

Nr 9

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändrad lydelse av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Till konstitutionsutskottet har båda kamrarna den 17 april 1956 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 167, vari Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementets ärenden för den 16 mars 1956, till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt följande

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.*

Beträffande motiveringen till förslaget får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

Inledning

Enligt 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 tryckfrihetsförordningens tillkomst har den frågan aktualiserats, om icke en motsvarande ställning borde 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). Betänkandet innehåller förslag till sådan ändrad lydelse av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen att med redaktion för skrift jämställas därmed jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ.

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.

Det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget innefattar allenast en formell överarbetning av de sakkunnigas förslag.

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 koncentrerad 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 jämställa 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 skrifts tryckning eller med tryckt skrifts 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 utlämning är i tryckfrihetsrättsligt hänseende iikställd med svensk medborgare, såvitt ej annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag eller författning.

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 förvärvas nyhetsmaterial 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 tidningsredaktionerna 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 jämföras 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 anlita 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 meddelaren är det i regel likgiltigt 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 intaga samma ställning som dessa. Härom yttrar de sakkunniga, att vad de anfört om önskvärdheten av att nyhetsbyråer likställes 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 jämställas 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.

Remissyttrandena

De sakkunnigas förslag har tillstyrkts av *Svea hovrätt* ävensom av *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 hävdad, att nyhetsbyråernas dubbla uppgift att distribuera nyheter såväl till tidningarna som till andra nyhetsabonnenter föranleder komplikationer, som är av sådan art, att de sakkunnigas förslag icke utan närmare utredning bör läggas till grund för lagstiftning.

Vad angår behovet av den föreslagna lagändringen ytttrar *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 om vari olägenheterna med nuvarande ordning består. *Sveriges advokatsamfund* har intagit en liknande ståndpunkt.

I några yttranden har vissa speciella spørsmål upptagits till behandling.

Önskemålet om en fast avgränsning av meddelelsefriheten behandlas av *justitiekanslersämbetet*, som därvid anför, att det vid tryckfrihetsförordningens tillkomst framhölls såsom angeläget, att den i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen stadgade meddelelsefriheten erhöi 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 grundlags-

bestämmelse, skulle — enligt ämbetets uppfattning — minskas, om 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. *Svea hovrätt* upptager samma spörsmål till behandling men framhåller att — med den utformning de sakkunnigas förslag erhållit och särskilt i betraktande av de faktiska och välkända förhållanden, som är föremål för regleringen — betänkligheterna i föresvarande hänseende praktiskt sett icke torde väga så tungt att de bör tillmätas avgörande betydelse.

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 anser, att förhållandena understundom kan vara sådana att det ter sig rimligare att vederbörande nyhetsbyrå får bära 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 till fyllest prövad av en nyhetsbyrå, bleve följden den, att ingen ansvarig för meddelandet funnes. Detta är — fortsätter ämbetet — i hög grad otillfredsställande. Även av andra skäl anser ämbetet, att ett ansvarighetssystem för nyhetsbyrå förtjänar övervägas. Möjligt är emellertid att det skulle ställa sig vanskligt att stadga sådan särskild ansvarighet. För ämbetet möter det svårigheter att med tillräcklig grad av säkerhet taga mera bestämd ställning till frågan. Även *Svenska journalistförbundet* ifrågasätter om icke spörsmålet om en ansvarighetsregel för nyhetsbyrå bör närmare utredas.

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*, att det synes kunna ifrågasättas om de sakkunnigas ändringsförslag leder till det avsedda målet, samma privilegierade ställning för meddelare till nyhetsbyrå som för meddelare till tidningsredaktion. Om en person vänder sig till en nyhetsbyrå 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 de sakkunnigas förslag skulle vara fri från ansvar för meddelandet och åtnjuta rätt till anonymitet. Svaret synes — fortsätter ämbetet — vara beroende av hur begreppet »för offentliggörande i tryckt skrift» skall tolkas. Enligt ämbetets uppfattning innefattar uttrycket i princip ett krav på att meddelandet lämnas *enbart* för offentliggörande i tryckt skrift. Om denna uppfattning är riktig, skulle meddelaren riskera att icke erhålla den avsedda privilegierade ställningen, eftersom meddelande till en nyhetsbyrå ofta lämnas med insikt om att meddelandet brukas även för annat ändamål än för offentliggörande i tryckt skrift. Enligt ämbetets uppfattning är det långt ifrån säkert, att vad de sakkunniga anfört i detta sammanhang skulle anses till fyllest vid domstols prövning av ett fall, där förevarande spörsmål är aktuellt, framför allt icke då det som här gäller tolkning av grundlag. Tillämpningen av stadgandet skulle kunna bli icke blott svävande utan även godtycklig. — En i väsentliga delar likartad anmärkning har framställts av *Sveriges advokatsamfund*.

Nämnda samfund hävdar vidare, att innebörden av stadgandet i 7 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen i ett hänseende synes bli tämligen oklar, om de sakkunnigas förslag upphöjes till lag. Styrelsen åsyftar det fall att ett till en nyhetsbyrå lämnat meddelande innefattar ärekränkning mot enskild person samt att meddelandet uppläses i radio och utsändes dels till pressen, dels till övriga abonnenter. Om någon tidning publicerar meddelandet uppkommer — enligt samfundet — spörsmålet, huruvida meddelaren och vederbörande inom nyhetsbyrån undgår ansvar, trots att det ärekränkande meddelandet upplästs i radio och spritts till övriga abonnenter.

I fråga om det sätt, varpå de sakkunniga avsett att anpassa *anonymitetsskyddet* efter den utvidgade meddelelsefriheten anför *justitiekanslersämbetet* följande:

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 skrifs tryckning eller med tryckt skrifs 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 lär böra avhjälpas.

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

Den av de sakkunniga föreslagna lagtexten kritiserar av *justitiekanslersämbetet*, som därvid framhåller, att uttrycket »med redaktion jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ» förefaller tämligen dunkelt till sin inne-

börd och icke leder tanken till företag för nyhetsförmedling. Ämbetet ifrågasätter om det icke i stället borde direkt utsägas, att fråga är om företag för nyhetsförmedling. Vidare kunde — enligt ämbetets uppfattning — i lagtexten lämpligen anges att företaget skall ha till huvudsaklig uppgift att förmedla nyheter för offentliggörande i tryckt skrift.

Propositionen

Departementschefen framhåller inledningsvis, att reglerna i tryckfrihetsförordningen 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 oförmånligare ställning, därest han lämnade sitt meddelande genom en nyhetsbyrå. De fall, i vilka en sådan uppfattning kommit till synes, anser departementschefen närmast avse meddelanden från myndighet. Då myndigheter eller tjänstemän bör vara skyldiga att, när de lämnar uppgifter såsom ett normalt led i sin tjänsteutövning, meddela dessa öppet och opartiskt till alla nyhetsorgan, som begärt upplysningar, finner departementschefen viss tvekan kunna råda om behovet av lagändring. Den i ämnet uppkomna diskussionen synes dock ha gjort det önskvärt, att nyhetsbyråernas likställighet med tidningsredaktioner i princip fastslås. I propositionen förordas därför, att en lagändring göres.

Efter att ha redogjort för de sakkunnigas förslag i ämnet framhåller departementschefen, att tveksamhet under remissbehandlingen yppats, huruvida meddelelsefriheten och anonymitetsskyddet på den av de sakkunniga föreslagna vägen kommer att i erforderlig utsträckning omfatta meddelanden till nyhetsbyråer samt att tanken därvid 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 nyheter även till andra än tidningar. I denna fråga anför departementschefen:

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 bevisvärigheter 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.

Till skillnad mot vad vissa remissinstanser ifrågasatt anser departementschefen det icke vara nödvändigt att, i samband med den föreslagna lagändringen, införa ett tryckfrihetsrättsligt ansvar för nyhetsbyråernas personal. Införandet av ett sådant ansvar skulle — enligt departementschefen — medföra betydande praktiska svårigheter och kräva omfattande ändringar i tryckfrihetsförordningen.

Beträffande frågan huru 7 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen skall tolkas, om den föreslagna ändringen genomföres, anföres i propositionen:

För det fall att någon vid exempelvis en presskonferens, där representeranter för ett flertal tidningar är närvarande, lämnar ett för enskild person äreröricht 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.

I likhet med justitiekanslersämbetet anser departementschefen, att det av de sakkunniga föreslagna uttrycket »med redaktion jämförligt, för flera skrifter gemensamt organ» är dunkelt till sin innebörd. I stadgandet bör an-

givas, att det skall vara fråga om företag för förmedling av nyheter till periodiska skrifter. Därigenom torde framgå — anföres vidare i propositionen — att endast företag som har sådan nyhetsförmedling till sin huvudsakliga uppgift omfattas av stadgandet. Det bör vidare vara fråga om ett fast inrättat företag. Att såsom de sakkunniga föreslagit uttrycka detta genom kravet att företaget skall vara jämförligt med tidningsredaktion torde emellertid i detta sammanhang icke ge tillräcklig ledning. Lämpligare anser departementschefen det vara att uppställa fordran på att verksamheten skall vara yrkesmässig.

Vad angår anonymitetsskyddet för den som lämnar ett meddelande till en nyhetsbyrå för offentliggörande i tryckt skrift framhålles i propositionen, att 3 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen för närvarande omfattar 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 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.

Slutligen anföres i propositionen, att den nu gällande friheten att meddela uppgifter för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, bör utsträckas att omfatta jämväl det fall att uppgifterna för dylikt ändamål lämnats till utländsk nyhetsbyrå. Särskilt framhålles att denna meddelelsfrihet, såsom framgår av 13 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen, icke omfattar uppgifter om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet.

Utskottet

Såsom departementschefen framhållit i förevarande proposition avsåg de i den nya, år 1949 antagna tryckfrihetsförordningen upptagna bestämmelserna om meddelelsfrihet och anonymitetsskydd att främja en allsidig nyhetsförmedling och en fri kritikrätt. Med hänsyn till behovet av en begränsning till sådana meddelelseled, som står den tryckta skriftens framställning nära, erhöll nämnda stadganden i tryckfrihetsförordningen en sådan utformning att ansvarsfrihet och anonymitetsskydd endast tillkommer den, som för offentliggörande i tryckt skrift lämnar uppgifter och underrättelser till skriftens författare, utgivare eller redaktion, om särskild sådan finnes. Därigenom kom dock den av nyhetsbyråerna utövade nyhetsanskaffningen att sakna tryckfrihetsrättsligt skydd. Såsom framhållits såväl av de sakkunniga som av departementschefen torde man vid tryckfrihetsförordningens tillkomst ha ansett detta förhållande sakna nämnvärd praktisk betydelse. Sedermera har emellertid förevarande spörsmål kommit i ett annat läge genom att frågan 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 anfört, att de funnit, att på grund av sistnämnda förhållande vissa svårigheter uppkommit för nyhetsbyråerna. Oavsett omfattningen av dessa svårigheter finner utskottet — i likhet med de sakkunniga och departementschefen — att nyhetsbyråernas likställighet med tidningsredaktioner bör i princip fastslås. En lagändring med det i propositionen angivna syftet bör sålunda komma till stånd. Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot utformningen av det framlagda ändringsförslaget.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att riksdagen såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga det i förevarande proposition, nr 167, framlagda, ovan intagna förslaget till ändrad lydelse av 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Stockholm den 8 maj 1956

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Englund, Damström*, Georg Pettersson, Olsén, Fritiof Karlsson, Ollén*, Sörlin, Yngve Nilsson* och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast*, Swedberg, Spångberg*, Jonsson i Haverö*, Nilsson i Göingegården*, Hammar, Edberg* och Hamrin*.

* Ej närvarande vid justeringen.