dessa. Här om yttrar de sakkunniga, att vad de anfört om önskvärdheten av att nyhetsbyråer likställas med tidningsredaktioner och om nuvarande förhållanden på området icke i och för sig föranleder, att likställigheten bör omfatta andra byråer än sådana som till sin natur är jämförliga med en redaktion, särskilt en tidningsredaktion. Genom att begränsa likställigheten till dylika byråer synes man helt vinna vad som åsyftas utan att behöva införa en i princip så föga tilltalande anordning som auktorisation. Och risken för att genom en sådan bestämning även icke önskvärda företag skall omfattas av likställigheten synes de sakkunniga ringa; faran synes i varje fall ej vara större än den som ligger däri att nuvarande regler utan begränsning avser meddelanden till författare och utgivare som får vara verksamma utan auktorisation.

De sakkunniga anser, att i huvudsak följande synpunkter bör anläggas vid bedömande av om en nyhetsbyrå kan anses jämförlig med tidningsredaktion. För att likställighet med tidningsredaktion skall anses föreligga bör fråga vara om ett någorlunda fast inrättat företag; en tillfällig verksamhet för insamlande av uppgifter till tidningar bör ej anses konstituera en nyhetsbyrå. Vidare bör fordras att företaget har fasta förbindelser med ett antal tidningar. Det ligger i sakens natur att företagets väsentliga verksamhet skall avse insamling av nyheter och annat material till tidningar för publicering i dessa. Att därutöver i företagets verksamhet ingår att nyhetsmaterial lämnas även till vissa institutioner på sätt och i den utsträckning som nu förekommer vid de fyra nu verksamma nyhetsbyråerna bör ej utgöra hinder för likställighet med tidningsredaktion. Skulle däremot sådana uppgifter utgöra en mera avsevärd del av verksamheten, kan man ej vidare tala om att företaget är jämförligt med en tidningsredaktion. Slutligen bör vid bedömandet hänsyn kunna tagas till om arbetssättet på byrån är likartat med verksamheten på en tidningsredaktion.

Hur meddelanden till utländska företag för nyhetsanskaffning skall bedömas får enligt de sakkunniga avgöras efter samma principer som meddelanden till motsvarande svenska organ. Avgörande blir även i dessa fall, huruvida det utländska företaget för nyhetsförmedling har sådan karaktär

att det skulle haft privilegierad ställning, om det varit ett svenskt företag. Några betänkligheter att likställa nyhetsbyråer med tidningsredaktioner med hänsyn till nyhetsbyråernas meddelanden till utländska organ synes de sakkunniga icke föreligga. De särskilda invändningar som kan anföras ur synpunkten av rikets säkerhet är beaktade i 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen.

I enlighet med det anförda föreslås i betänkandet, att 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall erhålla sådan ändrad lydelse att med redaktion för skriften jämföras därmed jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ.

De sakkunniga påpekar, att bestämmelsen med sitt ändrade innehåll på grund av hänvisningarna i 3 kap. 4 §, 7 kap. 3 § och 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen blir tillämplig även i fråga om meddelares rätt till anonymitet och ansvar för tryckfrihetsbrott samt i fråga om utrikes tryckta skrifter.

Yttranden

Förslaget har tillstyrkts av *Svea hovrätt* ävensom *samtliga hörda pressorganisationer och organ för nyhetsförmedling. Justitiekanslersämbetet*, som framställt vissa erinringar mot förslaget, har tillstyrkt lagstiftning i syfte att likställa vissa nyhetsbyråer med tidningsredaktion. *Sveriges advokatsamfund* har förklarat, att förslaget icke utan närmare utredning bör läggas till grund för lagstiftning.

Beträffande först remissinstansernas allmänna inställning till förslaget har i flera av de yttranden, som avgivits av pressorganisationer och organ för nyhetsförmedling, uttryckts tillfredsställelse med förslaget. *Svenska tidningsutgivareföreningen* framhåller exempelvis, att förslaget till fullo tillgodoser de önskemål, som hävdats av pressens organisationer. Liknande uttalande har gjorts av *Publicistklubben. Pressens Reportagebyrå Aktiebolag* fäller det helhetsomdömet, att förslaget synes i allo förtjänstfullt.

Justitiekanslersämbetet anser, att de nu existerande nyhetsbyråer, som är avsedda att likställas med redaktion, står i sådant förhållande till tidningspressen, att det ter sig vida naturligare att likställa dem med tidningsredaktion, såvitt angår meddelares privilegiering, än att härutinnan behandla dem som vilken som helst annan som mottager ett meddelande. Ämbetet föreställer sig också, att dessa byråers likställande med redaktion icke i och för sig behöver befaras medföra några menliga verkningar. Förhållandet kan enligt ämbetets uppfattning bli mera ovisst beträffande nytillkomna nyhetsbyråer, men denna ovisshet synes icke böra tillmätas sådan betydelse, att förslaget fördenskull bör avvisas.

Sveriges advokatsamfund håller före, att nyhetsbyråernas dubbla uppgift att distribuera nyheter såväl till tidningarna som till andra nyhetsabbonenter föranleder komplikationer, som är av sådan art, att det föreliggande förslaget icke utan närmare utredning bör läggas till grund för lagstiftning.

Vad angår behovet av den föreslagna lagändringen yttrar *TT*, att det i samband med ett uppmärksammat rättsfall uppstått oklarhet huruvida tryckfrihetsförordningens stadgande rörande skydd för meddelare till tidningsredaktion jämväl ägde tillämpning på meddelanden till nyhetsbyrå samt att det då fanns och alltjämt finnes goda skäl att antaga, att oklarheten skulle bli till allvarligt men för nyhetsbyråerna vid deras kontakter med nyhetskällor. Från åklagarhåll i Stockholm förklarades, att information till representanter för byrån icke kunde lämnas i samma omfattning som då fråga vore om tidningsredaktion. Att byråns möjligheter att kontrollera och fullständiga sitt nyhetsmaterial därigenom skulle allvarligt begränsas synes byrån uppenbart. *Publicistklubben* och *A-pressens stockholmsredaktion* framhåller på liknande sätt behovet av den föreslagna lagändringen. Å andra sidan finner *justitiekanslersämbetet* att behovet av lagändring icke kan anses övertygande ådagalagt. Ämbetet anser, att det knappast är möjligt för utomstående att bilda sig en mera konkret uppfattning, vari olägenheterna med nuvarande ordning består. Särskilt torde svårighet möta att erhålla klarhet om vidden av olägenheterna och med utgångspunkt därifrån bedöma, huruvida och i vad mån en förändrad lagstiftning må anses erforderlig. *Sveriges advokatsamfund* har intagit en liknande ståndpunkt. Samfundet framhåller tillika, att — vad angår förslagets betydelse för polis- och åklagarmyndigheterna — det eventuella behovet av lagändring torde minska, om det nyligen framlagda förslaget rörande sekretessen vid förundersökning i brottmål lägges till grund för lagstiftning.

Önskemålet om en fast avgränsning av meddelelsefriheten behandlas i vissa remissvar. *Justitiekanslersämbetet* anför sålunda, att det vid tillkomsten av gällande tryckfrihetsförordning framhölls såsom angeläget, att den i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen stadgade meddelelsefriheten erhöll en fast avgränsning. Kretsen av dem, som med privilegierande verkan för meddelaren kunde mottaga underrättelser, blev då tämligen noggrant bestämd och ganska begränsad. Ämbetet uttalar mot bakgrunden härav vissa betänkligheter mot förslaget. Den fasthet, som utmärker gällande grundlagsrum minskas, då ett med redaktion »jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ» också kommer att hänföras till den ifrågavarande kretsen. Uttrycket »med redaktion jämförligt» är nämligen ganska svävande, och tvekan kan i särskilda fall uppkomma, om angivna rekvisit föreligger. En avsevärd utvidgning av kretsen i fråga kommer vidare faktiskt till stånd vid ett genomförande av förslaget. Enbart *TT* har ett betydande antal anställda, till vilka meddelande torde kunna lämnas med ansvarsbefriande verkan för meddelare.

Även *Svea hovrätt* upptager samma spörsmål till behandling. Hovrätten framhåller, att begreppet redaktion kan angripas från lagteknisk synpunkt med hänsyn till svårigheten att skönja en klar avgränsning och att det därför kan synas vanskligt att åstadkomma en påbyggnad och därmed framkalla nya tolkningssvårigheter. I fortsättningen yttrar hovrätten:

För upprätthållandet av tryckfrihetsförordningens ansvarighetssystem är det tydligen angeläget att luckor icke uppkomma genom alltför vaga bestämmingar. Då någon tryckfrihetsrättslig ansvarighet för nyhetsbyråernas personal icke finnes eller föreslagits, måste den åsyftade anknytningen till redaktion såsom ansvarigt organ göras tillräckligt fast. Eljest finnes viss risk för att ökad frihet för den enskilde i avseende å meddelade uppgifter icke motsvaras av ansvarighet för annan. Med den utformning förslaget till ändring av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen erhållit och särskilt i betraktande av de faktiska och välkända förhållanden, som äro föremål för regleringen, torde emellertid betänkligheterna praktiskt sett icke väga så tungt att de böra tillmätas avgörande betydelse.

Frågan om förslaget kan genomföras utan nämnvärt intrång i den enskildes intresse av skydd mot otillbörliga meddelanden och olämplig publicering beröres i några yttranden. *Sveriges advokatsamfund* förklarar, att det med hänsyn till det förtjänstfulla sätt, på vilket våra nyhetsbyråer, i främsta rummet TT, bedriver sin verksamhet, kan antagas, att förslaget skulle kunna genomföras utan sådant intrång.

De sakkunnigas uttalande, att det icke synes motiverat att — med frångående av nuvarande ansvarighetssystem — införa en ansvarighet för nyhetsbyråernas personal vid sidan av ansvarigheten för tidningarnas ansvariga utgivare diskuteras i flera yttranden. *A-pressens stockholmsredaktion* och *Högerpressens nyhetsbyrå* instämmer i de sakkunnigas uttalande. Sistnämnda byrå framhåller till utveckling av sin ståndpunkt, att nyhetsbyråernas verksamhet endast är ett led i eller en del av det mångskiftande redaktionella anskaffningsarbete som avslutas i och med att en tidning tryckes och distribueras till allmänheten. Att införa ett delansvar för ett av leden i denna redaktionella arbetsprocess torde enligt byråns mening komma att medföra svåröverskådliga konsekvenser och det skulle dessutom strida mot hela den grundprincip, som enligt gällande lag ger ansvarige utgivaren särskilda rättigheter och skyldigheter.

I motsats till dessa remissinstanser ifrågasätter *justitiekanslersämbetet* om icke ett ansvarighetssystem för nyhetsbyrå bör införas. Ämbetet anför härom:

Då nyhetsbyrå icke ålägges något ansvar för ett meddelande till en tidning, trots att meddelaren befrias från det ansvar han hittills haft därför, måste tidningen, synes det, bära ansvaret för meddelandet i fullt samma utsträckning, som om tidningens redaktion mottagit meddelandet direkt från meddelaren. Detta skulle gälla, även om förhållandena, såsom understundom kan vara fallet, äro sådana, att det ter sig rimligare att vederbörande nyhetsbyrå bär ansvaret för ett meddelande än att den tidning, som intagit meddelandet, gör det. Skulle vid en juryprövning en tidnings ansvarige utgivare bli friad från ansvar för ett tidningsmeddelande på den grund att dess tillåtlighet finge anses tillfyllest prövad av en nyhetsbyrå, bleve följden den, att ingen ansvarig för meddelandet finnes. Det i hög grad otillfredsställande häri ligger i öppen dag. Den frågan synes därför icke omotiverad, om ej ett ansvarighetssystem borde införas för nyhetsbyrå beträffande dess meddelanden. Även av andra skäl torde ett sådant system förtjäna övervägas.

Möjligt är emellertid, att det skulle ställa sig vanskligt att stadga särskild ansvarighet för nyhetsbyrå och att detta skulle draga med sig komplikationer i olika avseenden. Med sin uppfattning om huru den föreliggande lagstiftningsuppgiften bör lösas ha de sakkunniga icke till någon ingående behandling upptagit nu berörda spörsmål, och för ämbetet möter det svårigheter att nu med tillräcklig grad av säkerhet taga mer bestämd ställning därtill.

Svenska journalistförbundet anser det icke tillfredsställande för rättsmedvetandet, att en nyhetsbyrå skall kunna sprida ogrundade, för enskild person kränkande eller på annat sätt skadliga meddelanden och helt gå fri från ansvar, så snart någon tidning publicerat meddelandet. Situationen blir då lätt den, att de större tidningarnas redaktioner, utrustade med de större resurserna och med de större möjligheterna att sakkunnigt bedöma innehållet i ett byråmeddelande, efter kontroll finner meddelandet vara av det slaget, att det inte bör publiceras, medan samtidigt någon eller några mindre tidningar, måhända på orter långt ifrån byråns utsändningsort och med mindre möjligheter att kontrollera och bedöma meddelandets innehåll eller ens misslänka något ovederhäftigt i detsamma, publicerar saken och får bära hela ansvaret för den skada som vållas enskild person.

I några yttranden behandlas de svårigheter, som sammanhänger med nyhetsbyråernas ej sällan dubbla uppgift att lämna meddelanden såväl för offentliggörande i tryckt skrift som för annat ändamål. I denna del anför *justitiekanslersämbetet*:

Såsom antytts skall den likställighet med tidningsredaktion, som alltså synes böra komma till stånd, ernås genom att i den i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen angivna kretsen upptages ett med redaktion jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ. Det förefaller emellertid kunna ifrågasättas, om det är fullt klart, att härmed vinnes det avsedda målet, samma privilegierade ställning för meddelare till nyhetsbyrå som för meddelare till tidningsredaktion. Ämbetet åsyftar den svårighet, som ligger däri, att vissa byråer mottaga nyheter icke blott för offentliggörande i tryckt skrift utan ock för deras fortspridande på annat sätt. TT överbringar sålunda sina nyheter till vissa fasta abonnenter — bland dem Radiotjänst och Stockholms fondbörs — och pressens reportagebyrå utsänder visst nyhetsmaterial till några större organisationer, t. ex. Kooperativa förbundet. Ingen av dessa erhåller meddelandena för offentliggörande i tryckt skrift. Om en person vänder sig till någon av nämnda byråer med en nyhet och därvid avser, att nyheten skall vidarebefordras även till någon i annat syfte än dess offentliggörande i tryckt skrift, eller känner till att så kommer att ske, uppställer sig frågan, huruvida han enligt förslaget skulle vara fri från ansvar för meddelandet, därest det vore brottsligt, och åtnjuta rätt till anonymitet. Då någon ändring icke föreslås i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen utöver upptagandet där av nyhetsbyrå, synes svaret vara beroende av huru det nuvarande begreppet »för offentliggörande i tryckt skrift» skall tolkas.

Härutinnan anförde tryckfrihetssakkunniga (SOU 1947: 60 s. 210), att meddelaren icke skyddas, om meddelandet sker till andra personer än skrif- tens författare eller utgivare eller någon, som kan anses ingå i dess redak-

tion, då särskild sådan finnes. Något uttalande synes icke föreligga, huru frågan är att bedöma, om meddelandet samtidigt lämnas till någon som tillhör den stadgade kretsen och till annan. Justitiekanslersämbetet har för sin del uppfattat de nuvarande bestämmelserna så, att meddelaren i ett dylikt fall principiellt icke åtnjuter den privilegierade ställningen. Uttrycket »för offentliggörande i tryckt skrift» skulle med andra ord i princip innefatta ett krav, att meddelandet lämnades *enbart* för offentliggörande i tryckt skrift. Är denna uppfattning riktig, synes det kunna göras gällande, att ansvarsfrihet och rätt till anonymitet icke skulle föreligga, om någon lämnade ett meddelande till en tidning och därvid visste om att tidningen rutinmässigt vidarebefordrade nyheten till någon i annat syfte än dess offentliggörande i tryckt skrift. I så fall kunde nämligen meddelaren anses ha via tidningen lämnat sitt meddelande även till denne andre. Att meddelaren till äventyrs icke *åsyftat* meddelandets befordrande till denne utan blott insett eller räknat med att så bleve förhållandet, har icke syntts vara av någon avgörande betydelse.

Efter att ha redogjort för vad de sakkunniga i denna fråga anfört fortsätter ämbetet:

Den frågan synes emellertid inställa sig, om problemet härmed rättsligt sett är löst, närmare bestämt om meddelare till nu åsyftade nyhetsbyråer verkligen få den ställning som är avsedd. Om den av ämbetet tillkännagivna uppfattningen angående innebörden av uttrycket »för offentliggörande i tryckt skrift» är riktig, skulle meddelaren riskera att icke erhålla denna ställning, eftersom någon ändring icke skett i nämnda uttryck och meddelande till en nyhetsbyrå ofta lämnas med insikt om att meddelandet brukas även för annat ändamål än för offentliggörande i tryckt skrift. Antag att ledaren av en förundersökning om ett brott till TT lämnar ett meddelande, som läses upp i radio och därefter intages i tidningarna — ett i praktiken ofta förekommande fall. Antag vidare, att den i meddelandet utpekade finner detta kränkande för sig och stämmer meddelaren. Denne har, må det ytterligare antagas, öppet framträtt och haft klart för sig, att meddelandet komme att ingå i radionyheter. Stämningen innefattar yrkande om straff och skadestånd för medverkan till uppläsningen i radio. Skulle domstol i så fall finna meddelaren gå fri från påföljd — om meddelandet ansåges förgripligt — under hänvisning till att meddelaren på grund av meddelelsefriheten icke hade något ansvar för meddelandet? Med den uppfattning ämbetet har om innebörden av uttrycket »för offentliggörande i tryckt skrift» skulle — därest en nyhetsbyrå nu hade haft samma ställning som en redaktion — svaret ha blivit nekande. Om förslaget innefattat ett särskilt exklusivt ansvarighetssystem för en nyhetsbyrå i fråga om dess brukande av mottagna meddelanden i analogi med tidningsutgivarnas ansvarighet, torde det ha varit större anledning räkna med att meddelaren av domstol tillerkänts den privilegierade ställningen. I så fall skulle emellertid oklarhet om innebörden av uttrycket för offentliggörande i tryckt skrift ha uppkommit, i det att uttrycket åtminstone såvitt anginge nyhetsbyrå ej längre skulle innefatta krav å att meddelandet lämnades *enbart* för offentliggörande i tryckt skrift.

Enligt justitiekanslersämbetets mening är det långt ifrån säkert, att de sakkunnigas hänvisning till att principen om begränsning av skyddet för meddelelsefrihet och anonymitet till meddelanden för publicering i tidningar knappast kan tillämpas strikt eller vad de i övrigt i detta sammanhang anfört skulle anses tillfyllest vid domstols prövning av ett sådant fall som

det exempelvis angivna, framför allt icke då det såsom här gäller tolkning av grundlag. Såvitt ämbetet kan finna, skulle vidare anläggandet i rättskipningen av ett betraktelsesätt sådant som de sakkunnigas lätt kunna leda till att tillämpningen av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen bleve icke blott svävande utan även godtycklig och detta beträffande meddelare såväl till den nu i lagrummet angivna kretsen som till nyhetsbyråer. Den försiktighet som på sätt förut berörts präglade 1949 års grundlagstiftare i förevarande avseende (och som måhända drevs för långt) synes nu i alltför hög grad lämnas åsido.

Ur skilda synpunkter är det angeläget, att nya bestämmelser i ämnet erhålla sådan avfattning, att meddelare till nyhetsbyråer otvetydigt beredes det avsedda skyddet, och att ändringen vidtages utan att den hittillsvarande klarheten av regleringen på denna punkt i större eller mindre grad äventyras. Måhända kan det visa sig påkallat att med avseende å syftet göra skillnad mellan meddelare till tidning och meddelare till nyhetsbyrå, så att syftet i sistnämnda fall inbegriper även ett annat ändamål än meddelandets offentlighöjande i tryckt skrift. Eventuellt erforderliga bestämmelser i nu antydd riktning kanske icke lämpligen kunna inordnas i 1 kap. tryckfrihetsförordningen utan plats därför få sökas annorstädes, möjligen i 14 kap.

En i väsentliga delar likartad anmärkning har framställts av *Sveriges advokatsamfund*.

Nämnda samfund berör jämväl frågan hur 7 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen skall tolkas, om förslaget upphöjes till lag. Härom yttrar samfundet:

Ett annat exempel på de av styrelsen åsyftade komplikationerna avser det fall att ett till en nyhetsbyrå lämnat meddelande innefattar ärekränkning mot enskild person. I regel lärer väl meddelandet då icke fortspridas, men av förbiseende kan detta komma att ske. Meddelandet kan alltså tänkas bli uppläst i radio och utsänt dels till pressen, dels till övriga abonnenter. Om ingen tidning publicerar meddelandet, inträder, såvitt styrelsen rätt uppfattat saken, ansvar för meddelaren och förmodligen även för vederbörande inom nyhetsbyrån. Men hur går det, om någon tidning, kanske en enda, publicerar meddelandet? Undgår meddelaren och vederbörande inom byrån då ansvar, trots att det ärekränkande meddelandet upplästs i radio och spritts till övriga abonnenter? Innebörden av stadgandet i 7 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, vilket stadgande uppenbarligen åsyftar meddelande för offentliggörande i en viss tryckt skrift (jfr ordet »skriften»), synes bli ganska oklar, om de sakkunnigas förslag upphöjes till lag.

Mot det sätt, varpå de sakkunniga avse att anpassa anonymitetens skyddet efter den utvidgade meddelelsefriheten, riktas kritik av bl. a. *justitiekanslersämbetet*. Härom yttrar ämbetet:

3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen stadgar straff för obehörigt röjande av meddelares anonymitet. Straff torde icke kunna drabba annan än den som ålagts skyldighet att icke röja anonymiteten. Sådan skyldighet är föreskriven i 3 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och gäller boktryckare, förläggare eller annan, som har att taga befattning med skriffs tryckning eller med tryckt skriffs utgivning. Härunder faller, såvitt ämbetet kan finna, icke nu personal vid nyhetsbyrå, och då någon ändring icke är föreslagen i 3 kap. tryckfrihetsförordningen, vill det förefalla, som om sådan personal icke bleve i förordningen ålagd skyldighet att ej uppenbara

meddelare till nyhetsbyrå, lika litet som denne finge sin anonymitetsrätt omgärdad med straffskydd. Detta är emellertid en brist, som lärer böra avhjälpas.

En invändning av i huvudsak samma innehåll har framställts av *Sveriges advokatsamfund*.

Den föreslagna lagtexten kritiseras av *justitiekanslersämbetet*. Enligt ämbetets mening förefaller uttrycket »med redaktion jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ» taget för sig tämligen dunkelt till innebörden och leder icke tanken till företag för nyhetsförmedling. Ämbetet framhåller, att det icke anges, i vilket avseende jämförelse skall göras. Till närmare övervägande må ifrågasättas att direkt utsäga, att fråga är om företag för nyhetsförmedling; i så fall bleve det kanske mindre behöfligt att tala om ett »med redaktion jämförligt» organ. Möjligen kunde också övervägas att i stället för orden »för flera skrifter gemensamt» organ använda ett »till flera skrifter anknutet» företag för nyhetsförmedling eller något liknande. Syftet därmed skulle vara att något tydligare låta komma till uttryck den av de sakkunniga, såvitt ämbetet kunnat finna med rätta, angivna fordran för att ett företag skall falla under lagen, att företaget skall ha fasta förbindelser med ett antal tidningar. Kunde det i lagtexten vidare anges, att fråga vore om ett företag, som hade till huvudsaklig uppgift att förmedla nyheter för offentliggörande i tryckt skrift, vunnes ytterligare precisering.

Departementschefen

Reglerna om meddelelsefrihet och anonymitetsskydd avser att främja en allsidig nyhetsförmedling till allmänheten och en fri kritikrätt. Trots vikten av dessa intressen har meddelelsefriheten och anonymitetsskyddet icke fått en sådan räckvidd, att varje meddelande som lämnas för offentliggörande i tryckt skrift omfattas därav. Behovet av en begränsning till sådana meddelelseled, som står den tryckta skriftens framställning nära, gör sig nämligen med styrka gällande. I enlighet härmed har meddelelsefriheten och anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen begränsats till den tryckta skriftens omedelbara källor. Ansvarsfrihet och anonymitetsskydd tillkommer sålunda endast den, som för offentliggörande i tryckt skrift lämnar uppgifter och underrättelser till skriftens författare, utgivare eller redaktion, om särskild sådan finnes. Härigenom kommer dock den av nyhetsbyråerna utövade nyhetsanskaffningen att sakna tryckfrihetsrättsligt skydd. Vid tillkomsten av tryckfrihetsförordningen synes man ha ansett att den praktiska betydelsen härav vore ringa. Under den diskussion av frågan som därefter förekommit har emellertid hävdats, att meddelare skulle komma i en oförmånlig ställning, därest han lämnade sitt meddelade genom en nyhetsbyrå. De fall, i vilken en sådan uppfattning kommit till synes, torde närmast avse meddelanden från myndighet. Såsom jag redan framhållit i ett interpellationssvar i andra kammaren den 26 november 1952 bör emel-

lertid myndigheter och tjänstemän vara skyldiga att, då de lämnar uppgifter såsom ett normalt led i sin tjänsteutövning, meddela dessa öppet och opartiskt till alla nyhetsorgan som begärt upplysningar. I regel förekommer det säkert icke heller, att en myndighet med förbigående av nyhetsbyråerna lämnar uppgifter endast direkt till tidningsredaktioner. Det kan alltså råda en viss tvekan om behovet av lagändring. Den uppkomna diskussionen i ämnet synes dock ha gjort det önskvärt, att nyhetsbyråernas likställighet med tidningsredaktioner i princip fastslås, och jag vill därför förorda, att en lagändring göres.

De sakkunniga har föreslagit, att den eftersträvade likställigheten mellan tidningsredaktion och nyhetsbyrå skall åstadkommas på så sätt, att den i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen angivna personkretsen utvidgas att omfatta med redaktion jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ. Under remissbehandlingen har tveksamhet yppats, huruvida meddelelsefriheten och anonymitetsskyddet på denna väg kommer att i erforderlig utsträckning omfatta meddelanden till nyhetsbyråer. Tanken synes vara, att det i lagrummet angivna kravet på offentliggörande i tryckt skrift såsom meddelarens syfte i alltför hög grad begränsar effekten av lagändringen med hänsyn till att nyhetsbyråerna regelmässigt vidarebefordrar nyheten även till andra än tidningar. Enligt min mening föreligger icke skäl att uppgiva eller ändra det nuvarande kravet på ett bestämt syfte. Det kan icke i angivet hänseende anses föreligga någon väsentlig skillnad mellan ett meddelande till en nyhetsbyrå och ett meddelande till en tidningsredaktion. Vid anmälan av frågan om proposition till 1948 års riksdag med förslag till tryckfrihetsförordning anförde jag (prop. nr 230 s. 109), att den principiella friheten att lämna meddelanden, såvitt möjligt, måste erhålla en fast avgränsning, särskilt med hänsyn till att stadgandet kan medföra att meddelaren blir fri från ansvar, som eljest kunnat förekomma. I första hand borde härvid gälla, att stadgandet omfattar endast vad som meddelats i syfte att det skall offentliggöras. Därvid framhöll jag, att det knappast förelåg någon anledning befara att denna begränsning icke i rättstillämpningen skulle kunna upprätthållas med nödig skärpa, och jag hänvisade till att de bevissvårigheter som uppkom icke är av annan natur än sådana som föreligger vid andra subjektiva omständigheter vilka är bestämmande för straffbarheten, t. ex. gärningsmannens uppsåt.

Då alltså såväl av stadgandets lydelse som av det nu återgivna uttalandet framgår, att stadgandets tillämplighet i väsentlig mån beror på om däri angivet syfte föreligger, är det uppenbart att meddelaren i sådana fall då han kan befara att meddelandet sprides på andra vägar än genom tryckt skrift, kan åberopa sin frihet att lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift endast om detta syfte kommit till uttryck. Är däremot omständigheterna sådana att han måste anses ha medgivit spridning även på annat sätt än genom tryckt skrift, kan han icke gå fri från ansvar genom att åberopa tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Då klarhet föreligger om syftet, torde en spridning som icke är behövlig för offentliggörandet i

skriften föranleda straffbarhet för fortspridaren enligt vanliga regler. Vad nu sagts gäller i lika mån meddelande till nyhetsbyrå och meddelande till tidningsredaktion.

Från vissa remissinstansers sida har ifrågasatts, om icke upphävandet av ansvaret för nyhetsbyråernas meddelare bör föranleda, att ett tryckfrihetsrättsligt ansvar införes för nyhetsbyråns personal. Som motiv har åberopats, att tidningsutgivaren under hänvisning till den allmänna vederhäftigheten hos nyhetsbyråns material skulle kunna på subjektiva grunder gå fri från ansvar, varigenom alltså varken meddelaren, nyhetsbyrån eller utgivaren skulle kunna göras ansvarig för ett tryckfrihetsbrott. Den sålunda avsedda situationen är icke av annat slag än den som föreligger då t. ex. i en periodisk skrift publiceras en artikel av namngiven författare, på vilkens uppgifter utgivaren med fog kunnat lita. I viss utsträckning har hithörande spörsmål reglerats i 7 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Det torde icke vara anledning att i övrigt här ingå på den omfattande frågan om subjektiva omständigheter som förutsättning för utgivaransvaret. Enligt min mening är det icke nödvändigt att införa ett »utgivaransvar» för nyhetsbyråns material, vilket skulle medföra betydande praktiska svårigheter och kräva omfattande ändringar i tryckfrihetsförordningen.

I 7 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen stadgas, att om meddelande, som enligt 1 kap. 1 § andra stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften och meddelandet innefattar ärekränkning mot enskild person, om sådan ärekränkning skall gälla vad i lag är stadgat. Under remissbehandlingen har viss tvekan yppats, hur detta stadgande skall tolkas, då ett för enskild person ärekränkande meddelande genom förmedling av en nyhetsbyrå lämnas till ett flertal tidningar, av vilka endast en del låter meddelandet inflyta i tryckt skrift. För det fall att någon vid exempelvis en presskonferens, där representanter för ett flertal tidningar är närvarande, lämnar ett för enskild person ärerörigt meddelande och detta allenast inflyter i några av tidningarna, innebär stadgandet, att ansvar åvilar meddelaren, såvitt meddelandet riktat sig till tidningar, som vägrat införa detsamma. Stadgandet bör uppenbarligen ha samma innebörd för den händelse meddelandet under eljest lika omständigheter överbringats till tidningarna genom förmedling av en nyhetsbyrå. Hur frågan bör bedömas i vissa gränsfall, som kan tänkas uppkomma, får bero på rättstillämpningen.

Såsom justitiekanslersämbetet anmärkt är det av utredningen föreslagna uttrycket »med redaktion jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ» dunkelt till sin innebörd. Enligt min mening bör i stadgandet angivas att det skall vara fråga om företag för förmedling av nyheter till periodiska skrifter. Härigenom torde framgå att endast företag som har sådan nyhetsförmedling till sin huvudsakliga uppgift omfattas av stadgandet. Det bör vidare enligt vad de sakkunniga anfört vara fråga om ett fast inrättat företag. Att såsom de sakkunniga föreslagit uttrycka detta genom kravet att företaget skulle vara jämförligt med tidningsredaktion torde emellertid i det-

ta sammanhang icke ge tillräcklig ledning. Det synes vara lämpligare att fordra att verksamheten är yrkesmässig.

Vad härefter angår anonymitetsskydd för den, som lämnar ett meddelande till en nyhetsbyrå för offentliggörande i tryckt skrift, stadgas i 3 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, att boktryckare, förläggare eller annan, som har att taga befattning med skriffs tryckning eller tryckt skriffs utgivning, icke må mot författarens vilja uppenbara vem denne är, med mindre sådan skyldighet är i lag föreskriven. Jämlikt 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen skall bestämmelserna i bland annat 1 § i samma kap. äga motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, på sätt i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen sägs, lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen omfattar för närvarande icke blott sådana personer, som sysslar med egentligt tryckningsarbete utan även journalister och andra vid en tidning anställda personer, som har nyhetsanskaffningen om hand. Däremot är, såsom justitiekanslersämbetet påpekat, nyhetsbyråernas personal icke nu att hänföra under stadgandet. Den föreslagna ändringen i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen torde emellertid utan ändring jämväl i 3 kap. 1 § andra stycket i förordningen få till följd att sistnämnda bestämmelse blir tillämplig jämväl i fråga om nyhetsbyråernas personal.

Såsom de sakkunniga anfört, bör den nu gällande friheten att meddela uppgifter för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, utsträckas att omfatta jämväl det fall att uppgifterna för dylikt ändamål lämnats till utländsk nyhetsbyrå. Det må särskilt framhållas, att denna meddelelsefrihet, såsom framgår av 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen, icke omfattar uppgifter om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet.

Enligt det nu anförda har inom justitiedepartementet upprättats *förslag till ändrad lydelse av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen*.

Föredraganden hemställer, att detta förslag måtte genom proposition föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna, av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställer förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Sverker Jonson