

Regeringens proposition

1975/76:204

om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten;

beslutad den 25 mars 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en partiell reform av tryckfrihetsförordningen (TF). Reformen bygger till större delen på förslag som har förts fram av massmedieutredningen i betänkandet om en ny massmediegrundlag (SOU 1975:49). Reformen berör tre huvudområden: TF:s tillämpning på olika skrifter, meddelar- och anonymitetsskydd samt tillsyn över förordningens efterlevnad.

TF gäller f. n. endast skrifter som är framställda i tryckpress. I propositionen föreslås att den skall tillämpas också på skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande förfarande. För att sådan skrift skall få tryckfrihetsrättsligt skydd krävs dock som huvudregel att den är försedd med uppgifter som i ett sammanhang anger att skriften är mångfaldigad, vem som har mångfaldigat den och vilket år och på vilken ort det har skett.

Enligt TF är det i stor utsträckning tillåtet att, oberoende av vad som annars gäller, lämna meddelanden till bl. a. tidningsredaktion för offentliggörande i tryckt skrift. Denna frihet föreslås utvidgad och preciserad. Skyddet skall i princip gälla också anskaffande av uppgift för publicering i tryckt skrift, förutsatt att inte själva tillvägagångssättet är straffbelagt, såsom t. ex. vid inbrott. Den länge diskuterade frågan om förhållandet mellan meddelarfrihet och tystnadsplikt skall enligt propositionen lösas så, att endast de tystnadsplikter som anges i en särskild lag har företräde framför meddelarfriheten. Endast uppsåtligt brott mot tystnadsplikt kan enligt propositionen leda till straff för en meddelare. Den förordade lösningen överensstämmer, förutom med massmedieutredningens förslag, också med den ståndpunkt som tystnadspliktskommittén har intagit i sitt vid årsskiftet offentliggjorda betänkande.

Den s. k. IB-affären visade på vissa brister i den processuella regleringen på tryckfrihetsområdet. Åtal som gäller en sammanhängande brottslighet kan med nuvarande regler komma att handläggas i olika processformer. Bl. a. i syfte att få till stånd en enhetlig åklagar- och domstolsprövning föreslås i propositionen att den ordning, som gäller för tryckfrihetsbrott, i allmänhet skall tillämpas också i de fall då straffansvar kommer i fråga för den som har meddelat uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift eller för den som har anskaffat uppgifter i sådant syfte. Detta betyder att åtal i regel får väckas bara av justitiekanslern och att åtalet skall prövas av tryckfrihetsdomstol och alltså normalt av jury.

Den som lämnar meddelande för publicering i tryckt skrift har enligt TF rätt att vara anonym. Detsamma gäller författare till tryckt skrift. Anonymitetsskyddet föreslås i propositionen bli förstärkt. Sålunda skall den krets som är skyldig att iaktta tystnad om meddelares och författares identitet utvidgas. Villkoren för att denna tystnadsplikt skall vika vid vittnesförhör skärps. Dessutom införs i TF ett straffsanktionerat förbud för myndighet och annat allmänt organ att forska efter anonym författare eller meddelare, när TF inte tillåter ingripande mot denne.

Tillsynen över att tryckfriheten inte missbrukas utövas i dag av justitieministern, som till sin hjälp har särskilda tryckfrihetsombud. Denna ordning föreslås bli avskaffad. Tillsynen skall i stället ankomma på justitiekanslern. Denne är liksom hittills ensam åklagare i tryckfrihetsmål. Regeringen har emellertid enligt förslaget visst inflytande i åtalsfrågor. Den kan sålunda enligt uttrycklig bestämmelse anmäla skrift till åtal. Möjlighet öppnas vidare att i lag göra åtal för vissa tryckfrihetsbrott beroende av medgivande från regeringen.

Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrives i fråga om tryckfrihetsförordningen¹

dels att nuvarande 4 kap. 2, 3, 5 och 7 §§ samt 14 kap. 4 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 4 kap. 4, 6, 8 och 9 §§ skall betecknas 4 kap. 2, 4, 5 respektive 3 §,

dels att 1 kap. 1, 5, 6 och 9 §§, 3 kap. 1–5 §§, 4 kap. 1 §, nya 4 kap. 2, 4 och 5 §§, 5 kap. 1, 2, 4–6, 8 och 9 §§, 6 kap. 3 §, 7 kap. 3–6 och 8 §§, 8 kap. 1–6 och 8 §§, 9 kap. 1–3 §§, 10 kap. 2–4, 7, 8, 11 och 12 §§, 11 kap. 1 §, 12 kap. 1, 2, 13 och 14 §§, 13 kap. 3–5 §§, 14 kap. 1 och 5 §§ samt rubriken till 4 kap. skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i förordningen skall införas två nya paragrafer, 3 kap. 6 § och 10 kap. 14 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt 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.

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 författare eller *annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens* utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling

¹ Förordningen omtryckt 1974:308.

Nuvarande lydelse

Denna förordning äger tillämpning *allenast* å skrift, som framställts i tryckpress. Till skrift hänföres *karta, ritning eller bild*, även om den ej åtföljes av text.

Tryckt skrift skall, för att anses såsom sådan, vara utgiven. Skrift anses utgiven, då den blivit utlämnad till salu eller för spridning på annat

Föreslagen lydelse

av nyheter eller *andra meddelanden* till periodiska skrifter.

Vidare skall envar äga rätt att, om ej annat följer av denna förordning, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande som avses i föregående stycke.

5 §

Denna förordning äger tillämpning å skrift, som framställts i tryckpress. *Den skall ock tillämpas å skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om*

1. *utgivningsbevis gäller för skriften; eller*

2. *skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet.*

Bestämmelse i förordningen som har avseende å skrift som framställts i tryckpress eller å tryckning skall, när ej annat angives, äga motsvarande tillämpning å annan skrift, varå förordningen enligt första stycket är tillämplig, eller å mångfaldigande av sådan skrift.

Till skrift hänföres bild, även om den ej åtföljes av text.

6 §

Tryckt skrift skall, för att anses såsom sådan, vara utgiven. Skrift anses utgiven, då den blivit utlämnad till salu eller för spridning på annat

Nuvarande lydelse

sätt; vad nu sagts gälle dock icke myndighets tryckta handlingar, om de skola hållas hemliga.

Föreslagen lydelse

sätt; vad nu sagts gälle dock icke myndighets tryckta handlingar, om de ej äro tillgängliga för envar.

9 §

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift.

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

3. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

3 kap.

1 § första stycket

Författare till tryckt skrift vare ej skyldig att låta sitt namn utsättas å skriften.

4 §

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ om författares anonymitet skola äga motsvarande tillämpning i fråga om den som, utan att vara författare, på sätt i 1 kap. 1 § tredje stycket sägs lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, stadgandet i 2 § även beträffande meddelande, avsett för tryckt skrift, som ej är periodisk.

Vad i 1 och 3 §§ är stadgat om författares anonymitet skall även avse utgivaren av tryckt skrift som ej är periodisk.

1 §

Författare till tryckt skrift vare ej skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur utsättas å skriften. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning beträffande den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, så ock i fråga om utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk.

Nuvarande lydelse

2 §

Ej må i tryckfrihetsmål fråga väckas om någons författarskap till periodisk skrift.

3 §

Angående någons författarskap till tryckt skrift, som ej är periodisk, må i tryckfrihetsmål fråga väckas, allenast om författaren å skriften angivits med sitt namn eller med pseudonym, som enligt vad allmänt är känt åsyftar honom, eller han i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren eller inför domstol i målet självmant avgivit sådant erkännande.

1 § andra stycket

Boktryckare, förläggare eller annan, som har att taga befattning med skrifts tryckning eller med tryckt skrifts utgivning, må mot författarens vilja ej heller annorledes uppenbara vem författaren är, med mindre sådanskylldighet är i lag föreskriven.

Föreslagen lydelse

2 §

I mål som rör tryckfrihetsbrott må fråga ej väckas om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, ej heller om vem som är utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk. Om för skrift, som ej är periodisk, författare eller utgivare har angivits å skriften med namn eller med pseudonym eller signatur, som enligt vad allmänt är känt åsyftar bestämd person, eller någon i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren eller utgivaren eller inför domstol i målet självmant avgivit sådant erkännande, må dock frågan om han är ansvarig behandlas i målet.

Fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. 3 § må utan hinder av första stycket handläggas i samma rättegång som mål som där anges.

3 §

Densom har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift och den som har varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter må icke röja vad han därvid erfarit om vem som är författare eller har lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket eller är utgivare av skrift som ej är periodisk, om ej

1. denne har samtyckt därtill;

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2. fråga därom får väckas enligt 2 § första stycket;

3. fråga är om brott som angives i 7 kap. 3 § första stycket 1;

4. fråga är om brott enligt 7 kap. 2 § eller 3 § första stycket 2 eller 3 och rätten finner det erforderligt att vid förhandling uppgift lämnas, huruvida den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brottet har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen;

5. rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift i saken lämnas vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran.

4 §

Myndighet eller annat allmänt organ må ej efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgivit eller avsett att utgiva framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med denna förordning. Får efterforskning förekomma, skall därvid beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten.

5 §

Utsätter någon mot författarens eller, i fall som avses i 4 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja å tryckt skrift dennes namn eller pseudonym, straffes med dagsböter eller, om omständigheterna äro synnerligen

Utsätter någon mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja å tryckt skrift dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter någon sin tystnadsplikt enligt 3 §, straffes

Nuvarande lydelse

försvårande, med fängelse i högst ett år. Lag samma vare, om å skriften såsom författare, utgivare eller meddelare utsättes namnet å eller pseudonym för annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren. För obehörigt röjande i annat fall av författare, utgivare eller meddelare vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

Brott, som avses i denna paragraf, må ej åtalas av allmän åklagare, om ej målsäganden anmält brottet till åtal.

Föreslagen lydelse

med böter eller fängelse i högst ett år. Lag samma vare, om å skriften såsom författare, utgivare eller meddelare utsättes namnet å eller pseudonymen eller signaturen för annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren.

För efterforskning i strid med 4 § första punkten dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket må väckas endast om målsäganden anmält brottet till åtal.

6 §

Med författare likställes i detta kapitel annan som är att anse som upphovsman till framställning som införts eller är avsedd att införas i tryckt skrift.

4 kap.

*Om boktryckare och boktryckeri**Om tryckta skrifers framställning*

1 §

Rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. *Inrättning för sådan framställning benämnes i denna förordning boktryckeri.*

Rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person.

4 §

Å varje tryckalster, som framställs här i riket och är avsett att här givas, skall boktryckaren låta utsätta boktryckeriets namn eller firma, tryckningsorten och tryckningsåret.

Vad nu sagts skall dock ej avse tryckalster, som är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck.

2 §

Skrift, som i riket framställes genom tryckpress eller som här mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken gäller utgivningsbevis, skall innehålla tydliga uppgifter om vem som har tryckt eller eljest mångfaldigat skriften samt om ort och år för mång-

Nuvarande lydelse

6 §

Boktryckare är skyldig att under ett år förvara och på polismyndighets begäran för granskning tillhandahålla ett exemplar av alla tryckalster, som utgått från tryckeriet.

7 §

Av varje tryckt skrift, som framställts vid boktryckeri här i riket, skall boktryckaren, samtidigt med skriftens utgivande, för granskning avlämna ett exemplar (granskningsexemplar), i Stockholm till chefen för justitiedepartementet och å annan ort till hans där förordnade ombud. Efter medgivande av chefen för nämnda departement må dock med skriftens avlämnande anstå till viss tid efter utgivandet.

Granskningsexemplar skall vara fullständigt och felfritt samt i övrigt i samma skick som de för spridning avsedda exemplaren.

Vad i första stycket föreskrivits skall ej avse bild- eller tillfällighetstryck och ej heller meddelanden från offentlig myndighet. Regeringen äger ock i andra fall medgiva undantag från vad i första stycket föreskrivits.

Angående skyldighet för boktrycka-

Föreslagen lydelse

faldigandet, om skriften är avsedd att utgivas i riket och ej är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck.

Om utsättande av uppgifter som avses i första stycket å skrift, som mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken ej gäller utgivningsbevis, är föreskrivet i 1 kap. 5 § första stycket.

4 §

Om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning och att lämna exemplar av skrift till bibliotek eller arkiv föreskrives i lag.

Nuvarande lydelse

ren att avlämna för bibliotek avsedda exemplar av tryckt skrift meddelas bestämmelser i lag.

8 §

Fullgöres ej anmälningsskyldighet enligt 3 §, vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

Överträder boktryckare vad i 4 eller 6 § är föreskrivet eller åsidosätter han sin skyldighet att avlämna gransknings-exemplar enligt 7 §, straffes med dagsböter; har skriften förklarats brottslig eller äro omständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.

Föreslagen lydelse

5 §

Den som framställer skrift och därvid bryter mot 2 § första stycket dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

5 kap.

1 §

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person.

I fråga om det ansvar som enligt denna förordning åligger ägaren skall, då hans egendom står under förvaltning av förmyndare eller god man, denne anses som ägare.

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person, *om ej annat föreskrives i lag.*

2 §

För periodisk skrift skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara svensk medborgare och äga hemvist inom riket. Ej må den vara utgivare som är omyndig eller i konkurstillstånd.

Utgivare skall vara svensk medborgare, *om ej annat föreskrives i lag.* Han skall äga hemvist inom riket. Ej må den vara utgivare som är omyndig eller i konkurstillstånd.

4 §

Då utgivare utsetts, åligger ägaren att göra anmälan därom hos *chefen*

Då utgivare utsetts, åligger ägaren att göra anmälan därom hos *my-*

Nuvarande lydelse

för justitiedepartementet. Anmälan skall innehålla uppgift å utgivarens namn och hemvist. Vid anmälan skall fogas bevis att utgivaren fyller *de i 2 § föreskrivna behörighetsvillkoren* samt förklaring av utgivaren att han åtagit sig uppdraget att vara utgivare.

Föreslagen lydelse

dighet som angives i lag. Anmälan skall innehålla uppgift å utgivarens namn och hemvist. Vid anmälan skall fogas bevis att utgivaren fyller föreskrivna *behörighetsvillkor* samt förklaring av utgivaren att han åtagit sig uppdraget att vara utgivare.

5 §

Periodisk skrift må icke utgivas, innan bevis utfärdats att hinder enligt denna förordning icke möter för skriftens utgivning. Utgivningsbevis meddelas, på ansökan av ägaren, av *chefen för justitiedepartementet*. I ansökan skola uppgivas skriftens titel och tryckningsort samt utgivningsplanen för skriften.

Periodisk skrift må icke utgivas, innan bevis utfärdats att hinder enligt denna förordning icke möter för skriftens utgivning. Utgivningsbevis meddelas, på ansökan av ägaren, av *myndighet som avses i 4 §*. I ansökan skola uppgivas skriftens titel och *utgivningsort* samt utgivningsplanen för skriften.

Utgivningsbevis må ej utfärdas, innan anmälan om utgivare enligt 4 § gjorts.

Företer skriftens titel sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske, må ansökan avslås.

6 §

Chefen för justitiedepartementet äger återkalla utfärdat utgivningsbevis:

Utfärdat utgivningsbevis må återkallas:

1. om ägaren anmält att skriftens utgivning upphört;
2. om äganderätten till skriften övergått till *annan än svensk medborgare eller svensk juridisk person*;
3. om utgivare ej finnes eller utgivaren ej fyller *de i 2 § föreskrivna behörighetsvillkoren* och behörig utgivare ej omedelbart utses;
4. om sex månader förflutit från den dag, då utgivningsbeviset utfärdades, utan att skriften utkommit;

1. om ägaren anmält att skriftens utgivning upphört;
2. om äganderätten till skriften övergått till *någon som ej fyller föreskrivna behörighetsvillkor*;
3. om utgivare ej finnes eller utgivaren ej fyller föreskrivna *behörighetsvillkor* och behörig utgivare ej omedelbart utses;
4. om sex månader förflutit från den dag, då utgivningsbeviset utfärdades, utan att skriften utkommit;

Nuvarande lydelse

5. om den skrift, som beviset avser, icke under något av de två senast förflutna kalenderåren å särskilda tider utkommit med minst fyra nummer eller häften;

6. om inom sex månader, sedan skriften första gången utkom, visas att beviset med hänsyn till stadgandet i 5 § sista stycket icke bort utfärdas; eller

7. om titeln å en skrift typografiskt sett givits sådan likhet med titeln å annan skrift, för vilken utgivningsbevis utfärdats, att förväxling lätt kan ske samt rättelse ej omedelbart vidtages.

I ärenden, som avses i första stycket 2-7, skola, om det kan ske, ägaren och utgivaren erhålla tillfälle att yttra sig.

Föreslagen lydelse

5. om den skrift, som beviset avser, icke under något av de två senast förflutna kalenderåren å särskilda tider utkommit med minst fyra nummer eller häften;

6. om inom sex månader, sedan skriften första gången utkom, visas att beviset med hänsyn till stadgandet i 5 § sista stycket icke bort utfärdas; eller

7. om titeln å en skrift typografiskt sett givits sådan likhet med titeln å annan skrift, för vilken utgivningsbevis utfärdats, att förväxling lätt kan ske samt rättelse ej omedelbart vidtages.

Beslut om återkallelse meddelas av myndighet som avses i 4 §. I ärenden, som avses i första stycket 2-7, skola, om det kan ske, ägaren och utgivaren erhålla tillfälle att yttra sig.

8 §

Är utgivaren *enligt 2 §* ej längre behörig eller kommer hans uppdrag eljest att upphöra, åligge ägaren att genast draga försorg om att ny utgivare utses samt att därom göra anmälan hos *chefen för justitiedepartementet*. Angående sådan anmälan äge vad i 4 § är föreskrivet motsvarande tillämpning; vid anmälan skall, om det kan ske, fogas bevis att den förre utgivaren erhållit del av anmälan.

Är utgivaren ej längre behörig eller kommer hans uppdrag eljest att upphöra, åligge ägaren att genast draga försorg om att ny utgivare utses samt att därom göra anmälan hos *myndighet som avses i 4 §*. Angående sådan anmälan äge vad i 4 § är föreskrivet motsvarande tillämpning; vid anmälan skall, om det kan ske, fogas bevis att den förre utgivaren erhållit del av anmälan.

9 §

För utgivare av periodisk skrift må finnas en eller flera ställföreträdare. Ställföreträdare utses av utgivaren. Då ställföreträdare utsetts, skall anmälan därom göras hos *chefen för jus-*

För utgivare av periodisk skrift må finnas en eller flera ställföreträdare. Ställföreträdare utses av utgivaren. Då ställföreträdare utsetts, skall anmälan därom göras hos *myndighet*

Nuvarande lydelse

titedepartementet. Vid anmälan skall fogas bevis att ställföreträdaren fyller de för utgivare i 2 § föreskrivna behörighetsvillkoren samt förklaring dels av ställföreträdaren att han åtagit sig uppdraget och dels av ägaren att han godkänt ställföreträdaren.

Angående ställföreträdare gälle i övrigt vad i 2 § andra stycket är stadgat. Kommer utgivarens uppdrag att upphöra, vare även uppdraget som ställföreträdare förfallet.

Föreslagen lydelse

som avses i 4 §. Vid anmälan skall fogas bevis att ställföreträdaren fyller för utgivare föreskrivna behörighetsvillkor samt förklaring dels av ställföreträdaren att han åtagit sig uppdraget och dels av ägaren att han godkänt ställföreträdaren.

6 kap.

3 §

Saknar tryckt skrift föreskriven uppgift om boktryckeri, tryckningsort eller tryckningsår eller är uppgiften, utspidaren veterligt, oriktig, straffes utspidaren med böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

För spridande av tryckt skrift som, utspidaren veterligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot förbud som enligt denna förordning meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, vare straffet dagsböter eller, om omständigheterna äro synnerligen försvårade, fängelse i högst ett år.

Saknar skrift, som avses i 4 kap. 2 § första stycket, där föreskriven uppgift eller är sådan uppgift eller uppgift enligt 1 kap. 5 § första stycket 2 å skrift, som där åsyftas, utspidaren veterligt, oriktig, straffes utspidaren med böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

För spridande av tryckt skrift som, utspidaren veterligt, lagts under beslag eller förklarats konfiskerad eller utgivits i strid mot förbud som enligt denna förordning meddelats för skriftens utgivning eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, vare straffet böter eller fängelse i högst ett år.

7 kap.

3 §

Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § tredje stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om an-

Nuvarande lydelse

svar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

Om någon genom att lämna meddelande till annan förövar uppror, högförräderi, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, så ock om någon som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av lagstadgad tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, varom han eljest enligt lag har att iakttaga tystnad, uppenbarar vad han sålunda erfarit, må, ehuru meddelandet skett för offentliggörande i tryckt skrift, gärningen åtalas och ansvar därför ådömas enligt vad därom är stadgat.

Om ansvar för utlämnande av allmän handling, som skall hållas hemlig, stadgas i den särskilda lag, som avses i 2 kap. 1 §.

Föreslagen lydelse

Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som införs eller är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighetsförbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag.

gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som angives i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat.

4 §

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag

Nuvarande lydelse

straffbar framställning som innefattar:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

4. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som äro verksamma för försvaret av riket till myteri, trolöshet eller modlöshet

Föreslagen lydelse

straffbar framställning som innefattar:

1. högförräderi, förövat med uppsåt att riket eller del därav skall med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande; försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

2. krigsanstiftan, såframt fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter framkallas med utländskt bistånd;

3. uppror, förövat med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller eljest med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

4. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som äro verksamma för försvaret av riket till myteri, trolöshet eller modlöshet

Nuvarande lydelse

eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

5. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 4.

6. ärekränkning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap av riksförståndare fullgör statschefens uppgifter;

7. förolämpning mot någon som innehar eller innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, eller någon som enligt regeringens förordnande åtnjuter skydd såsom ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning;

9. uppvigling, varigenom någon söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet;

10. spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller gärning innebärande att någon till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående;

Föreslagen lydelse

eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndsverksamheten;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

5. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 4.

6. uppvigling, varigenom någon söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet;

7. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående;

Nuvarande lydelse

11. spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för folkförsörjningen eller för allmän ordning och säkerhet eller, att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ, som äger besluta i allmänna angelägenheter;

12. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse; eller

15. ärekränkning mot enskild person.

Med ärekränkning förstås i denna paragraf förtal och förolämpning. Förtal innebär, att någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den. Förtal av avliden innefattar att gärningen är sårande för de efterlevande eller att den eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne. Förolämpning innebär att någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom.

Föreslagen lydelse

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;

10. förtal av avliden, om gärning som avses under 9 är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne; eller

11. förolämpning, varigenom någon smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom.

5 §

Allmän handling, som skall hållas hemlig, må ej genom tryckt skrift offentliggöras.

Ej heller må genom tryckt skrift offentliggöras uppgifter rörande förhål-

Såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar:

1. offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande

Nuvarande lydelse

landen, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet, vare sig de härröra från allmänna handlingar eller erhållits på annat sätt.

Vad enligt förordnande av domstol eller av undersökningsledare i brottmål eller på grund av myndighets förbehåll vid utlämnande av handling, som avses i första stycket, icke må uppenbaras må ej genom tryckt skrift offentliggöras.

Föreslagen lydelse

skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet;

2. uppsåtligt offentliggörande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar;

3. röjande av uppgift, varigenom den som enligt 8 kap. svarar för skriften uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen.

6 §

Vad i lag är stadgat angående påföljd för brott, som avses i 4 och 5 §§, gälla ock då brottet är att anse som tryckfrihetsbrott.

Angående enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott stadgas i 11 kap. Fälles den tilltalade för brott, som avses i 4 § 7 eller 15, må ock, då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften.

Angående enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott stadgas i 11 kap. Fälles den tilltalade för brott, som avses i 4 § 9, 10 eller 11, må ock, då fråga är om periodisk skrift, på yrkande förordnas att domen skall införas i skriften.

8 §

I samband med konfiskering av periodisk skrift må, då fråga är om otillåtet yttrande, som avses i 4 § 1-4, eller sådant enligt 5 § andra stycket otillåtet offentliggörande som innefattar spioneri, meddelas förbud att utgiva skriften under viss, av rätten bestämd tid, högst sex månader från det domen i tryckfrihetsmålet vinner laga kraft. Förbud som nu sagts må dock meddelas allenast då riket befinner sig i krig.

I samband med konfiskering av periodisk skrift må, då fråga är om otillåtet yttrande, som avses i 4 § 1-4, eller sådant enligt 5 § 1 otillåtet offentliggörande som innefattar spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, meddelas förbud att utgiva skriften under viss, av rätten bestämd tid, högst sex månader från det domen i tryckfrihetsmålet vinner laga kraft. Förbud som nu sagts må dock meddelas allenast då riket befinner sig i krig.

Angående konfiskering av periodisk skrift, som sprides i strid mot utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, gälla vad i allmänhet är stadgat om förverkande av föremål på grund av brott.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §

För tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift svare den som *hos chefen för justitiedepartementet* var anmäld som utgivare, då skriften utgavs.

Var ställföreträdare anmäld och har han inträtt som utgivare, svare ställföreträdaren.

För tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift svare den som var anmäld som utgivare, då skriften utgavs.

2 §

Fanns ej utgivningsbevis, då skriften utgavs, eller var utgivare, som enligt 1 § första stycket har att svara, enligt 5 kap. 2 § ej längre behörig eller hade hans uppdrag eljest upphört, svare skriftens ägare.

Ägare vare ock ansvarig, om utgivaren var utsedd för skens skull eller denne eljest, då skriften utgavs, uppenbart icke innehade den befogenhet, som enligt 5 kap. 3 § skall tillkomma honom.

Var ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare, ej längre behörig, då skriften utgavs, eller hade hans uppdrag eljest upphört eller förelåg beträffande ställföreträdaren förhållande, som i andra stycket sägs, svare utgivaren.

Fanns ej utgivningsbevis, då skriften utgavs, eller var utgivare, som enligt 1 § första stycket har att svara, ej längre behörig eller hade hans uppdrag eljest upphört, svare skriftens ägare.

3 §

Kan det ej visas vem som var ägare, då skriften utgavs, svare i ägarens ställe *boktryckaren*.

Kan det ej visas vem som var ägare, då skriften utgavs, svare i ägarens ställe *den som tryckt skriften*.

4 §

Sprider någon periodisk skrift, varå uppgift om *boktryckeri* saknas eller, *honom* vederligt, är oriktig och kan det ej utrönas, *från vilket boktryckeri skriften utgått*, svare i *boktryckarens ställe* utspridaren.

Sprider någon periodisk skrift, varå uppgift om *vem som tryckt skriften* saknas eller, *utspridaren* vederligt, är oriktig, och kan det ej utrönas *vem som tryckt skriften*, svare i *stället för den som tryckt skriften* utspridaren.

5 §

För tryckfrihetsbrott genom tryckt skrift, som ej är periodisk, svare

För tryckfrihetsbrott genom tryckt skrift, som ej är periodisk, svare

Nuvarande lydelse

skriftens författare, om han på sätt i 3 kap. 3 § sägs uppgivits vara författare till skriften. Författaren vare dock ej ansvarig, om skriften utgivits utan hans samtycke eller hans namn *eller* pseudonym utsatts därå mot hans vilja.

Föreslagen lydelse

skriftens författare, om han på sätt i 3 kap. 2 § sägs uppgivits vara författare till skriften. Författaren vare dock ej ansvarig, om skriften utgivits utan hans samtycke eller hans namn, pseudonym *eller signatur* utsatts därå mot hans vilja.

6 §

Är författare ej enligt 5 § ansvarig för skrift, vilken innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, och har på sätt i 3 kap. 3 § sägs särskild utgivare för skriften uppgivits, svare utgivaren.

För annan skrift än i första stycket avses svare utgivaren, allenast om författaren var avliden, då skriften utgavs.

Utgivaren vare ej ansvarig, om hans namn *eller* pseudonym utsatts å skriften mot hans vilja.

Med utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås den som, utan att vara skriftens författare, *åt boktryckare eller förläggare* tillhandahållit den för tryckning *eller* utgivning.

Är författare ej enligt 5 § ansvarig för skrift, vilken innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, och har på sätt i 3 kap. 2 § sägs särskild utgivare för skriften uppgivits, svare utgivaren.

Utgivaren vare ej ansvarig, om hans namn, pseudonym *eller signatur* utsatts å skriften mot hans vilja.

Med utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås den som, utan att vara skriftens författare, tillhandahållit den för tryckning *och* utgivning.

8 §

Fanns ej förläggare eller kan det ej visas vem han är, svare i förläggarens ställe *boktryckaren*.

Fanns ej förläggare eller kan det ej visas vem han är, svare i förläggarens ställe *den som tryckt skriften*.

9 kap.

1 §

Chefen för justitiedepartementet skall själv eller genom ombud, som av honom förordnas, vaka över denna förordnings efterlevnad.

Justitiekanslern skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som angivas i denna förordning ej överskridas.

Nuvarande lydelse

Instruktion för tryckfrihetsombuden fastställas av chefen för justitiedepartementet.

Föreslagen lydelse

2 §

Finner chefen för justitiedepartementet allmänt åtal böra anställas för tryckfrihetsbrott, skall han med överlämnande av skriften göra anmälan därom hos justitiekanslern. Även utan sådan anmälan äge justitiekanslern väcka åtal för tryckfrihetsbrott, som hör under allmänt åtal.

I fråga om annat brott mot bestämmelserna i denna förordning vare justitiekanslern åklagare.

Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Ej må annan än justitiekanslern inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Endast justitiekanslern och rätten äga besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott, om ej annat är föreskrivet i denna förordning.

Regeringen äger hos justitiekanslern anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. I lag må föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott må väckas endast efter regeringens medgivande.

Justitiekanslern är tillika ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning; om befogenhet för riksdagens ombudsman att vara åklagare i mål som nu angivits gäller dock vad i lag är stadgat.

3 §

Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas inom sex månader, sedan skriften utgivits och gransknings-exemplar av skriften enligt 4 kap. 7 § avlämnats, vid påföljd att skriften eljest är från sådant åtal fri. Utan hinder av vad nu sagts må dock, sedan allmänt åtal inom nämnda tid blivit väckt, nytt åtal väckas mot annan, som är för brottet ansvarig.

Vad i lag är stadgat om tid, inom

Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas, i fråga om periodisk skrift för vilken vid utgivningen gällde utgivningsbevis inom sex månader och i fråga om annan skrift inom ett år från det skriften utgavs, vid påföljd att skriften eljest är från sådant åtal fri. Utan hinder av vad nu sagts må dock, sedan allmänt åtal inom nämnda tid blivit väckt, nytt åtal väckas mot annan, som är för brottet ansvarig.

Vad i lag är stadgat om tid, inom

Nuvarande lydelse

vilken brott skall beivras för att *straff* ej skall anses *förfallet*, gälla även i fråga om tryckfrihetsbrott.

Föreslagen lydelse

vilken brott skall beivras för att *påföljd för brott* ej skall anses *bortfallen*, gälla även i fråga om tryckfrihetsbrott.

10 kap.

2 §

Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av *chefen för justitiedepartementet*. Han äger ock uppdraga åt tryckfrihetsombud att meddela förordnande om beslag.

Innan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, må, om brottet hör under allmänt åtal, förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av *justitiekanslern*. I lag må föreskrivas att även allmän åklagare äger förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde.

3 §

Förordnande, som avses i 2 §, må ej meddelas senare än en vecka efter det skriften utgivits och granskningsexemplar av skriften enligt 4 kap. 7 § avlämnats.

Då tryckfrihetsombud förordnat om beslag, skall anmälan därom *jämte ett exemplar av skriften* skyndsamt insändas till *chefen för justitiedepartementet*; denne har att genast pröva huruvida beslaget skall äga bestånd. Har enligt vad nedan stadgas tryckt skrift tagits i förvar, skall, så snart ske kan, *chefen för justitiedepartementet* pröva, huruvida skriften skall läggas under beslag; beslut därom må meddelas utan hinder av vad i första stycket är stadgat.

Då allmän åklagare förordnat om beslag, skall anmälan därom skyndsamt göras hos *justitiekanslern*. Denne har att genast pröva huruvida beslaget skall äga bestånd.

4 §

Då *chefen för justitiedepartementet* förordnat om beslag eller fastställt beslag varom tryckfrihetsombud för-

Då *justitiekanslern* förordnat om beslag eller fastställt beslag varom allmän åklagare förordnat, skall åtal

Nuvarande lydelse

ordnat, skall *skriften med underrättelse om beslaget genast överlämnas till justitiekanslern. Är ej åtal väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan justitiekanslern mottog underrättelsen*, vare beslaget samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.

Föreslagen lydelse

vara väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan justitiekanslern meddelade beslutet. Sker det ej, vare beslaget samt, om utgivningsförbud är därmed förenat, även förbudet förfallet.

7 §

Förordnande om beslag skall av polismyndighet genast verkställas. *Beslag, varom tryckfrihetsombud i orten förordnat, verkställs dock, innan det blivit av chefen för justitiedepartementet fastställt, allenast i den orten.*

Förordnande om beslag skall av polismyndighet genast verkställas.

Angående förbud mot spridande av tryckt skrift, som lagts under beslag, är stadgat i 6 kap. 3 §.

8 §

Verkställande av beslag å tryckt skrift skall uteslutande omfatta de för spridning avsedda exemplaren av skriften.

Bevis om tryckt skrifs tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som *det boktryckeri, där skriften tryckts*. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

Bevis om tryckt skrifs tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som *den som tryckt skriften*. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

11 §

Anträffas vid avdelning av *krigsmakten* tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över perso-

Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt

Nuvarande lydelse

nal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar. Är fara i dröjsmål, må även utan sådant beslut åtgärd som *nu sagts* vidtagas av annan befattningshavare *av officers eller underofficers grad*. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos befattningshavare som *först sagts*; denne har att genast pröva, om skriften skall kvarbliva i förvar.

Föreslagen lydelse

lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar.

Är fara i dröjsmål, må även utan sådant beslut *som avses i första stycket* åtgärd som *där sägs* vidtagas av annan befattningshavare *enligt bestämmelser som meddelas i lag*. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos befattningshavare som *avses i första stycket*. Denne har att genast pröva om skriften skall kvarbliva i förvar.

12 §

Då enligt 11 § beslut meddelats angående tryckt skrifts tagande i förvar, skall anmälan därom *jämte ett exemplar av skriften*, så snart ske kan, överlämnas till *chefen för justitiedepartementet*.

Då enligt 11 § beslut meddelats angående tryckt skrifts tagande i förvar, skall anmälan därom, så snart ske kan, *göras hos justitiekanslern*. Denne har att genast pröva, *huruvida skriften skall läggas under beslag*.

14 §

Exemplar av tryckt skrift, vilket skäliggen kan antagas äga betydelse för utredning i tryckfrihetsmål, må tagas i beslag. Därvid gäller vad i 2 och 3 §§, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket samt 9 § är stadgat. I övrigt skall i tillämpliga delar gälla vad i allmänhet är föreskrivet om beslag.

11 kap.

1 §

Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk må, om ej annat nedan stadgas, icke göras gällande mot annan än den som enligt 8 kap. svarar för brottet. Har på grund av omständighet, som avses i 8 kap. 10 §, ansvaret övergått å honom, må anspråket göras gällande även mot den som före honom haft att svara, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vad i 8 kap. 12 § är stadgat i fråga om ansvar gälle ock beträffande enskilt anspråk.

Om enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 2 eller 3 § gäller vad i lag är stadgat.

12 kap.

1 §

Tryckfrihetsmål upptagas av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Förekommer anledning att även annan tingsrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger regeringen förordna därom.

Till tryckfrihetsmål hänföras mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott så ock ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §.

Till tryckfrihetsmål hänföras mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott så ock ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §. *Till tryckfrihetsmål hänföras även mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 §. Är fråga om brott enligt sistnämnda paragrafs andra stycke och har den som anskaffat uppgiften eller underrättelsen ej offentliggjort denna i tryckt skrift eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, skall dock målet handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet skett för offentliggörande i tryckt skrift.*

2 §

I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida *skriften är brottslig*, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. Då jury prövar *skriftens brottslighet*, skall *skriften anses brottslig*, om minst sex jurymän äro ense därom.

I tryckfrihetsmål, vari talan föres om ansvar, skall frågan, huruvida *brott föreligger*, prövas av en jury om nio medlemmar, såframt ej parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande. *Frågan, huruvida den tilltalade enligt 8 kap. är ansvarig för skrift, prövas dock alltid enbart av rätten*. Då jury prövar, *huruvida brott föreligger*, skall så *anses vara fallet*,

Nuvarande lydelse

Finner juryn att *skriften icke är brottslig* skall den tilltalade frikännas. Har juryn *ansett skriften brottslig*, skall även rätten pröva *skriftens brottslighet*. Är rätten av annan mening än juryn, äge rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än den som juryn tillämpat.

Föreslagen lydelse

om minst sex jurymän äro ense där-
om.

Finner juryn att *brott icke föreligger*, skall den tilltalade frikännas. Har juryn *funnit brott föreligga*, skall även rätten pröva *frågan härom*. Är rätten av annan mening än juryn, äge rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än den som juryn tillämpat. *Högre rätt, dit talan mot tingsrättens dom fullföljts, äge ej i vidare mån än tingsrätten frångå juryns bedömning.*

13 §

Förekomma samtidigt flera mål, vari jury skall deltaga, må *med parternas samtycke* rätten förordna att samma jury skall tjänstgöra i alla målen. Skall jury utses gemensamt för flera mål, äge vad i 11 § är stadgat om uteslutning av juryman i mål, vari å ena sidan äro flera parter, motsvarande tillämpning.

Förekomma samtidigt flera mål, vari jury skall deltaga, må rätten, *efter parternas hörande*, förordna att samma jury skall tjänstgöra i alla målen. Skall jury utses gemensamt för flera mål, äge vad i 11 § är stadgat om uteslutning av juryman i mål, vari å ena sidan äro flera parter, motsvarande tillämpning.

14 §

Föres i mål om ansvar jämväl talan om enskilt anspråk mot annan än den tilltalade, skola de åtgärder av svarandepart, som avses i 2 § första stycket, 10 § andra stycket och 12 § andra stycket, ankomma på den tilltalade.

Då talan utan samband med åtal föres om tryckt skrifts konfiskering eller om enskilt anspråk gälle om rättegången i sådant mål vad i 2 och 10–13 §§ är föreskrivet; har *skriftens brottslighet* tidigare prövats i mål om ansvar för *tryckfrihetsbrott*, skall dock prövning av *skriftens brottslighet* ej ånyo äga rum. I ansökningsmål skall den uteslutning av jurymän, som eljest ankommer på parterna, företagas av rätten genom lottning.

Då talan utan samband med åtal föres om tryckt skrifts konfiskering eller om enskilt anspråk gälle om rättegången i sådant mål vad i 2 och 10–13 §§ är föreskrivet; har *frågan huruvida brott föreligger* tidigare prövats i *tryckfrihetsmål avseende* ansvar för *brott*, skall dock prövning av *samma fråga* ej ånyo äga rum. I ansökningsmål skall den uteslutning av jurymän, som eljest ankommer på parterna, företagas av rätten genom lottning.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

13 kap.

3 §

Vad i denna förordning är stadgat om *boktryckares* ansvarighet skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket, avse den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket eller, om det ej kan visas vem han är eller han ej, då skriften här utgavs, ägde hemvist inom riket, den som enligt 6 kap. är att anse som utspri-
dare.

Vad i denna förordning är stadgat om ansvarighet *för den som tryckt skrift* skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket, avse den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket eller, om det ej kan visas vem han är eller han ej, då skriften här utgavs, ägde hemvist inom riket, den som enligt 6 kap. är att anse som utspri-
dare.

4 §

Av periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis skall finnas eller ändock utfärdats, skall granskningsexemplar avlämnas enligt vad därom är i 4 kap. 7 § föreskrivet. Vad nu sagts gälle ock skrift, som ej är periodisk, om skriften helt eller till någon del är avfattad på svenska språket samt ej införes allenast i enstaka exemplar.

Den i första stycket föreskrivna skyldigheten skall i fråga om periodisk skrift åvila utgivaren och beträffande annan skrift förläggaren eller, om förläggare ej finnes, den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket. Fullgöres ej sådan skyldighet, äge vad i 4 kap. 8 § är stadgat motsvarande tillämpning.

Angående skyldighet att avlämna för bibliotek avsedda exemplar av skrift, som tryckts utom riket, meddelas bestämmelser i lag.

Om skyldighet att för granskning bevara exemplar av skrift, som tryckts utom riket, och att lämna exemplar av sådan skrift till bibliotek eller arkiv föreskrives i lag.

5 §

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket angående meddelande av

Bestämmelserna i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena angående med-

Nuvarande lydelse

uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälla vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälla om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 4 kap 9 §, 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5-7 och 10-12 §§ samt 9-12 kap. är föreskrivet.

Föreslagen lydelse

delande och anskaffande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket, samt anskaffande för sådant meddelande, om ej

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet;

2. meddelandet innefattar utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 3 § första stycket 2;

3. meddelandet utgör uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

Är meddelandet eller anskaffandet straffbart i angivet hänseende, gäller vad därom är stadgat. Mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som nu sagts skall handläggas som tryckfrihetsmål, när ej 12 kap. 1 § andra stycket tredje punkten har motsvarande tillämpning. I fråga om rätt till anonymitet för meddelaren gäller vad i 3 kap. är stadgat; bestämmelsen i 3 § 3 skall dock omfatta även annat brott mot rikets säkerhet än som där avses.

I övrigt skall i fråga om skrift, som tryckts utom riket och här utgives, i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5-7 och 10-12 §§ samt 9-12 kap. är föreskrivet.

14 kap.

1 §

Vad i lag är stadgat om resning i mål i allmänhet gälla, utan hinder av att jury prövat skriftens brottslighet, även dom i tryckfrihetsmål.

Beviljas resning i mål, vari jury

Vad i lag är stadgat om resning i mål i allmänhet gälla, utan hinder av att jury prövat huruvida brott föreligger, även dom i tryckfrihetsmål.

Beviljas resning i mål, vari jury

Nuvarande lydelse

prövat *skriftens brottslighet*, och grundas resningen på omständighet som kan antagas hava inverkat på juryprövningen, förordne högsta domstolen att målet skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet; dock äge högsta domstolen, då resning beviljas till den tilltalades förmån och saken finnes uppenbar, omedelbart ändra domen.

Föreslagen lydelse

prövat *huruvida brott föreligger*, och grundas resningen på omständighet som kan antagas hava inverkat på juryprövningen, förordne högsta domstolen att målet skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet; dock äge högsta domstolen, då resning beviljas till den tilltalades förmån och saken finnes uppenbar, omedelbart ändra domen.

5 §

I allt varom bestämmelse ej meddelats i denna förordning eller i särskild lag, som utfärdas med stöd därav, gälle vad i lag eller författning eljest är stadgat.

Utlänning vare, såvitt ej annat följer av denna förordning eller annan lag *eller författning*, likställd med svensk medborgare.

Utlänning vare, såvitt ej annat följer av denna förordning eller annan lag, likställd med svensk medborgare.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978.
2. De nya bestämmelserna äger ej tillämpning på skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och som utgivits före ikraftträdandet.
3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om rättegången i mål som före ikraftträdandet har anhängiggjorts vid domstol.
4. I fråga om tid, inom vilken allmänt åtal skall väckas, tillämpas de äldre bestämmelserna, om granskningsexemplar av skrift som utgivits före ikraftträdandet avlämnats dessförinnan. Har granskningsexemplar av sådan skrift ej avlämnats före ikraftträdandet, skall allmänt åtal väckas inom sex månader därefter, vid påföljd att skriften eljest är från sådant åtal fri.
5. Har chefen för justitiedepartementet före ikraftträdandet förordnat om beslag eller fastställt beslag varom tryckfrihetsombud förordnat, gäller äldre bestämmelser angående beståndet av beslaget.
6. Beträffande ansökan om utgivningsbevis, som har gjorts hos chefen för justitiedepartementet före ikraftträdandet, gäller äldre bestämmelser.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-03-25

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten

1 Inledning

I vårt land har yttrandefriheten i tryckt skrift ett särskilt starkt grundlagsskydd. Sedan år 1810 har vi fortlöpande haft en särskild tryckfrihetsförordning av grundlags karaktär. Den nu gällande tryckfrihetsförordningen (TF) är från år 1949. Tillkomsten av andra medier än det tryckta ordet, såsom radio och TV, har emellertid medfört behov av att utvidga garantierna för yttrandefriheten till nya områden. Utvecklingen har även i övrigt aktualiserat en översyn av gällande regler om yttrandefriheten i massmedier. På grund härav tillkallades i maj 1970 *massmedieutredningen* (MMU)¹ med uppgift att utreda frågan om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier m. m. Utredningen har i juli 1975 avlämnat sitt huvudbetänkande (SOU 1975:49) *Massmediegrundlag*. Betänkandet innehåller förslag till en ny grundlag, *massmediegrundlagen* (MGL), avsedd att ersätta TF. I den nya grundlagen föreslås bestämmelser om yttrandefriheten i tryckta och vissa andra skrifter, i radio och TV och i film. Ett kapitel i MGL återger de bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som har föreslagits av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i dess betänkande (SOU 1975:22) *Lag om allmänna handlingar*.

MMU:s betänkande har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RA), Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, överbefälhavaren, rikspolisstyrelsen,

¹ Ledamöter vid tiden för huvudbetänkandets avgivande justitierådet Sven Romanus, ordförande, samt riksdagsledamöterna Nils Carlshamre, Sven Gustafson, Gustaf Jonnergård, Lisa Mattson, Olle Svensson och Bengt Wiklund.

skolöverstyrelsen, de juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm, Kungl. biblioteket, forskningsbiblioteksrådet, konsistoriet vid Umeå universitet, Umeå universitetsbibliotek, länsstyrelsen i Östergötlands län efter hörande av Linköpings kommun, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, kommunfullmäktige i Stockholm, Göteborg och Malmö, polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt, postverket, televerket, riksskatteverket, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, statens lantmäteriverk, statens invandrarverk, konsumentverket, marknadsdomstolen, konsumentombudsmannen, näringsfrihetsombudsmannen, radionämnden, radioutredningen (U 1974:08), statens kulturråd, tryckfrihetsombuden i Göteborg och Malmö, statens filmgranskningsråd, statens barnfilmnämnd, statens biografbyrå, utredningen (Ju 1974:14) om reklam i videogram, nämnden för samhällsinformation, utredningen (U 1971:13) ang. den fortsatta verksamheten med radio och television inom utbildningsområdet, integritetsskyddskommittén (Ju 1967:62), massmediekoncentrationsutredningen (Ju 1974:13), utredningen (Ju 1974:01) om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan, JK-utredningen (Ju 1974:20) samt 1965 års musci- och utställningssakkunniga (E 1966:52).

Vidare har remissyttranden avgetts av Sveriges Radio AB, riksdagens ombudsmän (JO), Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polismästare, Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS), Svenska arkitekters riksförbund, Pressens opinionsnämnd, Allmänhetens pressombudsman, Pressens samarbetsnämnd med redovisande av medlemsorganisationernas, Svenska tidningsutgivareföreningens, Svenska journalistförbundets och Publicistklubbens, delvis olika uppfattningar, Svenska tidningsutgivareföreningen särskilt, Frilansklubben inom Svenska journalistförbundet, Sveriges författarförbund, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska bokhandlareföreningen, Svenska tryckeriföreningen, Tidningarnas Telegrambyrå AB (TT), AB Svenska Pressbyrå, Sveriges industriförbund, Svenska företagares riksförbund, Stiftelsen Svenska filminstitutet, Sveriges biografägareförbund, Sveriges filmuthyrareförening, Föreningen Sveriges filmproducenter, Folkets husföreningarnas riksorganisation, Näringslivets delegation för marknadsrätt, Svenska annonsörers förening, Svenska reklambyrå förbundet, Sveriges marknadsförbund, Sveriges direktreklamförening, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Sveriges köpmannaförbund, Kooperativa förbundet (KF) samt Konstnärernas riksorganisation (KRO).

Yttranden har därjämte kommit in från Jacob Palme, Svenska teaterförbundet, Medborgarrättsrörelsen, Föreningen Ordfront samt Stiftelsen Institutet för rikskonserter.

RÅ har bifogat yttranden av överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och

Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarna i Älvsborgs, Kopparbergs och Gävleborgs län. Länsstyrelsen i Östergötlands län har bilagt yttrande från kommunstyrelsen i Linköping. Vid kommunfullmäktiges i Stockholm yttrande finns fogat utlåtande från vice stadsjuristen i Stockholms kommun.

Forskningsbiblioteksrådet ansluter sig i sitt yttrande helt till Kungl. bibliotekets yttrande. Konsistoriet vid Umeå universitet uttalar sitt stöd för universitetsbibliotekets yttrande.

Svenska bokhandlareföreningen ansluter sig helt till Svenska bokförläggareföreningens yttrande. Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen instämmer i yttrandet från Näringslivets delegation för marknadsrätt. Svenska annonsörers förening och Svenska reklambyrå förbundet har avgett gemensamt yttrande.

En utförlig sammanställning av remissyttrandena, upprättad inom justitiedepartementet, har genom departementets försorg offentliggjorts särskilt (Ds Ju 1976:2).

MMU:s förslag har under remissbehandlingen utsatts för ganska omfattande kritik på centrala punkter. Mot bakgrund bl. a. härav har regeringen beslutat att förslaget inte skall leda till proposition om en ny grundlag som ersätter TF (jfr prop. 1975/76:100 bil. 4 s. 1 f.). Å andra sidan är det önskvärt att vissa partiella ändringar i TF genomförs utan dröjsmål. Jag avser nu att ta upp frågan om sådana ändringar. Därvid utgår jag i huvudsak från förslag som har lagts fram av MMU. Jag återkommer i närmast följande avsnitt till spörsmålet om den partiella reformens omfattning och till övriga frågor om det fortsatta reformarbetet på området.

I propositionen 1975/76:160 har regeringen på grundval av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande lagt fram förslag till ny lydelse av 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet. Förslaget är f. n. under riksdagens prövning.

I maj 1975 tillkallades *tystnadspliktskommittén* (TK)² dels för att lägga fram förslag angående offentliga funktionärers tystnadsplikt, dels för att på grundval av MMU:s förslag till massmediegrundlag överväga vilka tystnadsplikter, för offentliga funktionärer och för enskilda, som bör ha företräde framför grundlagsprincipen om ansvarsfrihet för dem som lämnar meddelande för publicering i tryckt skrift eller annat massmedium. Kommittén har redovisat sina överväganden i betänkandet (SOU 1975:102) Tystnadsplikt och yttrandefrihet. TK har därvid uttalat sig om och lagt fram utkast till grundlagsregleringen av förhållandet mellan meddelarskydd och tystnadsplikt. I övrigt innehåller betänkandet förslag till en lag om offentliga funktionärers tystnadsplikt och till en lag med angivande av tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarskydd samt till ett stort antal ändringar i gällande lagar.

² Hovrättslagmannen Erik Holmberg, ordförande, och riksdagsledamöterna Bertil Fiskesjö och Kurt Ove Johansson.

TK:s betänkande har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av JK, RÅ, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, domstolsverket, datainspektionen, MMU, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, värnpliktsverket, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, totalförsvarets upplysningsnämnd, vapenfrinämnden, socialstyrelsen, socialutredningen (S 1969:29), psykiatriska nämnden, postverket, televerket, statens järnvägar, kammarkollegiet, statskontoret, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån, datamaskincentralen för administrativ databehandling, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens avtalsverk, statens personalnämnd, nämnden för samhällsinformation, skolöverstyrelsen, universitetskanslersämbetet, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, miljödatanämnden, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, statens invandrarverk, statens planverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning, statens vattenfallsverk, statens skeppsprovninganstalt, domänverket, förenade fabriksverken samt länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens län.

Därjämte har yttranden avgetts av JO Wennergren, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, LO, TCO, Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polismästare, Sveriges advokatsamfund, Sveriges läkarförbund, Sveriges psykologförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, LRF, Svenska bankföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Sveriges Radio AB, TT, Pressens samarbetsnämnd, Allmänhetens pressombudsman, Svenska kyrkans diakon- och diakonissförbund samt Stockholms handelskammare.

Yttranden har bifogats, av RÅ från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, av länsstyrelsen i Östergötlands län från socialkonsulenterna i länet samt av LO från Svenska kommunalarbetsareförbundet och Statsanställdas förbund.

Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges grossistförbund och Stockholms handelskammare har förklarat sig instämma i Sveriges industriförbunds yttrande.

Jag avser att i detta sammanhang behandla TK:s betänkande såvitt gäller grundlagsregleringen av frågan om vilka tystnadsplikter som skall gälla också gentemot pressen, författare till tryckt skrift m. fl. Vad TK i övrigt har föreslagit övervägs ytterligare inom justitiedepartementet tillsammans med förslag från offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén till ny lag-

stiftning om handlingssekretessen. Som jag har nämnt i prop. 1975/76:160 bör proposition i frågorna föreläggas riksdagen vid 1976/77 års riksmöte.

MMU:s förslag till massmediegrundlag samt TK:s utkast till komplettering av 8 kap. 4 § i denna grundlag, dess förslag till ändrad lydelse av 6 kap. 19 § MGL och dess förslag till lag om tillämpningen av 8 kap. 4 § MGL torde få fogas till protokollet som *bilagorna 1-4*.

2 Reformarbetet

Den för Sverige unika grundlagsregleringen av tryckfriheten har nu mer än tvåhundraårig hävd. Redan år 1766 tillkom nämligen vår första tryckfrihetsförordning. Efter inskränkningar i tryckfriheten under den gustavianska tiden återställdes den genom 1809 års regeringsform och 1810 års tryckfrihetsförordning. Den sistnämnda ersattes emellertid redan år 1812 av en ny grundlag, som förblev gällande fram till år 1950, då den nuvarande 1949 års TF trädde i kraft. Denna har sedermera blivit partiellt ändrad, senast 1973-1974 bl. a. i samband med att den nya regeringsformen (RF) antogs av riksdagen.

De grundläggande principerna för tryckfriheten slås fast i TF:s inledningskapitel. Där definieras tryckfriheten. Denna innefattar frihet att yttra sig i tryckt skrift och att där offentliggöra allmänna handlingar. Vidare har var och en frihet att till författare, utgivare och nyhetsbyråer lämna meddelanden för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter. Inga andra begränsningar i dessa rättigheter gäller än de som TF medger. Förhandsgranskning av tryckt skrift är förbjuden, och det allmänna får inte utan stöd av TF på grund av innehållet i tryckt skrift hindra dess tryckning, utgivning eller spridning. För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri får ingen i annan ordning eller i annat fall än TF bestämmer åtalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet eller tryckt skrift konfiskeras, dvs. förverkas, eller beslagt.

Andra grunddrag i den tryckfrihetsrättsliga lagstiftningen återfinns i TF:s tretton övriga kapitel. I 2 kap. ges regler om allmänna handlingars offentlighet. Rätt att etablera boktryckeri föreskrivs i 4 kap.

För innehållet i tryckt skrift gäller enligt 8 kap. ett speciellt ansvarighetssystem. Detta innebär att endast *en* person i princip svarar för vad som trycks. I fråga om tidningar och andra periodiska skrifter vilar ansvaret i första hand på utgivaren och för andra tryckta skrifter på författaren. Under vissa förutsättningar övergår ansvaret på någon annan medverkande i en angiven ordningsföljd. Andra personer som har medverkat än den som är formellt ansvarig går fria, vare sig de har medverkat till tryckningen, utgivningen eller spridningen av skriften eller de har lämnat meddelande för offentliggörande genom den. Endast i vissa särskilda, i 7 kap. angivna undantagsfall kan en meddelare fällas till ansvar för att han har lämnat

ett sådant meddelande. Ett sådant är när offentlig funktionär bryter i lag föreskriven tystnadsplikt. Det nu angivna, speciella ansvarighetssystemet är en förutsättning för den rätt till anonymitet som bl. a. författare åtnjuter enligt 3 kap. En författare är sålunda inte skyldig att låta sätta ut sitt namn i en tryckt skrift, och den boktryckare eller förläggare som röjer vem författaren är utan att enligt lag vara skyldig till det kan straffas. Frågan om vem som är författare till en skrift får i princip inte väckas i mål om ansvar för tryckfrihetsbrott. Anonymitetsskydd tillkommer även meddelare.

Tryckfrihetsbrotten regleras i 7 kap. Med detta begrepp förstås brott som innefattar antingen yttrande vars innehåll är straffbart, t. ex. ärekränkning, eller offentliggörande av uppgifter som skall hållas hemliga, bl. a. till följd av ansvarsbestämmelser om t. ex. spioneri. Beträffande otillåtna yttranden finns en uttömmande katalog över de brott som avses, medan TF i fråga om otillåtet offentliggörande hänvisar till annan lagstiftning. Eftersom tryckfriheten skall säkerställa politisk och kulturell verksamhet men ej användning av det tryckta ordet i t. ex. den enskilda näringsverksamhetens tjänst, faller sådana förfaranden som bedrägeri och otillbörlig marknadsföring utanför TF:s ram även om de begås genom tryckt skrift. De utgör alltså inte tryckfrihetsbrott.

Tillsynen över att tryckfrihetens gränser inte överskrids åvilar enligt 9 kap. inte polis- och åklagarorganisationen utan utövas av justitieministern och av ombud som är utsedda av honom. Åklagare är justitiekanslern. Justitieministern handhar också vissa uppgifter av administrativ natur som har samband med tillsynen över tryckta skrifter.

För mål om ansvar och ersättningsskyldighet för tryckfrihetsbrott, tryckfrihetsmål, finns särskilda tryckfrihetsdomstolar, i princip en tingsrätt i varje län. Frågan om en skrift är brottslig prövas i regel av en jury. Jurymän väljs av landstingen och vissa kommuner. För fällande utslag krävs att sex jurymän av nio enas därom. Fäller juryn, prövas frågan av tre eller fyra juristdomare som kan antingen fria eller fälla. De bestämmer påföljd och skadestånd. Deras dom kan överklagas i vanlig ordning. Friande utslag av juryn är däremot slutgiltigt. Jurymännen anger inga skäl för sitt ställningstagande. Mål om ansvar för brott, som meddelare kan straffas för, handläggs inte vid tryckfrihetsdomstol utan i vanlig ordning vid allmän domstol.

Någon grundlagsreglering av yttrandefriheten i radio, TV och film finns f. n. inte. Vanlig lagstiftning, som för radions och TV:ns del har lånat vissa drag av TF, föreligger emellertid genom radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756). I den förra förbjuds förhandsgranskning. I den senare finns bestämmelser om missbruk av yttrandefriheten, om formellt ansvar för den som är utsedd till utgivare av radioprogram samt om meddelarskydd och anonymitetsrätt av samma slag som i TF, vartill lagen f. ö. hänvisar beträffande tryckfrihetsbrottens motsvarighet. Rättegång sker som i tryckfrihetsmål. Radiolagen intar en annan ställning än TF till etable-

ringsfriheten genom att den föreskriver ensamrätt att sända radio- och TV-program till allmänheten. Ensamrätten utövas av Sveriges Radio, och mellan företaget och staten finns ett avtal som anger riktlinjerna härför. Det nu gällande avtalet löper ut 1977. I fråga om film saknas motsvarande reglering. Nämnas kan att förhandsgranskning av film sker enligt biografförordningen (1959:348).

MMU föreslår att yttrandefriheten i tryckt skrift, radio och TV samt film skall regleras i en gemensam grundlag, MGL. Utredningen utgår ifrån de principer som är grundläggande för TF och föreslår att dessa görs tillämpliga också på radio, TV och film. Undantag görs emellertid i fråga om etableringsfriheten för radio och TV samt i fråga om censurförbudet för film. Beträffande skrifter görs grundlagsskyddet enligt förslaget tillämpligt inte bara, som nu, på tryckta utan även på stencilerade, ljuskopierade och med liknande teknisk metod mångfaldigade skrifter som är försedda med vissa uppgifter.

Bland bestämmelserna om radio och TV finns föreskrifter om innehållet i avtal mellan staten och företag som får sända program till allmänheten. Ett kapitel i MGL innehåller de av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslagna grundlagsbestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Nuvarande bestämmelser om tryckfrihetens gränser och om ansvaret för tryckfrihetsbrott blir enligt MMU:s förslag i stort sett oförändrade och tillämpliga på, förutom som nu radio och TV, också film, för vilken ett nytt utgivaransvar föreslås. De s. k. yttrandefrihetsbrott, som innefattar otillåtet offentliggörande, skall anges i grundlagen på samma sätt som nu de brott som innefattar otillåtet yttrande. Vissa ändringar beträffande de uppräknade brotten föreslås som en följd av ett särskilt utredningsförslag rörande brotten mot rikets säkerhet (Ds Ju 1975:16).

MMU föreslår ändringar i fråga om meddelarskyddet och rätten till anonymitet. Kretsen av de skyddade personerna anges så att den omfattar alla som har medverkat till framställning som har offentliggjorts eller är avsedd att offentliggöras. I meddelarskyddet inbegrips, till skillnad mot nu, rätten att anskaffa uppgifter för publicering. Denna rätt gäller såväl för den som är ansvarig för publiceringen som för annan medverkande. Om anskaffandet är särskilt straffbelagt, som vid inbrott eller olovlig avlyssning, gäller dock vanlig lag. De undantagsfall, där meddelarskyddet viker, begränsas och jämkas enligt förslaget, bl. a. så till vida att endast den som bryter mot sådan tystnadsplikt, som anges i en särskild lag, ansvarar såsom meddelare. Förbudet att röja anonym författare eller annan medverkande görs mera omfattande enligt förslaget. MMU föreslår dessutom som en förstärkning av anonymitetsskyddet att det förbud, som nu utan författningsstöd anses gälla för myndighet att efterforska vem som har lämnat en uppgift för publicering, skrivs in i MGL.

En huvudpunkt i MMU:s förslag är ett nytt rättegångsförfarande. Mål

om yttrandefrihetsbrott skall handläggas vid en enda domstol, yttrandefrihetsdomstolen, gemensam för hela landet. Denna skall bestå av två juristdomare och sju av riksdagen utsedda lekmän. Ledamöterna föreslås ha individuell rösträtt och vara skyldiga att motivera sin mening. Vid yttrandefrihetsdomstolen skall handläggas även mål mot meddelare i de fall där ansvar för sådan kan förekomma. Till yttrandefrihetsdomstolen skall enligt förslaget kunna hänskjutas sådana frågor om MGL:s tillämplighet som uppkommer vid annan domstol eller vid förundersökning om brott. Fullföljd mot friande dom av yttrandefrihetsdomstolen föreslås kunna ske när det gäller de allvarligaste brotten mot rikets säkerhet.

Enligt MMU skall den särskilda tillsynen över MGL:s efterlevnad utövas av justitiekanslern, som skall vara åklagare i mål vid yttrandefrihetsdomstolen. Det nuvarande systemet med tryckfrihetsombud avskaffas, liksom justitieministerns befattning med administrativa uppgifter i samband med tillsynen. MMU förordar vidare att den kommersiella reklamen förs in under MGL men att denna öppnar möjligheter för viss lagstiftning i ämnet.

Övergripande frågor om yttrandefriheten och rätten till information behandlas i 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande (1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter. I de av utredningen föreslagna rättighetsreglerna i RF hänvisas emellertid, i likhet med vad som nu gäller beträffande tryckfriheten, till att bestämmelser beträffande yttrandefriheten i tryckt skrift, radio, TV och film finns i den särskilda grundlagsregleringen. Enligt förslaget får yttrandefriheten och rätten till information i andra medier än de nyss nämnda begränsas endast under vissa angivna förutsättningar. Dessa avser såväl den form, vari sådana begränsningar får beslutas, som det materiella innehåll, som begränsningarna får ha.

MMU:s betänkande har som nämnts fått ett blandat mottagande. Allmänt har vitsordats att det framlagda grundlagsförslaget är väl genomarbetat och av hög kvalitet. Som jag strax skall återkomma till har också uppslutningen kring en del av de sakliga lösningarna varit stor. Å andra sidan har ganska omfattande kritik riktats mot centrala avsnitt i förslaget. Åtskilliga remissinstanser har sålunda efterlyst grundlagsreglering för fler medier än de av MMU behandlade, t. ex. för fonogram, videogram, teaterföreställningar, utställningar och demonstrationer. Några instanser, bland dem radioutredningen, har ansett att grundlagsregleringen av yttrandefriheten i fråga om radio och TV helst bör anstå i avvaktan på resultatet av pågående utredning om riktlinjerna för den framtida rundradioverksamheten. Det inslag i betänkandet som både i den allmänna debatten och i remissyttrandena har tilldragit sig det största intresset är förslaget till ny rättegångsordning. En betydande remissopinion har tagit avstånd från detta. Meningarna bland remissinstanserna om vilken ordning som bör gälla i stället går dock starkt isär. Slutligen kan nämnas att de remissinstanser som företräder konsumentintressena i allmänhet har ställt sig avvisande till MMU:s förslag till reglering av förhållandet mellan tryckfriheten och reklamen.

Regeringens beslut att inte ta MMU:s betänkande till utgångspunkt för ett förslag till pågående riksmöte om en ny grundlag bör ses mot bakgrund av den remisskritik som jag nu i korthet har återgett.

Beslutet innebär inte att planerna på att ersätta TF med en grundlag med vidare syftning har skrinlagts. Skälen för en sådan grundlag har efter hand snarare vunnit i styrka. En proposition i ämnet bör emellertid föregås av ytterligare utredning i en parlamentariskt sammansatt kommitté. I enlighet med den ståndpunkt som flera remissinstanser har intagit bör utredningsarbetet inriktas på en grundlag som omfattar flertalet medier i opinionsbildningens tjänst samtidigt som den behåller TF:s allmänna karaktär. Den nya grundlagen bör med andra ord få ställning av en yttrandefrihetsgrundlag. En viktig uppgift för utredningen blir vidare att på nytt pröva frågan om rättegången i yttrandefrihetsmål. Genom den nya utredningen blir det också möjligt att få till stånd en samordning av det arbete med beröringspunkter med grundlagsregleringen som f. n. bedrivs inom skilda kommittéer, bland dem främst radioutredningen och massmediekoncentrationsutredningen. Jag får anledning att senare under året återkomma till frågan om vilka direktiv som bör ges för kommittéarbetet. Jag vill nu bara tillägga att den nya kommittén givetvis kommer att ha ett värdefullt utgångsmaterial för sitt arbete i MMU:s betänkande och remissyttrandena över detta.

Den utredningsuppgift som jag i det föregående har skisserat är krävande och kan, tillsammans med remissbehandling och departementsberedning, ta ganska lång tid i anspråk. Därför för, som nämnts, redan i anslutning till årets riksdagsval fattas beslut om sådana ändringar i TF som framstår som angelägna och som kan genomföras utan ytterligare utredningsarbete.

Jag nämnde nyss att vissa delar av MMU:s förslag har fått ett mycket gynnsamt mottagande under remissbehandlingen. Dit hör förslaget att utsträcka grundlagsskyddet för tryckta skrifter till skrifter som har framställts genom stencilering, ljuskopiering eller liknande förfarande. Härmed sammanhänger förslaget att slopa den nuvarande ordningen med övervakning genom tryckfrihetsombud och flytta tillsynen över tryckta skrifter från justitieministern till JK. Också MMU:s förslag till ändringar i reglerna om skyddet för den som lämnar meddelande för publicering i tryckt skrift och om anonymitetsrätt för meddelare och författare har genomgående välkomnats av de hörda instanserna, liksom förslaget att tillerkänna den som har anskaffat uppgifter för publicering visst skydd. Enligt min mening bör de partiella ändringarna i TF omfatta samtliga de ämnen som jag har nämnt nu. Jag kan tillägga att Pressens samarbetsnämnd i särskild framställning till regeringen den 19 januari 1976 har yrkat att MMU:s förslag om meddelarskydd och anonymitetsrätt skall föreläggas riksdagen för beslut under 1975/76 års riksmöte.

Enligt tilläggsdirektiv från år 1974 har MMU haft att särskilt undersöka om en sådan ordning kan genomföras att flera personer som är indragna

i samma brottslighet med anknytning till tryckta skrifter kan få sin sak prövad i samma processuella former. Utredningen borde också uppmärksamma det fallet att samma person skall lagföras för gärningar som delvis utgör tryckfrihetsbrott, delvis annat brott. Tilläggsdirektiven var närmast föranledda av erfarenheterna från den s. k. IB-affären av gränsdragningen mellan tryckfrihetsprocess och vanlig rättegång. MMU:s förslag till lösning av dessa frågor bygger på en ordning med en central yttrandefrihetsdomstol. Då det som framgår av det tidigare sagda inte är aktuellt att inrätta en sådan domstol, kan förslaget inte läggas till grund för lagstiftning. Jag anser emellertid att det är så angeläget att komma till rätta med de angivna processuella problemen att förslag till lösning bör framläggas i denna etapp, inom ramen för nuvarande tryckfrihetsprocess.

Utöver vad som nu har nämnts föreslår jag vissa andra, principiellt mindre betydelsefulla ändringar i TF.

Inom justitiedepartementet förbereds f. n. på grundval av fri- och rättighetsutredningens betänkande förslag till nya bestämmelser i RF om de medborgerliga rättigheterna. Förslaget torde inte behöva påverka innehållet i de bestämmelser i TF som föreslås i detta ärende. Det är å andra sidan uppenbart att man inte kan få en rättvisande bild av vilket skydd som tillkommer de medborgerliga rättigheterna i vårt land utan att beakta den särskilda regleringen i TF. Genom denna tryggas nämligen yttrande- och informationsfriheterna på de för opinionsbildningen och nyhetsförmedlingen viktigaste områdena. Jag avser att i det kommande ärendet om ändringar i RF närmare belysa sambandet mellan RF:s och TF:s rättighetsreglering samt behandla betydelsen för rättighetsskyddet av TF:s framtida utvidgning till en yttrandefrihetsgrundlag.

De ändringar som jag nu föreslår i TF beträffande skrifter bör i tillämpliga delar gälla också yttrande- och informationsfriheten i radio- och TV-program. Jag kommer vid senare tidpunkt att anmäla förslag till behövliga ändringar i radioansvarighetslagen. Också i övrigt blir följdlagstiftning till ändringarna i TF nödvändig. Förslag till vissa avsnitt i följdlagstiftningen är att vänta från MMU.

3 Utvidgning av det grundlagsskyddade området till andra skrifter än tryckta

3.1 Gällande rätt

TF äger enligt 1 kap. 5 § tillämpning endast på skrift som har framställts i tryckpress. Till skrift hänförs karta, ritning eller bild, även om den inte åtföljs av text. Enligt TF är alltså framställningssättet som sådant och inte metodens resultat avgörande. Som tryck är enligt praxis att betrakta såväl stentryck som koppartryck som tryck framställda genom offsetpress. Utanför

TF faller däremot skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller maskinskrift.

För TF:s tillämplighet krävs vidare enligt 1 kap. 6 § att den tryckta skriften är utgiven. Skrift skall enligt paragrafen anses som utgiven då den har blivit utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt. Enligt en särskild bestämmelse skall en myndighets tryckta handlingar aldrig anses utgivna, om de skall hållas hemliga.

3.2 Massmedieutredningen

Som redan har nämnts föreslår MMU att massmediegrundlagen i princip skall omfatta, förutom skrifter som är framställda i tryckpress, också skrifter som är mångfaldigade genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande. Utredningen motiverar sitt förslag med att det för grundlagsskydd avgörande bör vara om en skrift är framställd eller mångfaldigad på ett sätt som rent praktiskt kan jämföras med framställning i tryckpress. Genom att andra – och avsevärt billigare – framställningsmetoder än tryckning ges samma skydd som denna kommer, framhålls det, åtskilligt fler medborgare att kunna dra nytta av grundlagsskyddet. Som samlande beteckning på alla skrifter som inryms i grundlagen används uttrycket ”tryckt skrift”.

MMU konstaterar att grundlagen genom den föreslagna utvidgningen av begreppet tryckt skrift i och för sig skulle bli tillämplig på en ny och mycket omfattande kategori skrifter. Detta skulle, bl. a. med hänsyn till grundlagens krav på formell ansvarighet, i vissa fall kunna framstå som olämpligt. MMU föreslår därför att, i fråga om skrifter som har mångfaldigats på annat sätt än i tryckpress, en valmöjlighet skall finnas. För att grundlagen skall bli tillämplig på en sådan skrift skall sålunda fordras att skriften innehåller tydlig uppgift om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för mångfaldigandet. Saknas någon av dessa uppgifter, blir grundlagen inte tillämplig på skriften. Den som har mångfaldigat och utger en stencilerad skrift kan alltså – genom att ange dessa uppgifter på skriften eller utesluta dem – välja om han vill att skriften skall åtnjuta grundlagsskydd eller, liksom hittills, falla under reglerna i allmän lag. Periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis gäller, skall dock alltid falla under grundlagen.

Från begreppet tryckt skrift skall enligt förslaget undantas vissa mindre tryckalster, av MMU kallade tillfällighetstryck. Hit räknas visitkort, blanketter, adresskort, etiketter, förpackningstryck, bruksanvisningar och andra sådana alster.

I massmediebegreppet ligger enligt MMU att mediernas innehåll får ett visst mått av offentlighet. För tydlighetens skull och med tanke på att bestämningen av mottagarkretsen så långt som möjligt bör göras enhetlig för de berörda medierna föreslår utredningen därför att det bör anges att tryckt skrift för att omfattas av grundlagen skall ha utlämnats för spridning *bland*

allmänheten. Någon egentlig ändring i förhållande till vad som gäller nu torde detta enligt utredningen inte innebära.

MMU har sökt klarlägga gränsen mellan tryckt skrift, å ena sidan, och radioprogram, å andra sidan, när det är fråga om vissa metoder att genom radiosändning sprida information bland allmänheten. Enligt MMU:s mening ligger det närmast till hands att grundlagens regler om tryckta skrifter får gälla för sådana sändningar som resulterar i en materialiserad skrift, t. ex. en s. k. faksimiltidning, i vart fall om det är fråga om trådsändningar. Vanliga TV-mottagare kan nämligen förses med anordningar för utskrift av information på papper. MMU tar därför i det föreslagna kapitlet med bestämmelser om radio upp en föreskrift om att beträffande sådan vid särskild anordnad ledare bunden sändning som mottas i form av skriftligt meddelande kapitlets bestämmelser om radioprogram inte gäller utan föreskrifterna i grundlagen om tryckt skrift i stället äger motsvarande tillämpning. Närmare bestämmelser om sådan sändning kan enligt förslaget meddelas i vanlig lag.

3.3 Remissyttrandena

Ingen enda remissinstans har något att invända mot MMU:s förslag om grundlagsskydd åt förutom tryckta även stencilerade och därmed jämställda skrifter. Bland dem som tillstyrker förslaget eller uttryckligen lämnar det utan erinran kan nämnas *JK, RÅ, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, statens kulturråd, JO, Pressens samarbetsnämnd, Sveriges författarförbund, Näringslivets delegation för marknadsrätt, LO och TCO*.

MMU:s förslag, att som tryckta skrifter skall anses sådana stencilerade och därmed jämställda skrifter som innehåller uppgift om vem som mångfaldigat skriften samt var och när detta skett, tillstyrks av *Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, skolöverstyrelsen, Sveriges författarförbund, TT och Näringslivets delegation för marknadsrätt*. Förslaget lämnas uttryckligen utan erinran av *Kungl. biblioteket och de juridiska fakulteterna vid Uppsala och Stockholms universitet. Skolöverstyrelsen* framhåller i likhet med *tryckfrihetsombudet i Malmö* särskilt det lämpliga i att grundlagen blir tillämplig på stencilerade skoltidningar.

Några remissinstanser, *Stockholms tingsrätt, juridiska fakulteten vid Stockholms universitet och Näringslivets delegation för marknadsrätt*, sätter i fråga om begreppet "tryckt skrift" bör beteckna också stencilerade och därmed jämställda skrifter. Fakulteten pekar på möjligheten att lansera en ny sammanfattande term för de skrifter som föreslås omfattas av den nya grundlagen.

Postverket förutsätter att text, framställd i dator, inte är att hänföra till tryckt skrift.

En ytterligare utvidgning av grundlagsregleringen för stencilerade och

därmed jämställda skrifter önskar *tryckfrihetsombudet i Göteborg*, som förordar att sådana skrifter ur rättslig synpunkt inte behandlas på annat sätt än skrifter framställda i tryckpress. Skyldighet att ange tryckår och att lämna exemplar till vissa bibliotek bör enligt tryckfrihetsombudet gälla.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anmärker att under begreppet tryckt skrift faller en mångfald handlingar, som framställs inom olika myndigheter, ej minst kommunala, i syfte att utgöra underlag för myndighetens beslut. Det förutsätts då att det av handlingen framgår vem som mångfaldigat den samt ort och år för mångfaldigandet. Det är för länsstyrelsen svårt att överblicka vilka praktiska konsekvenser en sådan ordning kan föra med sig. Men det kan ändå ifrågasättas, anser länsstyrelsen, om det är ändamålsenligt att tillämpa tryckfrihetsrättsliga regler på handlingar av nu angivet slag.

I praktiken är det så, yttrar *kommunfullmäktige i Malmö*, att det ofta beror på omständigheterna, om en inom kommunal förvaltning upprättad handling mångfaldigas genom offsettryck eller på annat sätt (ljuskopiering). I sistnämnda fall skall det således bero på vederbörande författare eller utskrivare, hur handlingen skall behandlas i hänseende till tryckfrihetsreglerna. Härtill kommer att åtskilligt av det som trycks ej är allmän handling vid trycktillfället utan först senare, exempelvis sedan ett ärende blivit avgjort. Vissa handlingar blir f. ö. aldrig allmänna handlingar. Den föreslagna ordningen är ej rationell enligt kommunfullmäktige. Det synes som om man nu kommer att skapa en konstlad gräns mellan tryckt och icke tryckt skrift. I vart fall för kommunernas del torde det vara befogat med en översyn av nu föreslagna regler, så att man får lättare tillämpliga bestämmelser inom detta område, anser kommunfullmäktige. Liknande synpunkter förs fram av *kommunfullmäktige i Stockholm*.

MMU:s förslag har enligt JK:s mening vissa brister. Om en skrift saknar uppgift om vem som har mångfaldigat den samt var och när detta skett, skall den enligt förslaget falla utanför grundlagen. Omvänt skall gälla att den omfattas av grundlagen om den har dessa uppgifter. MMU räknar med att den som inte önskar grundlagsskydd genom att utelämna någon av uppgifterna i fråga skall kunna uppnå att grundlagen inte blir tillämplig. Eftersom MMU inte har angivit hur uppgifterna i fråga skall anges på skriften för att den skall falla under grundlagen, utgår JK från att några särskilda krav inte avses gälla. Detta innebär t. ex. att alla utgående expeditioner från JK kommer att omfattas av grundlagen (om de blir utgivna). Dessa expeditioner innehåller nämligen (i övre vänstra hörnet) ordet justitiekanslern, de är dagtecknade och de har längst ned på första sidan en (på originalet tryckt) text som anger adress m. m. Likartade förhållanden torde föreligga för flertalet myndigheter men också för enskilda företag. Nästan alla skrifter är dagtecknade (ort och dag) och mångfaldigandet kan med nuvarande teknik i mycket stor utsträckning förutsättas ske hos författaren. Innebörden av det nyss anförda är enligt JK:s mening att existensen av de ifrågavarande

uppgifterna inte kan uppfattas som uttryck för någon viss avsikt beträffande grundlagsskyddet. Det bör vara möjligt att om man så önskar uppnå att grundlagen inte blir tillämplig utan att beröva skriften de uppgifter MMU angivit. En av de alternativa utvägar MMU har anvisat är att förse skriften med en särskild symbol om man önskar att grundlagen skall vara tillämplig. JK förmodar att denna idé kan härledas från det system som tillämpas i vissa länder när det gäller copyright. En liknande metod skulle kunna användas i detta fall. Den allra enklaste utvägen är givetvis att förse skriften med en anteckning som i klartext anger vad författaren önskar.

För *konsumentombudsmannen* ter det sig – mot bakgrund av den dignitet grundlag har – egendomligt att den enskilde själv skall kunna bestämma om hans tryckalster skall falla inom yttrandefrihetsområdet eller inte. Särskilt betänkligt synes det konsumentombudsmannen vara att det kan komma att bero på rena tillfälligheter om den avgörande faktorn för yttrandefrihetsrättsligt skydd inträffar, nämligen att uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och ort och år för mångfaldigandet anges på skriften. För framställaren torde den tryckfrihetsrättsliga konsekvensen av sådana uppgifter i många fall vara helt okänd.

Bestämningen av ``tillfällighetstryck`` godtas av *överklagaren i Malmö åklagardistrikt, Svea hovrätt och Kungl. biblioteket. Näringslivets delegation för marknadsrätt och Sveriges marknadsförbund* finner detta undantag från begreppet tryckt skrift acceptabelt. Enligt *Svenska tryckeriföreningens* mening är det angeläget att definitionen beträffande vad som skall hänföras till tillfällighetstryck och därmed undantagas från skyldighet att ange tryckort görs så klar som möjlig. Antalet fall då tryckeriet skall bedöma huruvida i viss skrift ``tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet`` bör bli så litet som möjligt, anser föreningen.

Enligt *Svea hovrätt och hovrätten över Skåne och Blekinge* bör den avslutande frasen i nuvarande 4 kap. 9 § TF, ``--- allt under förutsättning att på grund av texten eller vad eljest framställes tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet``, behållas.

Marknadsdomstolen anser för sin del att MMU genom bestämningen av ifrågavarande undantagskategori knappast åstadkommit önskvärd klarhet hos tryckfrihetsregleringen. Domstolen betonar att i första hand reklambudskapets innehåll och inte dess form bör vara avgörande för bedömningen. Detta hindrar inte att man låter vissa inte tryckta alster, t. ex. stencilerade, falla utanför massmediegrundlagen. Direkt bestämmelse om utmönstring av vissa tryckalster hörande till kategorin s. k. tillfällighetstryck torde däremot enligt domstolen vara obehövlig. I den mån dylika tryckalster faller under begreppet tryckt skrift sådant det definierats i förslaget är det helt i enlighet med rådande rättsuppfattning, vilken kommit till uttryck bl. a. i förarbetena till TF och marknadsföringslagen att de i den mån deras innehåll är av kommersiellt slag kan regleras i vanlig lag under det att tryckfrihetslagstiftningen tillämpas i den mån innehållet innefattar en åsiktsyttring.

Skall någon reglering över huvud ske i detta hänseende synes denna böra utformas i enlighet härmed, förklarar marknadsdomstolen. Om ett undantagande av visst tryckt likväl anses böra stadgas i den nya grundlagen, ter det sig för domstolen svårförståeligt varför de s. k. tillfällighetstrycken inte skall omfatta ytterligare alster såsom t. ex. broschyrer och kataloger. Genom MMU:s förslag kommer broschyrer och kataloger att i motsats till t. ex. förpackningstryck och bruksanvisningar falla utanför massmediegrundlagen. Den i detta hänseende föreliggande skillnaden mellan olika slag av kommersiellt reklamtryck ter sig enligt marknadsdomstolens uppfattning inte välmotiverad.

Inte heller *konsumentombudsmannen* (KO) anser sig kunna godta MMU:s förslag på denna punkt. Enligt KO är etiketter och förpackningstryck ofta renodlade reklamalster och även bruksanvisningar har inte sällan reklaminslag. I den mån de innefattar kommersiell reklam åtnjuter de enligt KO:s mening inte yttrandefrihetsrättsligt skydd. Med den utgångspunkten saknas det anledning att särbehandla dem på detta sätt. Skall något tryck över huvud taget föras utanför grundlagen skulle det möjligen vara visitkort, blanketter och adresskort samt – för att nämna exempel ur motiven – kölappar, biljetter, valsedlar och mindre tabeller. Skälet skulle då vara att de typiskt sett knappast kan vara bärare av sådan information och sådan opinions- och åsiktsbildning som yttrandefriheten avser att skydda. KO ifrågasätter dock om man inte hellre bör bibehålla den princip som TF ger uttryck för, dvs. att detta tryck omfattas av grundlagen men att kravet på uppgift om vem som har tryckt eller mångfaldigat skriften samt om ort och år för tryckningen eller mångfaldigandet efterges.

Överräklagaren i Malmö åklagardistrikt och *tryckfrihetsombudet i Göteborg* kritiserar uttrycket tillfällighetstryck. Enligt tryckfrihetsombudet förknippas det ofta med publikationer utgivna vid speciella tillfällen. Bland dylika publikationer nämner tryckfrihetsombudet den relativt stora gruppen tillfällighetstidningar. Till denna kategori av tryckalster hänförs boktryckerierna också enligt tryckfrihetsombudets erfarenhet ofta minnes- och jubileumsskrifter. En lämpligare beteckning på de av MMU i denna paragraf avsedda tryckalstren torde vara accidenstryck. Detta uppslagsord förekommer i vanliga encyklopedier – exempelvis Bonniers lexikon och Svensk uppslagsbok – där man fåfängt letar efter uppslagsordet tillfällighetstryck, anför tryckfrihetsombudet.

Några remissinstanser kritiserar förslaget att skrift skall anses utgiven, då den har utlämnats till salu eller annars för spridning till allmänheten. Bl. a. påpekar *JK* och *Svenska tryckeriföreningen* att tillägget av "till allmänheten" innebär en inte betydelselös nyhet i förhållande till gällande rätt.

MMU:s förslag, att bestämmelserna om tryckt skrift skall äga motsvarande tillämpning på trådsändning som mottas i form av skriftligt meddelande, lämnas utan erinran av *radioutredningen*.

Sveriges Radio och *TT*, medan *Pressens samarbetsnämnd* uttalar sin tillfredsställelse över förslaget.

4 Omfattningen av det tryckfrihetsrättsliga meddelarskyddet m. m.

4.1 Gällande rätt

TF skyddar genom olika bestämmelser personer som har medverkat vid tillkomsten av en tryckt skrift utan att stå det tryckfrihetsrättsliga ansvaret. Till denna kategori av bestämmelser hör de som gäller meddelarfrihet och anonymitet.

Med meddelarskydd i mera snäv bemärkelse åsyftas vanligen att den som lämnar uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift i betydande omfattning går fri från straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar. Den grundläggande bestämmelsen om meddelarfriheten är upptagen i 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Där anges att det skall stå envar fritt att, i alla de fall då inte annat är föreskrivet i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till skriftens författare eller utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter. Det har i allmänhet inte någon betydelse för meddelarens skydd huruvida meddelandet publiceras eller inte.

Som antyds i 1 kap. 1 § TF är meddelarens ansvarsfrihet inte total. Enligt 7 kap. 3 § TF får meddelarskyddet – då fråga är om uppgifter som lämnas för publicering i här i riket tryckt skrift – vika i fyra situationer.

För det första gäller sålunda att meddelaren kan ställas under åtal vid allmän domstol och straffas enligt allmän lag, om den lämnade uppgiften innefattar ärekränkning mot enskild person och uppgiften inte har blivit publicerad i skriften. Har uppgiften däremot publicerats, faller hela ansvaret på den för skriftens innehåll ansvarige, som då kan åtalas i tryckfrihetsprocess, och meddelaren går fri.

För det andra kan en meddelare efter åtal vid allmän domstol straffas om lämnandet av uppgiften innebär att meddelaren begår något av vissa grova brott mot rikets säkerhet, nämligen uppror, högförräderi, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri eller också försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Denna regel tillkom i samband med brottsbalkens ikraftträdande.

För det tredje kan meddelare åtalas vid allmän domstol, om lämnandet av uppgiften innebär brott mot en i lag föreskriven tystnadsplikt. För straffbarhet fordras ytterligare att meddelaren har fått kännedom om uppgiften "på grund av allmän befattning eller i och för utövande av lagstadgad tjänsteplikt". Härmed avses först och främst alla som enligt den före den 1 januari 1976 gällande lagstiftningen var underkastade ämbetsansvar. "Lag-

stadgad tjänsteplikt" har bl. a. värnpliktiga, civilförsvarspliktiga och vapenfria tjänstepliktiga. Undantaget från meddelarskyddet gäller även om meddelaren har avgått från sin befattning då uppgiften lämnas. Personer som är ålagda tystnadsplikt i enskild tjänst omfattas inte av undantaget. Ett huvudfall då ansvar kan förekomma enligt förevarande undantag är att meddelandet innebär obehörig befattning eller vårdslöshet med hemlig uppgift; här föreligger en i brottsbalken fastställd tystnadsplikt. För övrigt omfattar undantaget bl. a. brott mot tystnadsplikt enligt lagen (1954:579) om nykterhetsvård, lagen (1956:2) om socialhjälp, barnvårdslagen (1960:97), sjukvårdslagen (1962:242), arbetarskyddslagen (1949:1) och lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård.

Av förarbetena till TF kan utläsas (SOU 1947:60 s. 245) att även den som är enligt TF ansvarig för en tryckt skrift såsom t. ex. författare eller utgivare kan ställas till ansvar vid allmän domstol för överträdelse genom skriften av en lagstadgad tystnadsplikt som åligger honom som offentlig funktionär, förutsatt att gärningen inte utgör tryckfrihetsbrott. Är det däremot annan person än den särskilt ansvarige som har åsidosatt sin tystnadsplikt i samband med publiceringen, kan den ansvarige inte åtalas för uppgiftens röjande vare sig i tryckfrihetsmål eller i vanlig rättegång. Det gör därvid ingen skillnad, om den som har meddelat uppgiften går fri från straff eller inte. En annan sak är att offentliggörandet som sådant kan innefatta självständigt tryckfrihetsbrott, t. ex. brott mot rikets säkerhet eller ärekränkning. I så fall kan den enligt TF ansvarige åtalas.

Slutligen gäller, för det fjärde, att den som för publicering har lämnat ut en allmän handling, som enligt sekretesslagen (1937:249) skall hållas hemlig, kan straffas. Det fordras inte att den som har lämnat ut handlingen är tjänsteman. Även en enskild, som exempelvis har fått ut en hemlig handling under förbehåll, kan straffas, om han i strid mot förbehållet lämnar handlingen vidare för publicering. Om någon däremot muntligen lämnar ut uppgifter ur den hemliga handlingen för publicering, blir förfarandet ofta straffritt, eftersom någon allmän bestämmelse om tystnadsplikt i detta fall inte finns vare sig i sekretesslagen eller i annan lag, f. ö. över huvud taget inte i någon författning.

I de fall då en meddelare kan åtalas för meddelandet, torde han också kunna drabbas av disciplinära påföljder.

Redogörelsen för det undantag från meddelarfriheten som avser överträdelse av tystnadsplikt bör kompletteras med upplysningar om regleringen i RF såvitt rör tystnadsplikter. Av RF:s bestämmelser till skydd för yttrandefriheten följer att föreskrifter om tystnadsplikt, vare sig de gäller offentliga funktionärer eller andra, i princip kan beslutas endast i form av lag. Enligt 8 kap. 7 § andra stycket RF gäller emellertid att regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter om förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. Riksdagen kan medge att regeringen delegerar sådan befogenhet vidare till förvaltnings-

myndighet, kommun eller landstingskommun. Regleringen i RF innebär vidare att det allmänna inte gentemot den enskilde kan göra gällande tystnadsplikt som inte är angiven i författning.

TF innehåller inte några regler som uttryckligen gäller rätten att *anskaffa* uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift. Frågan härom, liksom vissa andra spörsmål om innebörden av reglerna om meddelarskydd, fick sin belysning i det rättsliga efterspelet till den s. k. IB-affären år 1973. En kort redogörelse härför lämnas i ett följande avsnitt (5.2).

Författares anonymitetsskydd har gammal hävd i svensk tryckfrihetslagstiftning. Anonymitetsreglerna i 1949 års TF återfinns i 3 kap. 11 § stadgas att författare till tryckt skrift inte är skyldig att låta sitt namn utsättas på skriften. Boktryckare, förläggare eller annan, som har att ta befattning med skrifs tryckning eller med tryckt skrifs utgivning, får inte heller på annat sätt mot författarens vilja uppenbara vem denne är, om inte sådan skyldighet är föreskriven i lag. Enligt 3 kap. 4 § andra stycket TF gäller samma anonymitetsskydd för utgivare av tryckt skrift som ej är periodisk; härmed avses bl. a. särskild utgivare av samlingsverk enligt 8 kap. 6 § TF.

När det i 3 kap. 1 § TF talas om skyldighet enligt lag att uppenbara författare, avses främst vittnesplikten enligt 36 kap. rättegångsbalken. Sådan skyldighet kan aktualiseras i rättegång som inte avser tryckfrihetsbrott.

Beträffande tryckfrihetsmål gäller bestämmelser i 3 kap. 2 och 3 §§ TF. Enligt 2 § får i tryckfrihetsmål inte väckas fråga om någons författarskap till periodisk skrift. Beträffande periodisk skrift är alltså författarens tryckfrihetsrättsliga anonymitetsskydd fullständigt i tryckfrihetsmål. I 3 § stadgas att fråga angående någons författarskap till icke periodisk skrift i tryckfrihetsmål får väckas endast om författaren har angetts på skriften med sitt namn eller med pseudonym, som enligt vad allmänt är känt åsyftar honom, eller om han i skriftlig förklaring har erkänt sig vara författare eller inför domstol i målet självant har avgett sådant erkännande. Detta sammanhänger med att det enligt TF:s ansvarighetsregler endast är i sådana fall som författaren står ansvaret för tryckfrihetsbrott. Bestämmelsen hindrar emellertid inte att fråga väcks huruvida den uppgivne författaren verkligen är författare till skriften. Enligt 3 kap. 4 § andra stycket TF skall vad som i 3 § sägs om författare också gälla utgivare av icke periodisk skrift.

Frågan om anonymitetsrätten för meddelare behandlas i 3 kap. 4 § första stycket TF. Där stadgas att beträffande den som, utan att vara författare, på det sätt som sägs i 1 kap. 1 § tredje stycket TF har lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ TF om författares anonymitet skall äga motsvarande tillämpning, bestämmelsen i 2 § även beträffande meddelande avsett för icke periodisk skrift. – Bestämmelserna innebär bl. a. att meddelare kan röjas vid vittnesförhör i mål där ansvarstalan förs mot meddelaren. Räckvidden härav begränsas dock av de förut angivna bestämmelserna om ansvarsfrihet för meddelare.

Anonymitetsreglerna kompletteras av särskilda straffbestämmelser i 3 kap. 5 § TF.

Enligt rättspraxis innebär TF:s regler om meddelarskydd – trots att något uttryckligt stadgande därom inte förekommer i TF – att en myndighet eller tjänsteman inte får försöka ta reda på varifrån en publicerad uppgift kommer i de fall meddelaren inte kan ställas till ansvar. Detta sammanhänger med TF:s ansvarighetssystem. Eftersom i princip en enda efter formella regler bestämd person skall vara ansvarig för innehållet i tryckt skrift – för periodisk skrift utgivaren och för annan skrift i regel författaren, om han har framträtt, och annars förläggaren – finns det inte befogad anledning för en myndighet eller någon av dess tjänstemän att söka få reda på vilka som i övrigt har medverkat till innehållet i skriften. Något förbud för enskilda att efterforska en anonym sagesman föreligger inte.

4.2 Massmediutredningen

Regler om meddelarskydd och om rätt till anonymitet utgör enligt MMU en väsentlig förutsättning för massmediernas möjlighet att införskaffa och förmedla information och medverka i den allmänna debatten. I den nya grundlagen bör i princip gemensamma regler i dessa hänseenden ges för alla de av grundlagen omfattade medierna, dvs. tryckta skrifter – även skrifter framställda genom stencilering eller liknande förfarande – radio, TV och film.

MMU anser att den nuvarande konstruktionen av meddelarfriheten och rätten till anonymitet bör behållas. Detta innebär bl. a. att reglerna om anonymitet i praktiken i vissa fall kan medföra att meddelaren inte kan anträffas och därför inte heller straffas, fastän han inte är fri från ansvar enligt reglerna om meddelarskydd.

MMU har i sitt förslag fört samman bestämmelserna om meddelarfrihet och anonymitetsskydd i ett gemensamt kapitel och försökt göra dem tydligare än enligt gällande rätt. Utredningen har därvid utgått från den grundsatsen att för brott mot yttrandefriheten, dvs. på grund av innehållet i vad som publiceras, endast den skall svara som är ansvarig enligt de särskilda ansvarighetsreglerna i grundlagen. Alla övriga som på ett eller annat sätt har medverkat till framställning som publiceras eller är avsedd att publiceras skall som huvudregel vara fria från ansvar och även ha rätt till anonymitet. Begreppet meddelare skall därför enligt MMU i princip omfatta alla andra medverkande än den som är formalansvarig för publiceringen; även t. ex. den som är författare. Också begränsningarna i meddelarfriheten kommer att gälla den nämnda kategorin av medverkande.

Enligt MMU bör vidare anskaffandet av ett meddelande för publicering innefattas i meddelarskyddet. Förslaget sammanhänger med vad MMU föreslår i fråga om rättegångsförfarandet enligt den nya grundlagen. MMU tänker sig att det begreppsmässigt i lämnande av meddelande för publicering skall ligga även det normala anskaffandet av uppgiften i fråga. Undantag görs emellertid för det fall att sättet för anskaffande av en uppgift är särskilt

straffbelagt – och alltså oavsett uppgiftens karaktär – t. ex. när uppgiften har åtkommit genom inbrott eller olovlig avlyssning. I sådana fall skall allmän lag alltjämt gälla, såväl i fråga om straff som beträffande rättegången.

Beträffande anskaffande som görs av den för publiceringen formellt ansvarige uttalar MMU att, i den mån publiceringen innefattar yttrandefrihetsbrott och gärningsbeskrivningen i allmän lag rörande detta brott omfattar även anskaffande av uppgift, vid bedömande av påföljden för yttrandefrihetsbrottet får beaktas även anskaffandet, men annars inte. Har uppgiften inte publicerats, gäller i stället, sägs det, reglerna om meddelarskydd.

MMU föreslår följande undantag från regeln om meddelares ansvarsfrihet, varav det under a) får aktualitet också för anskaffande av uppgift.

a) Vid vissa särskilt angivna grova brott mot rikets yttre eller inre säkerhet skall meddelaren kunna åtalas och straffas, oavsett om meddelandet har lett till publicering och oavsett om den som är ansvarig för själva publiceringen kan straffas.

b) Nuvarande bestämmelse om straffbarhet för den som har lämnat ut en hemlig handling bibehålls.

c) På grund av de nya reglerna i RF om yttrandefrihet och tystnadsplikt kan enligt MMU meddelares ansvar för brott mot tystnadsplikt inte längre anknytas till lagbegreppet. MMU föreslår i stället att ansvar för meddelare vid *uppsåtligt* brott mot tystnadsplikt skall kunna inträda endast i de fall som anges i särskild lag som avser tillämpningen av grundlagens regler på denna punkt. Med denna konstruktion är det enligt MMU inte längre behövligt att som i TF begränsa bestämmelsen till den som har fått kännedom om förhållandet på grund av allmän befattning eller i och för utövande av lagstadgad tjänsteplikt.

I anslutning till punkten c) bör framhållas att MMU:s förslag innebär att den för framställning i ett massmedium ansvarige inte kan ställas till svars för yttrandefrihetsbrott enbart för att han har publicerat en uppgift beträffande vilken meddelaren – men inte den ansvarige själv – enligt föreskrift har haft att iaktta tystnad. Åsidosätter däremot den ansvarige honom åliggande tystnadsplikt genom uppgiftens offentlighöjande, kan han dömas för brott mot tystnadsplikt. Sådant brott hänförs av MMU till yttrandefrihetsbrott, alltså motsvarigheten till nuvarande tryckfrihetsbrott. Ansvaret för publicisten är enligt förslaget vidsträcktare än ansvaret för meddelaren. Publicisten ådrar sig nämligen ansvar för överträdelse av varje tystnadsplikt, vare sig den är föreskriven i lag eller annan författning eller avser det ena eller andra ämnet. Att meddelarens ansvar för tystnadsplikt är begränsat sammanhänger, förklarar MMU, med det allmänna informationsintresset hos framför allt press och radio. Sådana synpunkter bör emellertid enligt utredningens mening inte vara avgörande när det gäller den som är ansvarig enligt grundlagen och sålunda själv avgör vad som skall publiceras.

MMU har inte tagit upp någon motsvarighet till den nuvarande bestäm-

melsen i TF att en meddelare kan åtalas och straffas om meddelandet innefattar ärekränkning mot enskild person och meddelandet inte har blivit publicerat. MMU anser inte att något påtagligt behov av en sådan bestämmelse föreligger.

MMU:s förslag innebär endast på vissa punkter någon ändring av nu gällande principer för anonymitetsrätten. Den allmänna bestämmelsen om förbud mot att röja författares eller annan medverkandes identitet har i förslaget formulerats så, att förbudet avser alla som är anställda eller på annat sätt verksamma inom de medier som omfattas av grundlagen. Beträffande det undantag från förbudet som nu enligt TF avser vittnesförhör och förhör med part under sanningsförsäkran har i MMU:s förslag en begränsning skett på så sätt, att röjande av författares, meddeles eller annan medverkandes identitet får ske endast om domstolen av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgiften lämnas. I tveksamma fall skall rätten kunna hänskjuta frågan om anonymitetens räckvidd vid vittnes- eller partsförhör till yttrandefrihetsdomstolens prövning.

Enligt MMU:s mening bör i grundlagen upptas en uttrycklig bestämmelse om förbud för myndighet att utröna källan till en uppgift eller ett uttalande i tryckt skrift, radio- eller TV-program eller film, om det inte behövs för åtal eller annat ingripande som är medgivet enligt grundlagen. MMU har övervägt möjligheten att införa ett generellt förbud att efterforska ursprunget till en anonym uppgift. Ett förbud för varje enskild medborgare att söka utröna en författares identitet skulle emellertid enligt utredningen komma i konflikt med den enskildes allmänna fri- och rättigheter och gå alltför långt.

4.3 Remissyttrandena över massmedieutredningens förslag

MMU:s förslag angående meddelarskydd och anonymitetsrätt har fått ett gott mottagande under remissbehandlingen. Positiva helhetsomdömen avges sålunda av *RÅ, länsåklagaren i Gävleborgs län, juridiska fakulteten i Uppsala, skolöverstyrelsen, JO, Pressens samarbetsnämnd, Svenska tryckeriföreningen, TT, LO, TCO* och *LRF*. Från flera håll framhålls att regelkomplexet i förslaget har fått en bättre systematik och en klarare utformning och att skyddet har förstärkts.

Ett par remissinstanser har emellertid kritiska synpunkter. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förklarar visserligen att den i huvudsak inte har något att invända mot vad som föreslås i förevarande del. Det gäller här, påpekar hovrätten, en på en gång central och svårtillgänglig del av tryckfrihetsrätten. Det är ytterst värdefullt att frågorna har blivit så grundligt genomgångna i betänkandet. Hovrätten fortsätter emellertid med att uttala att man kan ställa sig något mer tveksam till frågan om den vidlyftiga framställningen av ämnet i lagtexten, gör detta mer lättbegripligt. De föreslagna bestäm-

melserna ger uttryck åt en teoretisk tankekonstruktion och tillgodoser knappast några behov av ökad klarhet som visat sig i praktiken. Såsom helt överdrivet måste man i varje fall beteckna det resonemang som utredningen för kring frågan, om anskaffande av uppgifter är att hänföra till meddelarskyddet. Utredningens framställning präglas enligt hovrättens mening i alltför hög grad av händelserna i den s. k. IB-affären och av den totala frånvaron av andra fall att jämföra med.

Svea hovrätt håller före att MMU:s betänkande beträffande frågorna om meddelarskydd och anonymitet kan kritiseras för viss oklarhet och otillräcklig genomarbetning. Övervägandena i kap. 6 i betänkandet är kortfattade. De konkreta frågorna återkommer i andra sammanhang, anmärker hovrätten. Man saknar en sammanhållen och ingående analys av hela komplexet. Det förefaller som om bristerna väsentligen hänger samman med de problem som aktualiserades i IB-affären. Dessa problem synes ha överskattats och fått i alltför hög grad styra förslagets utformning på olika punkter.

Sveriges författarförbund uttalar att MMU på många sätt har strävat efter att förbättra meddelarskyddet. Det viktigaste medlet härvidlag är enligt förbundet av processuell art. Det är med beklagande förbundet konstaterar att förbättringarna av meddelarskyddet är förknippade med förslag i fråga om rättegången som förbundet inte kan godta. Ett bibehållande av juryinstitutionen och decentralisering av underrättsförfarandet är så viktiga element i yttrandefrihetsprocessen att de enligt förbundets mening får ta över en eventuell förbättring av meddelarskyddet. Förbundet framhåller att det inte har haft någon möjlighet att undersöka, om det av MMU föreslagna förstärkta meddelarskyddet skulle kunna förenas med juryrättegång eller med en till jurysystemet knuten speciell rättegångsform. Förbundet understryker betydelsen av de förslag som MMU har lagt fram angående meddelarskyddet. Vid en översyn av förslaget bör särskilt undersökas möjligheterna att inom ramen för den klassiska yttrandefrihetsprocessen införa MMU:s förslag om meddelarprocessen.

Åsikten att MMU:s förslag innebär en försvagning av meddelarskyddet förs fram av *Frilansklubben inom Svenska journalistförbundet* och av *Föreningen Ordfront*.

Vad MMU föreslår om kretsen av personer som åtnjuter meddelarfrihet har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Särskilt intresse har förslaget att låta meddelarskyddet i princip omfatta också anskaffande av uppgifter för publicering tilldragit sig. Detta förslag tillstyrks uttryckligen av *de juridiska fakulteterna i Stockholm och Uppsala*, *Pressens samarbetsnämnd*, *Sveriges författarförbund*, *Svenska tryckeriföreningen*, *TT*, *LO*, *TCO* och *LRF*. Mer eller mindre kritiska synpunkter har emellertid också förts fram.

Som nämnts finner *hovrätten över Skåne och Blekinge* det resonemang som MMU för kring frågan om anskaffande av uppgifter för publicering som helt överdrivet. De enda fall där frågan enligt hovrätten kan ha någon

betydelse är sådana som utredningen ändå vill undanta från meddelarskyddet. De föreslagna bestämmelserna i 1 kap. 12 § andra stycket och 8 kap. 2 § andra stycket MGL synes kunna undvaras, menar hovrätten.

Svea hovrätt noterar att förslaget om att utsträcka meddelarskyddet till det normala anskaffandet av uppgifter framställs mycket kort. Vad som sägs är väsentligen att det sammanhänger med MMU:s förslag beträffande rättegångsförfarandet. Frågan berörs på åtminstone fyra olika ställen i betänkandet (s. 117, 139, 198 och 263), konstaterar hovrätten. Den konkreta innebörden blir härigenom oklar. Själva grundtanken är synbarligen naturlig och logisk, eftersom meddelande av en uppgift förutsätter att uppgiften anskaffas. De praktiska konsekvenserna av att utsträcka grundlagsskyddet till anskaffningsledet är emellertid inte alldeles lätta att överblicka, särskilt som även stencilerade och därmed jämförliga skrifter skall kunna hänföras under grundlagen genom att identifieringsuppgifter sätts ut. Samtidigt som det givetvis är angeläget att skydda massmediernas nyhetstillgång är det enligt hovrättens mening också viktigt att tillse, att inte grundlagsreglerna kan utnyttjas i obehöriga för yttrandefriheten i egentlig mening ovidkommande syften. Att sådana risker uppkommer blir en ofrånkomlig följd om man släpper den direkta anknytning till massmedierna som ligger i själva meddelandet. Hovrätten vill allmänt anmärka att MMU har gett otillräcklig belysning åt innebörden av förslaget på denna punkt och att detta därför är svårbedömt. Den motiveringen för förslaget, att det blir möjligt att undgå vissa processuella olägenheter som kom till synes i IB-affären, finner hovrätten otillräcklig. De åsyftade problemen kan lösas med särskilda forumregler. Då åtal enligt MMU ändå skall kunna ske i fall där anskaffandet i sig är straffbart, borde det, framhåller hovrätten, klart ha angetts vilka ändringar som åsyftas i gällande rätt utöver de rent processuella. Det blir alltså fråga om att vissa i och för sig inte straffbara handlingar skall ges grundlagsskydd.

Också *överåklagaren i Göteborg* anser att andra vägar borde finnas för att möjliggöra handläggning av åtal mot anskaffare i samma rättegång som yttrandefrihetsbrott än en utvidgning av det straffrättsliga meddelarskyddet. I så fall skulle man undvika att vissa fullbordade brott kan bli obeivrade, om förövaren har begått dem för publicering men sådan inte har kommit till stånd.

Marknadsdomstolen finner att den omständigheten, att meddelarskyddet får inbegripa det normala anskaffandet av en uppgift, knappast kan anses betyda att man utvidgar meddelarskyddet som sådant. Ansvar för anskaffande av en uppgift, där anskaffandet har skett på ett legalt sätt, kan f. n. utkrävas endast vid spioneri, framhålls det. MMU:s förslag medför att en meddelare, som har gjort sig skyldig till spioneri genom att på ett i och för sig legalt sätt anskaffa en uppgift och därefter meddela den för publicering, i stället för att bli åtalad vid allmän domstol för spioneri, blir lagförd vid yttrandefrihetsdomstolen. Innebörden härav är som framgår en viss för-

bättring av meddelarens processposition men kan inte karakteriseras såsom en utvidgning av själva meddelarskyddet. Har uppgiftsanskaffandet skett på ett illegalt sätt, t. ex. genom inbrott eller olovlig avlyssning, skall gärningen enligt förslaget bedömas enligt allmän lag och vid allmän domstol. Så sker också f. n., och härvidlag innebär det föreslagna stadgandet än mindre någon utvidgning av meddelarskyddet.

Vissa invändningar mot förslaget att med meddelare jämställa den som anskaffar uppgift för publicering grundar sig på den föreslagna processuella ordningen och redovisas i avsnitt 5.4.

Sveriges författarförbund betecknar den föreslagna utvidgningen av meddelarskyddet till att avse också det normala anskaffandet av en uppgift som synnerligen önskvärd. Som tidigare nämnts är emellertid förbundet inte berett att godta den reform av rättegångsförfarandet som MMU:s förslag förutsätter.

Några remissinstanser behandlar särskilt frågor om meddelarfrihetens materiella omfattning.

Frågan om undantag från meddelarskyddet vid vissa brott mot rikets säkerhet tas upp av bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Hovrätten anser att man bör lägga märke till att det egendomliga resultatet av tryckfrihetsrättens tillämpning i IB-fallet främst beror på de ändringar i TF som gjordes år 1965 på förslag av straffrättskommittén och i anslutning till brottsbalkens ikraftträdande. Hade i stället TF gällt i sin ursprungliga lydelse skulle ansvar för innehållet i tidningen endast ha kunnat utkrävas genom åtal mot den ansvarige utgivaren. Vid sidan därom skulle åtal endast ha kunnat riktas mot den av de åtalade som varit anställd i allmän befattning och där erhållit kännedom om de förhållanden som röjts. Något ansvar för de båda medarbetarna i tidningen hade däremot inte kommit i fråga och någon husrannsakan på redaktionen hade inte varit lagligen grundad. Däremot hade självfallet, sedan en av dem utgivit en bok, tryckfrihetsåtal mot honom såsom författare kunnat förekomma. Nu angivna iakttagelser ger enligt hovrätten anledning ifrågasätta om den år 1965 vidtagna ändringen var riktig. I varje fall anser hovrätten att motiveringen inte är övertygande. Meddelarskyddet kan inte reserveras enbart för situationer då några viktiga värden inte står på spel. Ansvarigheten för tryckfrihetsbrott, åtalsprövningen och juryprocessen har tvärtom utformats på ett från allmän lag avvikande sätt av det skälet att det handlar om viktiga värden. Vad som särskilt gör den nu gällande bestämmelsen betänkelig är att brottsbeskrivningarna i de brott som sålunda kan bryta meddelarskyddet är så vagt angivna.

Uttalanden om meddelarskyddets räckvidd vid brotten spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift redovisas i specialmotiveringen vid 7 kap. 3 § TF.

MMU:s förslag angående förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet har uppmärksammats i ett antal remissyttranden. Positiva omdömen om förslaget lämnas av *skolöverstyrelsen*. *Pressens sam-*

arbetsnämnd och TCO. Några remissinstanser hänvisar till övervägandena inom TK.

Mera utförliga kommentarer i frågan återfinns i JK:s remissyttrande. I likhet med MMU anser JK att förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarskydd är en viktig fråga. JK är också helt ense med MMU om att inte alla tystnadsplikter, ja inte ens alla i lag föreskrivna tystnadsplikter bör bryta igenom meddelarskyddet. Det problem man står inför är alltså vilka tystnadsplikter som bör bryta igenom meddelarskyddet. Denna fråga kan enligt JK:s mening inte besvaras förrän utredningen om tystnadsplikterna slutförts. När detta har skett, kommer det med stor sannolikhet att visa sig ändamålsenligt att samla de tystnadsplikter som skall genombryta meddelarskyddet i en särskild lag. JK förklarar sig alltså även i denna del ense med MMU. Till skillnad från MMU anser JK dock att enbart en lag av det nyss nämnda slaget inte erbjuder någon tillfredsställande lösning av den viktiga frågan om gränsdragningen mellan tystnadsplikter som genombryter meddelarskyddet och sådana som inte gör det. Den föreslagna tekniken gör det nämligen möjligt att genom vanlig lag helt fritt bestämma denna gräns. Beroende på dagsaktuella uppfattningar kan gränsen dragas så att meddelarskyddet blir vidsträckt eller mycket begränsat. Enligt JK:s mening finns det anledning att se på den situation som här föreligger på ungefär motsvarande sätt som man har sett på gränsdragningen mellan offentliga och hemliga handlingar, dvs. gränsen bör fastställas i vanlig lag men principerna för gränsdragningen bör anges i grundlagen. MMU synes ha varit inne på denna tanke men inte funnit möjligt att i grundlagen närmare ange i vilka fall meddelarskyddet bör genombrytas. JK medger att uppgiften är svår men kan inte inse att den skulle vara omöjlig att lösa. Det material – innefattande inventering, klassificering och rättslig systematisering – som utredningen om tystnadsplikter kan förväntas presentera måste förutsättas vara ägnat att ligga till grund för just en sådan reglering som JK förordar. MMU hävdar, fortsätter JK, att det föreslagna systemet motsvarar vad som gäller i fråga om de fall då allmän handling skall hållas hemlig. JK kan inte hålla med utredningen i denna del. Vad MMU föreslår motsvarar enligt JK en lagteknik där 5 kap. 1 § i den föreslagna massmediegrundlagen ersätts med en paragraf där det utsägs att bestämmelser om i vilka fall inskränkningar i rätten till fri tillgång till allmänna handlingar får göras meddelas i särskild lag. De i 5 kap. 1 § föreslagna grunderna för sekretesslagstiftningen skulle alltså flyttas till vanlig lag. JK anser alltså att 8 kap. 4 § i den föreslagna grundlagen bör kompletteras med en förteckning av den typ som OSK har föreslagit i 5 kap. 1 §. Förteckningen – som bör kunna bygga på materialet från utredningen om tystnadsplikter – bör kortfattat ange vilka typer av tystnadsplikter som genombryter meddelarskyddet.

JO förklarar att han ansluter sig till MMU:s förslag att brott mot tystnadsplikt begånget av den ansvarige publicisten skall anses som yttrandefrihetsbrott. JO betonar

emellertid vikten av en samordning med bestämmelserna om meddelares brott mot tystnadsplikt. Straffbarheten måste enligt JO vara densamma vare sig en tjänsteman med åsidosättande av tystnadsplikt själv publicerar något eller lämnar ut det till ett massmedium för publicering.

MMU:s förslag att upphäva bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket TF om undantag från meddelarskyddet vid vissa fall av ärekränkning tillstyrks av hovrätten över Skåne och Blekinge. Hovrätten förklarar att bestämmelsen var ett kompromissinslag vid TF:s antagande som syftade till att vinna ökad enighet kring den nya grundlagen som helhet. Av annan åsikt är Svea hovrätt. Hovrätten medger att MMU:s ståndpunkt i och för sig kan synas motiverad, eftersom brott enligt undantagsbestämmelsen inte i praktiken torde bli beivrade. Likväl vill hovrätten förorda att regeln behålls. Den ger uttryck för en god princip, nämligen att det inte är tillåtet att försöka ge ärekränkande uppgifter spridning genom massmedierna och att sådana försök kan beivras lika väl som vanlig ärekränkning. Att fastslå detta harmonierar väl med de pressetiska strävandena, i vilka ett av de viktigaste leden är att få tidningarna att avstå från obefogade kränkningar av enskilda. Detsamma gäller för övriga massmedier. Man bör enligt hovrätten inte heller bortse från att den diskuterade regeln kan ha en preventiv funktion eller från att en enskild givetvis kan skadas redan genom att en kränkande uppgift lämnas till ett massmedium, oavsett om den publiceras. Den kan t. ex. inverka på bedömningen av vederbörande i ett senare sammanhang.

Vad härefter gäller regleringen av rätten till anonymitet förklarar Sveriges Radio att bolaget ser positivt på det förhållandet, att MMU har behållit den ordning som innebär att rätten att bryta igenom meddelarskyddet i praktiken hindras av anonymitetsskyddet. Av avvikande mening är JK, som beklagar att MMU inte allvarligt har övervägt en lösning som bygger på att reglerna om meddelarskydd och anonymitetsrätt utformas efter enhetliga kriterier.

Flera remissinstanser uttalar sin tillfredsställelse med utvidgningen av den personkrets som skall respektera anonymiteten, nämligen Svea hovrätt, Pressens samarbetsnämnd, Sveriges författarförbund, TT, LO och TCO.

Förslaget angående förhållandet mellan anonymitetsskydd och vittnesplikt m. m. godtas uttryckligen av JK, Svea hovrätt och utredningen om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakn samt, med visst förbehåll, av Sveriges advokatsamfund. Svea hovrätt ifrågasätter dock om "synnerlig vikt" bör krävas för tillstånd till vittnesförhör eller partsförhör under sanningsförsäkran. Motsvarande uttryck återfinns i bestämmelsen om undantag från regeln om parts tillgång till hemliga uppgifter, vilket enligt hovrätten torde leda till en mycket restriktiv tolkning. Hovrätten kan i allt väsentligt ansluta sig till vad JK anförde i sitt remissyttrande över offentlighetskommitténs betänkande (s. 275 i MMU:s betänkande). JK åberopar i sitt nu avgivna remissyttrande att det

inte är möjligt att reglera konkurrensen mellan vittnesplikt och anonymitetsrätt genom "stela regler". *Utredningen om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan* anser att den av MMU gjorda avvägningen bör kunna tjäna som grund vid den motsvarande avvägning som aktualiseras vid de tvångsmedel som utredningen har att beakta. *Sveriges advokatsamfund* förklarar sig berett att godta MMU:s förslag med hänsyn till att frågor om inskränkning i anonymitetsrätten i tveksamma fall skall hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen. Om yttrandefrihetsdomstolen inte skulle komma till stånd, förutsätter samfundet att frågor om vittnesplikt m. m. skall hänskjutas till annan kvalificerad domstol, t. ex. hovrätt.

En kritisk hållning till förslaget om vittnesplikt och anonymitetsrätt intar *Sveriges Radio*. Enligt företaget borde man ha dels en fast gräns under vilken röjande av anonymiteten inte får ske, dels en bestämmelse om att ovanför denna gräns en särskild prövning skall ske av rätten. Gränsen borde ligga vid grövre brott, såsom offentlighetskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1966:60). Vidare borde enligt *Sveriges Radio* möjligheten att avslöja anonymiteten inte alls gälla vid tvistemål.

Förslaget om förbud mot efterforskning av författare och meddelare i de fall denne inte kan ställas till ansvar tillstyrks av *Svea hovrätt*, *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet*, *JO*, *Sveriges Radio*, *Pressens samarbetsnämnd*, *Sveriges författarförbund*, *TT*, *LO*, *TCO* och *Sveriges köpmannaförbund*. *JO* förklarar att han från sin erfarenhet kan vitsorda behovet av en uttrycklig bestämmelse i ämnet. *Pressens samarbetsnämnd*, *TT* och *Sveriges köpmannaförbund* förordar att efterforskningsförbudet utsträcks till att gälla alla medborgare. *Sveriges författarförbund* ansluter sig däremot till MMU:s ståndpunkt i detta avseende.

Endast från en instans, *överåklagaren i Göteborg*, kommer kritiska anmärkningar till förslaget om skydd mot efterforskning. Överåklagaren anser att det till följd av anonymitetsskyddet och förbudet att efterforska meddelare oftast är omöjligt att få uppgifter om vem som i annons har lämnat meddelande om försäljning av exempelvis värdefullt stöldgods. Förundersökning och tillrättaskaffande av godset försvåras eller omöjliggörs. Så länge åklagaren inte har någon misstänkt, kan han inte åbcropa vittnesplikten till brytande av anonymitetsskyddet. Överåklagaren ställer frågan om en avvägning mellan yttrandefrihetskravet och rättskränkningsskydd måste få detta resultat.

4.4 Tystnadspliktskommittén

TK har sett som sin ena huvuduppgift att överväga vilka tystnadsplikter för offentliga funktionärer som bör gälla för framtiden och att utarbeta förslag till författningsbestämmelser på grundval av den nya RF. TK:s andra huvuduppgift har varit att överväga vilka tystnadsplikter för offentliga funktionärer och för enskilda som bör ha företräde framför grundlagsregeln om

ansvarsfrihet för dem som lämnar meddelande för publicering i tryckt skrift eller annat massmedium.

TK grundar sina överväganden angående tystnadsplikt för offentliga funktionärer på nu gällande bestämmelser i RF till skydd för yttrandefriheten. TK anser att tystnadsplikterna till allra största delen kan regleras i lag. Kommittén har utarbetat ett förslag till lag om offentliga funktionärens tystnadsplikt (LOFT). Den föreslagna regleringen i övrigt, som skall göras dels i lagar, dels i förordningar, innebär i allt väsentligt bara hänvisningar till LOFT.

LOFT innehåller ett antal bestämmelser som föreskriver tystnadsplikter. Bestämmelserna är uppbyggda efter skyddsintressen, så att skyddet för rikets förhållande till andra stater behandlas i en paragraf, skyddet för försvaret såsom funktion i en annan, skyddet för det allmännas ekonomiska intressen i en tredje osv. Denna systematik ger enligt kommitténs mening ett tjänligt underlag för reglerna om förhållandet mellan tystnadsplikterna och den tryckfrihetsrättsliga grundsatsen om ansvarsfrihet för dem som lämnar meddelanden för publicering.

Flertalet av de föreslagna tystnadspliktsbestämmelserna i LOFT anger uttömmande räckvidden av tystnadsplikten. Några paragrafer förutsätter emellertid att tillämpningsområdet för tystnadsplikten preciseras genom lag eller förordning. Med undantag för ett par bestämmelser som tar sikte på vad som för enskilda framstår som förtroendesituationer gäller som en allmän regel enligt LOFT, att tystnadsplikt skall upprätthållas endast i fall där röjande kan antas medföra skada av visst i lagen angivet slag.

Regleringen i LOFT är nära anknuten till bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och om inskränkningar däri. Kommittén har byggt på offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lag om allmänna handlingar m. m. (SOU 1975:22). Föreskrifterna om handlingssekretess skall enligt TK:s förslag få betydelse bl. a. därigenom att de uppgifter i en hemlig handling som utgör grund för hemlighållandet skall vara omfattade av tystnadsplikt.

I LOFT:s inledande paragrafer meddelas bestämmelser av allmän betydelse för tystnadspliktsregleringen. Bl. a. syftar bestämmelserna till att anvisa lösningar i fall då tystnadsplikten kommer i kollision med andra intressen och därmed till att ersätta sådana f. n. vanliga formuleringar i tystnadspliktsregler som att en befattningshavare inte får röja en omständighet "obehörigen".

TK har beträffande frågan om tystnadsplikt och meddelarfrihet samrått med MMU. TK förklarar sig dela MMU:s uppfattning att det är irrationellt att dra gränsen mellan den sektor, inom vilken meddelanden fritt kan lämnas, och den, där vederbörande får straffas för brott mot tystnadsplikt genom meddelandet, med hänsyn till om tystnadsplikten är föreskriven i lag eller inte. I stället ansluter sig TK till MMU:s konstruktion att tystnadsplikt – föreskriven i lag eller annan författning – begränsar med-

delarskyddet endast om den är angiven i en särskild tillämpningslag. TK har utarbetat förslag till en sådan tillämpningslag (*bilaga 4*).

TK åberopar det av JK i remissyttrandet över MMU:s betänkande framförda förslaget att grundlagen kortfattat i en förteckning borde ange vilka typer av tystnadsplikter som bryter igenom meddelarskyddet. Kommittén förklarar att den har fått del av JK:s yttrande så sent att dess förslag till tillämpningslag till grundlagen redan förelåg färdigt. En fullständig prövning av frågan med beaktande av JK:s synpunkter har därför inte varit möjlig. TK har emellertid på grundval av den föreslagna tillämpningslagen ställt samman ett utkast till grundlagsbestämmelse, avsedd att fylla den uppgift som JK har angivit. Bestämmelsen anger i åtta punkter typer av meddelanden för vilka ansvar kan utkrävas utan hinder av meddelarskyddet (*bilaga 2*).

TK uttalar som allmän målsättning att det är ett önskemål att den som lämnar meddelande för publicering i massmedium så långt det är möjligt går fri från ansvar. Man bör enligt TK slå vakt om rätten att informera om vad som händer hos myndigheter och andra allmänna organ. En livlig och fri offentlig debatt om vad som tilldrager sig hos myndigheterna är en drivkraft till effektivitet och omsorg inom förvaltningen och till kulturell utveckling. Massmedierna bör få så rikhaltigt faktaunderlag som möjligt för granskning av myndigheternas förfarande och deras val av åtgärder. Särskilt bör man, anser TK, vara återhållsam med att ge ökad effekt åt tystnadsplikter till skydd för allmänna intressen, i synnerhet i fall där sådana tystnadsplikter kan tänkas hämma en värdefull information eller en allmän debatt.

Kommittén anser att massmedierna bör få vidgade möjligheter till insyn och diskussion inom sådana grenar av den allmänna verksamheten som innebär myndighetsutövning mot enskild, dvs. utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Sådan allmän verksamhet som faller utanför myndighetsutövningen är däremot enligt TK, generellt talat, i mindre behov av offentlig granskning. I allmänhet bör man kunna ge företräde åt tystnadsplikter till skydd för enskild som träder i frivillig förbindelse med myndighet. I syfte att förebygga publicitetsskador som följd av massmediernas ökade tillgång till uppgifter i sociala ärenden m. m. föreslår kommittén att det allmänna skall ta ett vidgat ansvar för åtal för förtal.

Tystnadsplikten kring innehållet i hemliga handlingar skall enligt förslaget ha företräde framför grundsatsen om skydd för meddelare endast i vissa särskilt angivna fall.

Den av TK utarbetade tillämpningslagen räknar i sin 1 § upp de situationer, där tystnadsplikt skall iakttas också gentemot massmedierna. Uppräkningen är uppdelad i tre avsnitt. Det första av dessa upptar tystnadsplikter i fråga om vissa förtroliga hänvändelser, företrädesvis i personliga angelägenheter. Avsnittet berör även andra än offentliga funktionärer. Nästa del har betydelse

enbart för dessa och tar upp deras övriga tystnadsplikter. Här förekommer i flertalet fall skaderekvisit i beskrivningarna av tystnadsplikterna. Den avslutande gruppen gäller för funktionärer vid massmedier och tar upp ett par speciella tystnadsplikter som är inskrivna direkt i grundlag. Tillämpningslagen konstituerar inte själv någon tystnadsplikt. Dessa bestämmelser får effekt endast om tystnadsplikt finns föreskriven i annan författning. TK förutsätter att endast ett uppsåtligt åsidosättande av en tystnadsplikt bryter meddelarskyddet.

TK berör frågan om tillämpningsområdet för det av MMU föreslagna yttrandefrihetsbrottet brott mot tystnadsplikt, begånget av den ansvarige publicisten. Kommittén ifrågasätter om inte detta brott borde begränsas så att det sammanfaller med tillämpningsområdet för regeln om meddelares tystnadsplikt. Den av MMU hävdade ståndpunkten leder enligt TK till att vissa tryckta skrifter skulle falla under andra straffbestämmelser än andra.

4.5 Remissyttrandena över tystnadspliktskommitténs förslag

I det följande redovisas remissyttrandena i huvudsak endast till den del de kan ha betydelse för grundlagsregleringen av förhållandet mellan meddelarskydd och tystnadsplikt. Remissbehandlingen är till större delen, men inte helt, avslutad.

TK:s förslag till reglering av tystnadsplikt för offentliga funktionärer har i stort godtagits av många remissinstanser, bland dem *RÅ*, *Svea hovrätt*, *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *kammarrätten i Göteborg* och *MMU*.

En mindre grupp remissinstanser är emellertid kritiska mot den föreslagna lösningen. Hit bör bl. a. *JK*, *JO*, *Landstingsförbundet* och *Allmänhetens pressombudsman*. Främst framhåller dessa instanser att förslaget leder till tillämpningssvårigheter. Enligt *pressombudsmannen* kan effekten av förslaget bli en faktisk utvidgning av sekretessen.

Till förmån för att regleringen av tystnadsplikt i offentlig verksamhet och handlingssekretess samordnas i en enda lag yttrar sig *JK*, *RÅ*, *datainspektionen*, *värnpliktsverket*, *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*, *kammarkollegiet*, *kommerskollegium*, *patent- och registreringsverket*, *näringsfrihetsombudsmannen*, *domänverket*, *förenade fabriksverken*, *JO*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges industriförbund*. I motsatt riktning uttalar sig *kammarrätten i Göteborg*.

Några remissinstanser anför allmänna synpunkter på förhållandet mellan frihet att lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift och tystnadsplikt.

JK framhåller att, om regleringen av förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarskydd utformas på ett lämpligt sätt, de eventuella nackdelarna från offentlighetssynpunkt med en mer summarisk allmän reglering av tystnadsplikten i allt väsentligt kan elimineras. De risker som är förenade med

en av tystnadsplikten begränsad insyn i myndigheternas förehavanden begränsas i viss mån med hjälp av den "säkerhetsventil" som ligger i att tystnadsplikten inte tillåts genombryta meddelarskyddet.

Grundfrågan gäller, säger *Svea hovrätt*, hur man skall trygga massmediernas nyhetstillgång och möjlighet att få insyn i offentlig verksamhet. Det bör här framhållas att denna synpunkt i och för sig är av största betydelse vid utformningen av tystnadspliktssystemet i dess helhet, vilket också noga iakttagits av TK. I princip måste därför gälla att de regler som fastställs skall iaktas även i förhållande till massmedierna. Ett väl fungerande system måste innebära att det i praktiken blir en ren undantagsföreteelse att en tjänsteman bryter sin tystnadsplikt genom att lämna en uppgift till massmedierna. Detta måste gälla inte minst med tanke på de avsevärt större skador som kan åstadkommas genom publicering än genom meddelande till enskild person. Särskilt måste man – som TK – beakta riskerna för att enskilda lider skada. Det synes hovrätten angeläget att särskilt framhålla dessa allmänna synpunkter, eftersom det nu är fråga om att radikalt förändra det formella läget beträffande tystnadsplikterna. Det hittillsvarande systemet har varit minst sagt oredigt och oklart: med lagreglerade, instruktionsreglerade, helt oreglerade etc. tystnadsplikter. I detta läge har det redan av tekniska skäl varit ofrånkomligt med en specialreglering i förhållande till massmedierna. Det kan också konstateras, uttalar hovrätten, att denna specialreglering i stort sett fungerat väl i praktiken och att detta ytterst berott på att inte bara tjänstemännen utan också, och framför allt, massmedierna överlag visat ett betydande ansvars-kännande. Nu kommer läget formellt sett att förändras genomgripande genom att man får en allmän lagstiftning om tystnadsplikt i offentlig verksamhet. I princip kunde det då sägas, att ett väl genomarbetat system endast borde behöva ett fåtal undantag för att särskilt värna om massmediernas nyhetstillgång och insynsmöjligheter. Som princip borde med ett sådant synsätt gälla att vad som kan sägas till en journalist också kan sägas till en annan person och omvänt. Alltför vittgående undantag till förmån för massmedierna kan med visst fog ses som tecken på att själva det system som konstruerats är fel. – Emellertid bör man enligt hovrättens mening inte driva ett sådant i och för sig ej onaturligt principresonemang. Mot bakgrunden av de i huvudsak goda erfarenheterna av den hittillsvarande ordningen saknas det anledning att överväga någon större förändring av reglerna för massmedierna. En viss "upprätning" av systemet måste visserligen bli en naturlig konsekvens av själva den samlade, genomtänkta regleringen av tystnadsplikterna, men den bör inte mera väsentligt rubba rättsläget för massmedierna. Man bör enligt hovrätten liksom hittills bygga på förtroende för dessa och ge uttryck för den fundamentala betydelsen av fria och kritiska massmedier. Själva grundsynen, att den enskilde tjänstemannen skall uppfatta sin tystnadsplikt som i princip gällande även mot massmedierna, är emellertid viktig att hålla fast i det nya läget om regleringen skall bli meningsfull. Den har enligt hovrättens uppfattning

kommit alltför mycket i skymundan i TK:s betänkande. Man kan t. ex. något reagera mot formuleringar som att "sekretessen kring polisens och åklagarnas verksamhet lämnas utan skydd gentemot massmedierna" (s. 10) etc. Realiteten är att även denna verksamhet skyddas genom tystnadsplikt men att TF och tillämpningslagen öppnar en möjlighet att åsidosätta tystnadsplikten utan påföljd för meddelaren, en möjlighet som bygger på förtroende för massmedierna och en insikt om värdet av att garantera deras för det demokratiska samhället livsviktiga funktioner.

Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* ligger betydelsen i ett meddelarskydd inte så mycket däri att meddelaren går fri från ansvar. Det ligger i sakens natur att det ändå bara i mycket sällsynta undantagsfall kommer i fråga att döma meddelaren till ett strängare straff. Huvudfrågan är i stället i vad mån det skall vara tillåtet att efterforska en meddelare och sålunda åsidosätta anonymitetsskyddet. Det är denna åtgärd som enligt hovrätten innebär ett allvarligt ingripande i pressfriheten. En fri möjlighet att efterforska meddelare i samtliga fall då tystnadsplikt kan ha blivit åsidosatt skulle innebära en så allvarlig begränsning i pressfriheten att utgivare och författare av tryckta skrifter inte skulle kunna fylla den funktion som från samhälleliga synpunkter har ansetts vara viktig. Detta är skälet till att man redan vid TF:s tillkomst tvingades göra en kompromiss så att tystnadsplikten endast i vissa angivna fall tillmättes större betydelse än friheten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Samma synpunkt måste enligt hovrättens mening vara den vägledande när den nya RF nu framtvingar en ändrad konstruktion av reglerna. Enligt hovrätten innebär reglerna om meddelarskydd i och för sig inte någon inskränkning i tystnadspliktens omfattning. Det är snarare fråga om en frihet från ansvar vid brytande av tystnadsplikt i de fall som anges i tillämpningslagen till 8 kap. 4 § MGL.

Vid överväganden om bestämmelser beträffande offentliga funktionärers tystnadsplikt har man enligt *JO Wennergren* att utgå dels från stadgandet i 2 kap. 1 § RF om den medborgerliga yttrandefriheten, dels från den medborgerliga yttrandefriheten gentemot massmedier – meddelandefriheten – som f. n. är inskriven i 1 kap. 1 § TF och som i MMU:s förslag till MGL återfinns i dess 1 kap. 2 §. Fri- och rättighetsutredningen har vidare föreslagit att den allmänna medborgerliga yttrandefriheten skall få begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott och att i övrigt begränsningar får ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. JO förklarar att han har tillstyrkt fri- och rättighetsutredningens förslag i denna del och anser alltså liksom utredningen att stor återhållsamhet skall iakttas beträffande varje slag av begränsning i den allmänna medborgerliga yttrandefriheten, enkannerligen be-

träffande begränsning genom åläggande av tystnadsplikt. I fråga om den medborgerliga yttrandefriheten gentemot massmedier anför MMU (s. 268) att det är av största vikt att tillse att massmediernas tillgång till utförlig och korrekt information från myndigheternas sida inte utan starka skäl begränsas genom tystnadspliktsbestämmelser. I anslutning härtill finns det redan här enligt JO anledning framhålla att, om den allmänna medborgerliga yttrandefriheten begränsas genom bestämmelser om tystnadsplikt endast i den mån starka skäl talar för det, det inte är självklart att det behövs en särreglering till förmån för den medborgerliga yttrandefriheten gentemot massmedier. Ställning kan inte tas till behovet av särreglering, förrän man bestämt sig för hur långt man skall gå i begränsning av den allmänna medborgerliga yttrandefriheten genom ordinarie bestämmelser om tystnadsplikt. Det idealiska vore naturligtvis att dessa begränsningar inte gick längre än att de kan accepteras också med utgångspunkt i massmediernas legitima behov av information, anser JO. – Den nuvarande egenartade rättsliga konstruktionen av meddelarskyddet har enligt JO:s uppfattning varit alltför utpekulerad för att kunna fungera enligt de bakomliggande avsikterna. Det är egentligen bara hos polisen som den tack vare en målinriktad information verkligen slagit igenom. Eljest har de som är ålagda tystnadsplikt genom administrativa föreskrifter naturligt nog känt sig bundna härav också gentemot pressen. Inom t. ex. kriminalvården, där tystnadsplikten liksom hos polisen blott är föreskriven i administrativ väg, är meddelandefriheten gentemot pressen inte någon levande realitet utan död bokstav. JO veterligen har det inte annat än i något enstaka undantagsfall hänt att en kriminalvårdstjänsteman yppat något till pressen som omfattas av hans tystnadsplikt. Det finns all anledning att se över den rättsliga regleringen av förhållandet mellan meddelandefrihet och tystnadsplikt. Den nuvarande rättsliga konstruktionen är enligt JO en oförmlighet. För att förstå den rättsliga konstruktionen i fråga måste man gå tillbaka till förarbetena, förklarar JO och redogör utförligt för dessa och för vad MMU har anfört om förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarskydd (s. 117 och 268). För egen del ser JO så på saken att det innebär en rättslig anomali att ge skydd åt en meddelare som lämnar uppgifter till massmedier i strid mot en honom åliggande tystnadsplikt. En offentlig funktionär skall antingen ha eller inte ha tystnadsplikt. Den nuvarande konstruktionen, som innebär att en sådan person kan ha en tystnadsplikt men saklöst kan åsidosätta den i förhållande till massmedier och t. o. m. uppmantras att bryta mot den för att informera massmedier, är rent befängd från rättslig synpunkt. JO vänder sig särskilt mot att man med den rättsliga konstruktion som har valts föranleds säga att tystnadsplikten i viss utsträckning skall genombryta meddelarskyddet i stället för att, som är det naturliga, säga att tystnadsplikten i viss utsträckning skall genombryta inte bara yttrandefriheten enligt RF utan också meddelandefriheten enligt MGL. Att man uttrycker sig på förnämnda sätt beror helt enkelt på att man nödgas se saken så att föreskrivna tystnadsplikter

förmellt gäller också vid umgänget med massmedier men att de då endast i viss utsträckning är sanktionerade. Det är just detta som är så olyckligt och som försvårar förståelsen och hämmar effekten. Det är inte att undra på att de offentliga funktionärerna endast undantagsvis känner sig övertygade om det berättigade i att för massmedier avslöja sådant som är underkastat tystnadsplikt. Också en osanktionerad tystnadsplikt övar ett starkt inflytande och inte minst ett moraliskt tryck. JO konstaterar att genom 8 kap. 4 § MGL konserveras den motsägelsefullhet JO vänder sig mot. Från rättslig renlighetssynpunkt kan enligt JO:s mening endast endera av två lösningar komma i fråga. Antingen skall varje författningsstadgad tystnadsplikt gälla helt och fullt, alltså även gentemot massmedier. Det förutsätter i så fall att tystnadsplikterna avvägs så att massmediernas legitima informationsbehov inte träds för när, vilket betyder att tystnadsplikterna bör göras förhållandevis snäva. Eller också utformas särskilda slag av tystnadsplikter som skall iakttas vid umgänget med massmedier. I 8 kap. 4 § MGL skulle i så fall föreskrivas att meddelande, som avses i 1 §, inte får lämnas i strid mot tystnadsplikt som anges i särskild lag om tillämpning av denna paragraf, och att straff ådöms för brott mot sådan tystnadsplikt enligt vad som är föreskrivet därom. – JO hyser för egen del den uppfattningen att det från flera synpunkter, inte minst då från praktisk tillämpningssynpunkt, vore lyckligast med enhetliga tystnadspliktsregler. JO förordar därför att det i första hand prövas om inte de ordinarie tystnadspliktsreglerna kan avvägas på sådant sätt att de inte på ett från allmän synpunkt olyckligt sätt hämmar den fria nyhetsförmedlingen. JO erinrar i detta sammanhang om vad konstitutionsutskottet uttalade i sitt utlåtande 1948:30 om att utskottet förutsatte att regeringen framlade förslag om reglering i lag av varje tystnadsplikt, som ansågs vara av den vikt att den borde äga tillämpning även då meddelande lämnas för offentliggörande i tryckt skrift. Varje gång regering och riksdag haft att pröva fråga om en tystnadsplikt i lag har man alltså haft anledning att avväga tystnadspliktens omfattning med hänsyn till massmediernas informationsintresse. Det innebär alltså inte något nytt att som JO här har förordat en tystnadspliktsföreskrift noga avvägs med hänsyn tagen till den fria nyhetsförmedlingens behov. Skulle man finna att det inte låter sig göra att i tillräcklig grad tillgodose massmediernas intressen inom de ordinarie tystnadspliktsreglernas ramar, återstår intet annat än att utforma en särskild lag om tystnadsplikter gentemot massmedierna.

Sveriges advokatsamfund konstaterar att såväl TK:s betänkande som MMU:s präglas av den utomordentliga vikt som man i ett demokratiskt samhälle måste fästa vid möjligheterna för massmedier till insyn i offentlig verksamhet. En ständigt växande omfattning av och ökad komplexitet i den offentliga verksamheten ökar behovet av insyn, kritik och diskussion. Samfundet säger sig inte ha någon avvikande mening i detta avseende. Mot önskemålet om öppen insyn står emellertid behovet av skydd för den

enskildes integritet och ekonomiska intressen liksom behovet av skydd för vissa allmänna intressen som kan skadas av öppen insyn. Vad som samfundet här i första hand behandlar är det system som har konstruerats för att i rimlig utsträckning tillgodose dessa motstridande intressen. Samfundet påpekar att alla allmänna handlingar i princip är offentliga och yttrandefriheten total. Ett omfattande system av inskränkningar i rätten till tillgång till allmänna handlingar har emellertid upptagits i offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till ny sekretesslag. På motsvarande sätt föreslås nu ett system av inskränkningar i yttrandefriheten för offentliga funktionärer. Men denna sekretess föreslås gälla fullt ut endast utanför massmedieområdet. Så snart uppgifter lämnas i massmedier eller för publicering i massmedier gäller en långt mera inskränkt sekretess. I mycket stor omfattning skulle således – vilket redan nu är fallet i viss utsträckning – en tjänsteman begå ett brott och kunna bestraffas, om han för en granne omtalade något som han erfarit i tjänsten, medan han däremot skulle vara oförhindrad att tala om samma förhållande för en journalist för publicering i hundratusentals tidningsexemplar. Samfundet frågar om detta system för avvägningen mellan behovet av fri tillgång till information och behovet av skydd för viss information kan vara riktigt. För det allmänna rättsmedvetandet måste konstruktionen framstå som svårförståelig. Samfundet har kunnat erfara den reaktionen på advokatområdet, där det för allmänheten framstår som helt obegripligt att samfundet inte har möjlighet att ingripa mot advokat som bryter mot god advokatsed i uttalanden i tidningar, när samfundet kan disciplinärt ingripa om motsvarande uttalanden görs till enskilda personer, i vilka fall skadan uppenbart är långt mindre. Enligt samfundet vore det önskvärt att en fullständig parallellitet kunde etableras mellan reglerna för offentliga funktionärers tystnadsplikt och meddelarskyddet, dvs. sålunda att meddelarskydd inte åtnjöts för uppgifter som lämnades i strid mot tystnadsplikt. En sådan lösning skulle svara mot vad det allmänna rättsmedvetandet kräver och också bäst överensstämmer med behovet av förtroende mellan tjänstemännen inom de olika myndigheterna. Inom många myndigheters arbetsområden skulle utlämnande av hemligstämplade uppgifter till massmedier – kanske rent av mot betalning och regelmässigt – i utomordentligt hög grad försvåra myndighetens arbete. I TK:s betänkande sägs exempelvis: "Det allmännas ekonomiska intressen (förhandlingar om kollektivavtal, om upphandling, om entreprenader osv., affärshemligheter inom affärsdrivande myndigheter m. m.) lämnas utan skydd gentemot massmedierna." Konsekvensen av en sådan reglering torde bli att alltmer av offentlig ekonomisk verksamhet förs över i aktieföretagsform med därav följande kraftigt minskad insyn, anser samfundet. En fullständig parallellitet mellan meddelarskyddet och sekretesskyddet kunde emellertid leda till en ur allmän synpunkt alltför stark begränsning av meddelarskyddet. Missförhållanden kan ibland avslöjas för offentligheten endast genom att någon initierad person bryter mot sin tystnadsplikt. Om värdet

av avslöjandet ur allmän synpunkt kan anses större än nackdelen av brottet mot tystnadsplikten, skulle det vara stötande om vederbörande straffades för brottet mot tystnadsplikten. En tillfredsställande lösning för sådana fall bör emellertid kunna nås utan att man går till den ytterligheten att brott mot tystnadsplikt generellt godtas över vida områden, om brottet sker i tryckt skrift eller genom meddelande till företrädare för massmedier.

Kommerskollegium crinrar om att enligt TK:s uppfattning meddelarskyddet i flertalet fall bör genombryta tystnadsplikterna. Detta anses väsentligt för att ej "hämma en värdefull information eller en angelägen debatt". Såvitt kollegiet kan finna innebär detta att det ankommer på den enskilde tjänstemannen att avgöra om massmedierna skall erhålla information om hemliga omständigheter. En annan konsekvens är att det kan vara svårt för enskilda att korrigerera felaktiga uppgifter eftersom de ej får ta del av källmaterialet. Kollegiet vill inte till alla delar ifrågasätta värdet av ett meddelarskydd som får företrädare framför tystnadsplikten men noterar, att det skydd mot missbruk av information som tjänstemän och enskilda i dessa fall kan påräkna, utgörs av de etiska regler som tillämpas av medarbetare i massmedier.

Konstruktionen att tystnadsplikt begränsar meddelarskyddet endast om den är angiven i en särskild tillämpningslag godtas eller lämnas utan erinran av så gott som samtliga remissinstanser. Den tillstyrks uttryckligen av JK, Svea hovrätt, MMU, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, postverket, lantbruksstyrelsen och SACO/SR. Enligt MMU:s uppfattning har TK:s förslag till en dylik tillämpningslag visat att en sådan väg är framkomlig. MMU uttalar sin anslutning till de principer som TK har angett böra vara vägledande vid utformningen av lagen och i allt väsentligt även till vad TK har anfört om innehållet i lagen. Lantbruksstyrelsen framhåller att förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarskydd inte bör avgöras efter formella kriterier utan på grundval av de materiella omständigheterna, dvs. uppgifternas art och innehåll. Lantbruksstyrelsen konstaterar att TK:s förslag har denna innebörd och tillstyrker därför att tystnadsplikten gentemot massmedierna regleras enligt de principer TK har angett.

Kommerskollegium finner det riktigt att, som TK har föreslagit, låta gränsdragningen mellan meddelarskydd och tystnadsplikt bero på ärendenas art och inte på föreskriftens konstitutionella beskaffenhet. För kollegiet, som anser att det vore värdefullt att utreda möjligheterna till ett sammanförande av bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt i en enda lag, synes det böra övervägas om inte också reglerna om gränsdragningen mellan meddelarskydd och tystnadsplikt borde ingå i en sådan gemensam lag. En dylik konstruktion skulle möjligen kunna medverka till att ytterligare förbättra överskådligheten på detta område.

Även ett par andra metoder att avgränsa de tystnadsplikter som skulle ha försteg framför meddelarfriheten har emellertid förespråkats under remiss-

behandlingen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att såvitt möjligt redan grundlagen bör avgränsa de fall då efterforskning får ske, på sådant sätt att inte tillämpningslagen inom vida gränser kan ändra innebörden i meddelarskyddet. En möjlighet är då enligt hovrätten att i anslutning till ett påpekande av JK uppta en förteckning redan i grundlagen. Frågan är emellertid om inte denna förteckning bör kunna göras så preciserad att en särskild tillämpningslag är obehövlig. En annan möjlighet som i viss mån uppfyller det krav som bör ställas på reglerna är det förslag som framfördes av offentlighetskommittén i dess slutbetänkande (SOU 1966:60), där inskränkningarna i meddelarfriheten anknutits till vad någon på grund av stadgande i lag inte ägt yppa såsom vittne. Det ligger nämligen enligt hovrätten i sakens natur att regler härom i främsta rummet måste ta sikte på vittnespliktens omfattning och därför inte kan godtyckligt varieras med utgångspunkt från det därifrån helt främmande syftet att inskränka pressfriheten.

Statens personnämnd förordar att det allvarligt övervägs att ge hela lagstiftningen om begränsningar i meddelarskyddet grundlagsform.

Som nämnts förut förordar *JO* och *Sveriges advokatsamfund* i första hand en ordning där tystnadspliktsregleringen är enhetlig och gäller också meddelanden till utgivare och författare av tryckt skrift. För att en sådan ordning inte skall leda till stötande resultat kan man enligt *advokatsamfundet* tänka sig att dels införa en straffrihetsgrund för fall där värdet av avslöjande från allmän synpunkt kan anses större än nackdelen av brottet mot en tystnadsplikt, dels – när det inte gäller brott mot kvalificerad tystnadsplikt – förbjuda efterspaning av meddelare och åtal i andra fall än efter kvalificerad förhandsprövning, exempelvis av JK eller JO. Enligt samfundet skulle man på sådant sätt i rimlig utsträckning skydda den som lämnar ut uppgifter av seriösa skäl utan att för den skull behöva acceptera exempelvis att en tjänsteman för vinnings skull eller av annan liknande grund lämnar ut uppgifter beträffande vilka han har tystnadsplikt.

JK finner förslaget till tillämpningslag angående förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarskydd svårtillgängligt. Detta ligger emellertid delvis i sakens natur, konstaterar JK. När det gäller den lagtekniska lösningen i denna del säger sig JK i realiteten redan tidigare ha tagit ställning, nämligen genom sitt yttrande över förslaget till MGL.

Önskvärt hade, enligt *byggnadsstyrelsen*, varit att relationerna yttrandefrihet - meddelarskydd - tystnadsplikt - handlingssekretess på något sätt kommit till ett mera översiktligt uttryck. För den icke initierade är det svårt att vid tillämpning av de särskilda författningarna eller bestämmelserna särskilja eller kombinera dessa frågor utan ett samlat grepp över hela lagkomplexet (grundlag, tillämpningslag och i övrigt särskilda författningar). *Riksskatteverket* hyser en liknande uppfattning. *Allmänhetens pressombudsman* finner att förslaget lämnar avsevärt utrymme för ovisshet och skilda tolkningar och mycket väl kan leda till att berörda tjänstemän i praktiken

blir mindre villiga än hittills att lämna upplysningar till massmedierna.

Som nämnts anser *hovrätten över Skåne och Blekinge* att betydelsen av tillämpningsbestämmelserna i huvudsak är den att de anger de fall då det skall vara tillåtet att efterforska en meddelare. Vad det kommer an på är därför inte i första hand att från straffrättslig synpunkt göra en värdering av tystnadsplikten i olika grupper av fall. På en uppräknig av de fall då anonymitetsskyddet får genombrytas och efterforskning av meddelare ske måste ställas det kravet att den är enkel och otvetydig. Såsom kommittén själv framhåller, är det tveksamt om förslaget uppfyller detta krav, anmärker hovrätten. Såvitt möjligt bör redan grundlagsstadgandet avgränsa de fall då efterforskning får ske på sådant sätt att inte tillämpningslagen inom vida gränser kan ändra innebörden i meddelarskyddet. En möjlighet är då att, såsom kommittén i anslutning till ett påpekande av JK anför, uppta en förteckning redan i grundlagen. – Eftersom den föreslagna tillämpningslagen i främsta rummet har sin betydelse däri att den medger efterforskande av meddelare finns det nära samband mellan denna lagstiftningsfråga och frågan om anonymitetsskydd vid beslag och husrannsakan, vilken är föremål för särskild utredning. Enligt hovrättens mening är det uppenbart att dessa frågor bör behandlas i ett sammanhang och att det är viktigare att så sker än att reglerna i tillämpningslagen blir behandlade omgående. Ett visst uppskov därmed kan inte ha någon större betydelse.

Länsstyrelsen i Västerbottens län slår fast att frågorna om tystnadsplikt och meddelarskydd för offentliga tjänstemän är väsentliga för alla i det moderna samhället. I och med RF:s ikraftträdande den 1 januari 1975 upphörde åtskilliga föreskrifter om tystnadsplikt att gälla. Men det har inte förmärkts någon ökad lösmynthet under år 1975. Tjänstemän och förtroendemän är diskreta oavsett om de står under påföljdshot eller ej. Det ligger i arbetets eller uppdragets natur. Såvitt länsstyrelsen kan bedöma ligger det ingen fara i dröjsmål med ny lagstiftning om tystnadsplikt och meddelarskydd. Däremot innebär förhastade och dåligt beredda regler både risker och onödiga kostnader för alla berörda parter.

Till förmån för förslaget att i grundlag skall anges vilka tystnadsplikter som, enligt vad som närmare bestäms i lag, får genombryta meddelarskyddet uttalar sig *JK, överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt, kriminalvårdsstyrelsen, domstolsverket, datainspektionen, socialstyrelsen, postverket, televerket, statskontoret, statens personalnämnd, riksskatteverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus och Göteborgs och Bohus län, Sveriges domareförbund, Sveriges industriförbund, Svenska bankföreningen, Sveriges Radio samt Pressens samlingsnämnd*. I allmänhet förklarar dessa remissinstanser att förslaget bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Några remissinstanser, *datainspektionen, televerket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Sveriges industriförbund* samt *Svenska bankföreningen*, anser att det av TK utarbetade utkastet till grundlagsbestämmelse bör kompletteras i olika hänseenden. *Datainspek-*

tionen framhåller vidare särskilt att gränsdragningen mellan myndighetsutövning och frivillig hänvändelse, som förslaget här bygger på, inte är lämplig.

Svea hovrätt och *kammarrätten i Göteborg* avstyrker den sålunda förordade grundlagsföreskriften om grunderna för de fall då meddelarskyddet får genombrytas. *Kammarrätten* anför att behovet härav torde vara ringa, vilket får anses framgå bl. a. därav att debatten hittills har gällt på vilket sätt riksdagen skall kunna ha ett effektivt inflytande i frågor om meddelarskyddet. Enligt *kammarrättens* mening bör man iaktta återhållsamhet med att belasta grundlagen med andra materiellrättsliga regler än sådana som gäller de högsta statsorganens bildande och funktion. Annars uppstår lätt motsättningar i förhållande till den demokratisk-parlamentariska principen att det av folket i val utsedda parlamentet skall suveränt kunna besluta i de gemensamma angelägenheterna. Eftersom MMU:s förslag inte lär komma att läggas till grund för lagstiftning, bör det finnas utrymme för att närmare utreda innebörden och konsekvenserna av JK:s tanke innan slutlig ställning tas i frågan.

Enligt *MMU:s* mening synes det inte möjligt att vid den begränsade reform av TF som nu är aktuell uppnå en tillfredsställande ytterligare reglering i TF av vad en särskild tillämpningslag om förhållandet mellan meddelarskyddet och tystnadsplikten skulle innehålla. Om frågan om en allmän massmedigrundlag kommer att anstå till senare grundlagsändringstillfälle, kommer givetvis möjlighet föreligga att ånyo överväga frågan mot bakgrunden av den erfarenhet som då vunnits.

Avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarskydd såsom den har gjorts av TK godtas i stort sett eller helt av *RÅ*, *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt*, *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *SIDA*, *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*, *statistiska centralbyrån* och *arbetsmarknadsstyrelsen*. *Kriminalvårdsstyrelsen* pekar emellertid på den risk som publicering av uppgifter om klienter innebär. I många fall kan rehabiliteringsarbetet motverkas och klientens återanpassning i samhället försvåras. Även kriminalvårdstjänstemännens möjligheter till ett förtroendefullt samarbete med klienterna kan minska när dessa inte längre skyddas av en lika omfattande tystnadsplikt.

Svea hovrätt framhåller att det är en viktig fråga hur man skall ingripa mot missbruk av meddelarfriheten, med tanke i första hand på skador som kan åsamkas enskilda. TK diskuterar, yttrar *hovrätten*, förutom vidgad åtalsrätt vid förtal även andra alternativ, däribland en utvidgning av själva förtalsreglerna. *Hovrätten* har i och för sig förståelse för de synpunkter TK utvecklar och finner över huvud taget detta avsnitt i betänkandet beaktansvärt. Förtalsreglerna hör t. ex. inte till de bäst utformade delarna i brottsbalken, och de kommer inte att bli bättre om det nu vilande ändringsförslaget (SOU 1972:88) genomförs. Emellertid är det *hovrättens* mening att ingripanden domstolsvägen inte är den lämpligaste metoden för att komma åt

missförhållanden på massmedieområdet. Detta omdöme lär stå sig även om man skulle rätta till den mest påtagliga bristen i nuvarande ordning – som TK förbigår – nämligen de alltför svaga sanktionerna vid övertramp. Enligt hovrättens bedömning är åtminstone f. n. den bästa vägen att satsa på självsanering. Hovrätten vill särskilt understryka betydelsen av den verksamhet som bedrivs av Pressens opinionsnämnd och Allmänhetens pressombudsman. Ökade resurser och effektivare sanktioner för denna verksamhet framstår som ett mera angeläget önskemål än flera domstolsprocesser. Efter en samlad bedömning av frågorna om tystnadsplikt och meddelarskydd finner sig hovrätten böra tillstyrka en lösning, som inbefattar MMU:s förslag utan den av JK förordade förstärkningen av meddelarskyddet samt en tillämpningslag efter TK:s mönster.

Sveriges Radio påpekar att TK:s lagförslag innebär en utvidgning av skyddet för meddelare på bekostnad av tystnadspliktsintresset vid myndighetsutövningen mot enskilda, t. ex. inom social- och barnavårdssektorerna. De eventuella negativa effekterna för den enskilde individens integritet på grund av denna ökade yttrandefrihet för olika offentliga befattningshavare bör man också enligt företagets mening kunna komma till rätta med genom den regel om åtal för förtal som TK föreslagit.

Enligt TK:s förslag skall i första hand tystnadsplikter i fråga om vissa förtroliga hänvändelser få bryta meddelarskyddet, konstaterar *Pressens samarbetsnämnd*. Förslaget på denna punkt synes enligt nämnden tämligen väl avgränsat. Däremot kan enligt samarbetsnämnden åtskilligt sägas om den utförliga förteckning på andra meddelarsituationer där meddelarskyddet enligt TK skall sättas åsido. Enligt nämndens mening har kriterierna hållits så allmänna – vilket är svårt att undvika om lagtexten inte skall bli mycket omfattande – att både sådant som bör prioriteras med tystnadsplikt och sådant där meddelarfriheten bör få övertaget kommer med under lagbeskrivningen. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om man inte borde överge tanken att ha en specificerad lagstiftning och i stället uppställa några mycket allmänna kriterier för tystnadspliktens övertag över meddelarskyddet av typen att meddelarskyddet skulle falla bort då yppandet innebär en allvarlig fara för rikets säkerhet eller ett obehörigt ingrepp av allvarlig beskaffenhet i den enskildes personliga integritet. Kriterier av denna generella typ kan vara att föredra framför förslagets kriterier enligt samarbetsnämnden.

Uttalanden av innebörd att TK har gått väl långt i sitt förslag att ge den som bryter tystnadsplikt meddelarskydd kommer från *riksskatteverket*, *lantbruksstyrelsen*, *länsstyrelserna i Östergötlands och Västerbottens län*, *SACO/SR* samt *Sveriges industriförbund*. Exempelvis riksskatteverket anser att meddelarskyddet bör ha samma omfattning som i dag.

JK anför att det är uppenbart att enskilda såväl som allmänna intressen av sekretesskydd i viss mån måste vika för att möjliggöra debatt och insyn såsom en kontroll av myndigheternas handlande samt gällande lagstiftnings

verkningar och lämplighet. Med denna utgångspunkt blir emellertid en avvägning nödvändig mellan det intresse som skyddas genom tystnadsplikten och intresset av offentlighet. Denna avvägning är synnerligen svår att göra i sakligt hänseende. Den är dessutom svår att lagtekniskt verkställa. JK anför i båda dessa hänseenden inledningsvis några mer allmänna synpunkter. Avvägningen mellan de olika förut berörda intressena kan – beroende på bedömarens värderingar – ske på många olika sätt inom varje område där en tystnadsplikt föreligger. Mängden av situationer och de helt skilda förutsättningarna gör att de tänkbara lösningarna blir nästan otaliga. Det gäller därför enligt JK att finna lösningar som gör det möjligt att begränsa lagstiftningen utan att alltför mycket av den nödvändiga nyanseringen går förlorad. JK noterar att TK inte har presenterat några övergripande överväganden om principerna för avvägningen mellan olika intressen vid regleringen av förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarskydd. Enligt JK:s mening skulle en sådan diskussion ha varit välgörande. Förslaget innebär att kommittén har upprätthållit meddelarskyddet i mycket stor utsträckning, dvs. tystnadsplikten har tillåtits vika i motsvarande omfattning och det intresse tystnadsplikten avser att skydda har offrats. De motiv som anføres är skiftande och skulle ha varit förtjänta av en närmare analys. Detta gäller t. ex. argumentet att en korrekt information – lämnad genom att en tjänsteman bryter sin tystnadsplikt och utlämnar vissa uppgifter till massmedier – är det bästa medlet att förebygga en snedvriden publicitet. Enligt JK:s mening bör det problem som här antyds – och som är väl värt att diskutera – inte lösas genom en regel som låter tystnadsplikten vika för meddelarskyddet. En tjänsteman är inte skyldig att svika sin tystnadsplikt genom att lämna information till massmedier ens för att korrigera en snedvriden publicitet. I avsaknad av en principiell diskussion i betänkandet av det nyss berörda slaget saknar även JK anledning att här ta upp en sådan diskussion. På en punkt vill JK emellertid göra ett principiellt uttalande. JK anser att det finns anledning att särskilt beakta skyddet för den enskildes personliga intressen, hans privatliv, personliga integritet eller vad man nu vill använda för begrepp. Utan att förringa värdet av insyn och debatt menar JK att avvägningen i största möjliga utsträckning bör ske så att privatlivet skyddas. Inte minst i debatten om ADB och integritet drivs synpunkter av detta slag med stor kraft. Enligt JK:s mening är intresset av skydd i många fall därvid väsentligt svagare än de intressen som enligt kommitténs förslag får vika för meddelarskyddet.

JO konstaterar att TK i sitt förslag till tillämpningslag har gått synnerligen långt i en strävan att tillgodose massmediernas intresse av tillgång till information om vad som tilldrar sig i den offentliga verksamheten. JO delar i och för sig kommitténs mening om att massmedierna bör få så rikhaltigt faktaunderlag som möjligt för granskning av myndigheternas förfarande och val av åtgärder. En sådan ordning är det öppna samhällets adelsmärke och den bör eftersträvas så långt det någonsin är möjligt. Men vissa gränser

måste ändå sättas och de måste sättas på sådant sätt att inte det allmännas och framför allt inte enskildas förhållanden i alltför hög grad utlämnas åt offentligheten. Enligt JO:s mening har TK gått orimligt långt för att främja massmediernas informationsintresse och så långt att en rad vitala sekretessintressen prisges. Någon tystnadsplikt gentemot massmedierna tänks t. ex. inte skola gälla beträffande polisens brottsutredande och brottsförebyggande verksamhet, beskattningsmyndigheters verksamhet (utom i ett speciellt hänseende), socialvårdens eller sjukvårdens verksamhet (utom i några fall). JO säger sig inte kunna förstå annat än att anledningen till att kommittén gått så långt i fråga om öppenheten mot massmedierna måste vara att kommittén räknat med att vad JO kallat den osanktionerade tystnadsplikten kommer att sörja för att meddelandefriheten för de offentliga funktionärerna inte kommer att missbrukas av dem till oacceptabelt men för det allmänna eller för enskilda. Man tänker sig förmodligen att förekomsten av tystnadsplikt – ehuru då osanktionerad när det gäller meddelanden till massmedierna – kommer att föranleda den offentliga funktionären att tänka sig mycket noga för innan han lämnar upplysningar till massmedier om sådant som, om det publiceras, skulle allvarligt skada det allmänna eller den enskilde. En polisman förväntas t. ex. inte lämna meddelande om sådant, som skulle spolia en pågående brottsspaning, en läkare förväntas inte lämna ut uppgifter om en patient som är mycket ömtåliga för denne och en taxerings-tjänsteman förväntas inte lämna ut uppgifter ur en skattskyldigs självdeklaration, som röjer dennes inkomstkällor, avdrag o. d. Som JO förut har betonat kan det inte godtas att ordningen byggs upp på så ihåliga grunder. Den osanktionerade tystnadsplikten är ett missfoster som måste mönstras ut och skall en särskild lag skrivas om vilka tystnadsplikter som skall gälla även gentemot massmedierna måste den ges ett helt annat innehåll än den av kommittén föreslagna lagen och på ett helt annat sätt säkerställa sekretess i allmänt och enskilt intresse. JO är emellertid rädd för att man vid utformningen av en sådan lag kommer att finna att denna till sitt innehåll i huvudsak måste överensstämma med de ordinarie regler om tystnadsplikt som skall gälla för offentliga funktionärer.

Åtskilliga remissinstanser är kritiska mot TK:s avvägning mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet på deras verksamhetsområde. Särskilt den föreslagna utvidgningen av meddelarskyddet på socialvårdsområdet har sålunda mött invändningar.

Ganska många remissinstanser har kritiska synpunkter på den skillnad som TK gör, både i LOFT och i tillämpningslagen angående meddelarfrihet, mellan myndighetsutövning och förtroendesituationer. Bland de instanser som har yttrat sig i denna fråga kan nämnas JK, RÅ, socialstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen, värnpliktsverket, socialutredningen, psykiatriska nämnden, riksskatteverket, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Svenska kommunförbundet samt Allmänhetens pressombudsman.

Förslaget till ändrad lydelse av regeln om åtal för förtal godtas i princip av *JK* och *överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt*, medan *RÅ*, *överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt*, *Svea hovrätt*, *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *MMU*, *Pressens samarbetsnämnd* och *Allmänhetens pressombudsman* motsätter sig det och *lantbruksstyrelsen* och *arbetsmarknadsstyrelsen* uttalar tvekan över det. Enligt *TCO:s* mening bör de utökade åtalsmöjligheterna endast gälla det område där *TK* föreslår ett nyinfört meddelarskydd.

Gränsdragningen mellan meddelarskydd och tystnadsplikt påverkar indirekt även handlingssekretessen påpekar *kommerskollegium*. Om en handling är hemlig enligt sekretesslagen får den ej lämnas ut vare sig till enskilda eller massmedier. Allt sekretessbelagt material är skyddat av tystnadsplikt som emellertid i vissa fall genombryts av meddelarskydd. Detta synes innebära att sekretesslagen kan kringgås genom att en tjänsteman muntligt lämnar massmedier information om innehållet i en hemlig handling. Kollegiet finner att detta regelsystem innebär en inkonsekvens. Liknande synpunkter anför *datainspektionen*.

Även *JO* anmärker att en påtaglig inkonsekvens kan påvisas i *MMU:s* ställningstagande när det gäller öppenheten mot massmedierna. Beträffande utlämnande av en allmän handling, som enligt reglerna härom skall hållas hemlig, tänker sig *MMU* nämligen inte att några specialregler skall finnas som begränsar de offentliga funktionärernas diskretionsplikts i förhållande till massmedier. Sekretessreglerna för allmänna handlingar skall enligt förslaget gälla fullt ut också gentemot massmedier. Om sekretessen för en allmän handling sammanfaller med tystnadsplikten beträffande sådana förhållanden som avhandlas i den allmänna handlingen, vilket givetvis i möjligaste mån bör vara fallet, kan följden bli att den offentlige funktionären enligt den föreslagna ordningen fritt kan överlämna dokumentet, innan detta är att anse som upprättat och därmed allmän handling, om ifrågasvarande tystnadsplikt görs mindre långtgående gentemot massmedier än gentemot tredje man i allmänhet, medan han blir förhindrad att överlämna dokumentet till massmedier sedan det blivit allmän handling. Det kan f. ö. diskuteras, säger *JO*, om han inte också sedan aktstycket föreligger färdigt som allmän handling fortfarande är fri att till massmedier utlämna ett utkast till detsamma, om han inte därigenom bryter mot den mer begränsade tystnadsplikt som kan vara föreskriven gentemot massmedier.

Till *TK:s* uppfattning att endast uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt bryter meddelarfriheten ansluter sig uttryckligen *domstolsverket*, *granskningsnämnden för försvarsuppfinningar*, *Sveriges Radio* och *Pressens samarbetsnämnd*.

Kritisk mot förslaget på denna punkt är bl. a. *JK*, som säger sig ha förståelse för *TK:s* uppfattning men ändå vill ifrågasätta om den bör läggas till grund för lagstiftningen, framför allt därför att kravet på uppsåt inte betyder någon minskning av efterforskningarna. Detta torde gälla även i det nya läge som

råder efter ämbetsansvarets avskaffande. På grund härav måste det för tjänstemannen anses i stort sett likgiltigt hur gränsen för straffbarhet bestäms. Med hänsyn härtill och till att det i flera fall kan anföras goda skäl för att straffa även oaktsamhetsbrott anser JK att frågan bör övervägas ytterligare.

Inte heller *förenade fabriksverken* delar TK:s uppfattning i denna del. Med hänsyn till den verksamhet fabriksverken bedriver skulle det medföra allvarliga konsekvenser för företaget och dess kunder, såväl svenska som utländska, om en tjänsteman, som till massmedier utlämnar uppgifter av hemlig natur, ej skulle kunna ställas till ansvar enbart av den anledningen att vederbörande kan göra gällande att det ej föreligger något uppsåt. Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* synes den praktiska konsekvensen av de föreslagna reglerna om anonymitetsskydd och straffbarhet enbart vid uppsåtligt brott bli att eventuella övertramp knappast kommer att kunna beivras. Att bevisa uppsåt kan vara svårt. Länsstyrelsen anser att en rimlig avvägning av olika intressen medför att även oaktsamhet bör kunna beivras. Detta bör i vart fall gälla grov oaktsamhet.

JO förklarar att han redan i yttrande över MMU:s betänkande har kritiserat den ståndpunkt, som TK nu intar, och JO vänder sig ånyo mot densamma. Enligt JO:s mening är det framför allt det oaktsamma åsidosättandet av tystnadsplikten som är klandervärt. Den som uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt för att informera massmedierna om något gör det ofta av ideella skäl. Han finner det väsentligt att ge fakta för samhällsdebatt av en fråga som han bedömer vara av stort allmänt intresse. Det ter sig från denna synpunkt inkonsekvent att ej kriminalisera oaktsamt åsidosättande av en tystnadsplikt som gäller mot massmedierna. Det är tvärtom främst det oaktsamma åsidosättandet av tystnadsplikten som bör vara kriminaliserat till understrykande av denna tystnadsplikts särskilda vikt. Kriminaliseras det oaktsamma åsidosättandet av tystnadsplikten, bortfaller också den av TK framhållna diskrepansen mellan efterforskning och beivrande. Något meddelarskydd går ju av praktiska skäl ändå inte att tillförsäkra den som av oaktsamhet åsidosätter tystnadsplikten till skillnad från den som uppsåtligen gör det, eftersom man inte utan att utreda saken kan veta om åsidosättandet skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, anmärker JO.

Överbefälhavaren anser att brottet vårdslöshet med hemlig uppgift enligt förslaget i betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m. bör bryta meddelarskyddet. Även *televerket* och *överstyrelsen för ekonomiskt försvar* menar att åsidosättande av tystnadsplikt av grov oaktsamhet bör medföra ansvar för meddelare, medan *SACO/SR* ifrågasätter om så inte bör vara fallet.

Särskilda frågor som ej har berörts av TK tas upp av några remissinstanser.

Domstolsverket anmärker att med det synsätt som har varit vägledande för TK tystnadsplikt innebär en inskränkning i den yttrandefrihet som grundlagen tillförsäkrar alla medborgare. Det kunde mot den bakgrunden ifrå-

gasättas om inte kriterierna för sådana inskränkningar borde anges i lagstiftning med generell räckvidd. Kommittén har inte haft till uppgift att överväga denna fråga. Rätten att genom avtal inskränka yttrandefriheten består sålunda oförändrad såvitt gäller den privata sektorn av arbetsmarknaden. Något behov av lagregler till skydd mot otillbörlig tillämpning av klausuler om tystnadsplikt kan kanske heller inte anses föreligga. Det kunde eljest synas som om ett allmänt skydd mot avskedande för den som bryter mot tystnadsplikt genom meddelande till massmedier i vissa fall skulle kunna försvaras.

Statens personalnämnd påpekar att skyddet för meddelande till massmedier är en väsentlig demokratisk rättighet men att massmedier är endast en av de möjligheter medborgarna har när det gäller att påverka den politiska beslutsprocessen i ett demokratiskt land. Kontakt med politiska partier, t. ex. genom riksdagsledamot eller annat valt ombud, med fackförening, genom föredrag och debatter på allmänna sammankomster är andra viktiga möjligheter att påverka den demokratiska beslutsprocessen. Nämnden noterar att något särskilt skydd för sådana meddelanden inte finns i förslaget. Med hänsyn härtill synes tystnadsplikten i vissa fall alltför omfattande.

5 Processuella frågor i anslutning till meddelarskyddet

5.1 Gällande rätt

Enligt TF handläggs tryckfrihetsmål i en särskild processform, som är exklusivt tillämplig. I regel medverkar vid målens avgörande en jury, bestående av lekmän. Jurysystemet infördes 1815. Det motiverades av att det skulle möjliggöra en friare bedömning av frågan om den åtalade skriftens brottslighet. Sitt nuvarande innehåll fick bestämmelserna om tryckfrihetsprocessen i allt väsentligt genom 1949 års tryckfrihetsreform.

TF:s regler om rättegången i tryckfrihetsmål är upptagna i 12 kap. Enligt 1 § hänförs till tryckfrihetsmål mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott samt mål om konfiskation av tryckt skrift. Dessa mål tas upp av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Regeringen kan också förordna att annan tingsrätt inom länet skall kunna döma i tryckfrihetsmål. Enligt 2 § skall i tryckfrihetsmål frågan huruvida skriften är brottslig prövas av en jury om nio medlemmar, om inte parterna förklarar sig vilja hänskjuta målet till rättens avgörande utan sådan prövning. Då jury prövar skrifts brottslighet, skall skriften anses brottslig, om minst sex jurymän är ense om det. Om juryn finner att en skrift inte är brottslig, skall den tilltalade frikännas. Har juryn däremot funnit skriften brottslig, skall också rätten pröva dess brottslighet. Är rätten av annan mening än juryn, kan rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än den som juryn har ansett tillämplig.

I varje län skall finnas jurymän fördelade i två grupper med 16 jurymän i första och 8 jurymän i andra gruppen. Andra gruppens jurymän skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän underrätt. Jurymännen utses för en tid av fyra år genom val av landstingen och, i vissa fall, kommunfullmäktige. Det föreskrivs särskilt att skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet bör vara företrädde bland jurymännen.

Jury i ett mål bildas av de jurymän, som inte är jäviga, sålunda att vardera parten får utesluta tre jurymän inom den första gruppen och en inom den andra samt rätten genom lottning bland de övriga tar ut så många till suppleanter att sex kvarstår i första gruppen och tre i den andra.

De närmare bestämmelserna om själva rättegången i tryckfrihetsmål finns i lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål.

Avgörande för vilken domstol som skall handlägga ett tryckfrihetsmål är i allmänhet tryckningsorten.

Vid förberedande behandling skall rätten utreda om den tilltalade eller svarandeparten är ansvarig för innehållet i skriften och om så behövs meddela beslut i den frågan.

Vid huvudförhandling inför jury består rätten av tre eller fyra lagfarna domare. Med rättens tillstånd får juryman framställa frågor till part, vittne, sakkunnig eller annan. Så snart förhandlingen inför juryn har slutförts, skall rätten utan uppskov till juryns besvarande skriftligen avfatta frågan huruvida skriften är brottslig efter det eller de lagrum som har påståtts i målet. Juryn skall omedelbart överlägga i enrum under en av juryn utsedd ordförande. Om det påkallas av någon av jurymännen, skall juryn sammanträda med rätten för att inhämta upplysning om vad lag stadgar. I övrigt får juryn inte överlägga angående sitt svar eller ha omröstning i rättens närvaro.

De framställda frågorna skall besvaras med "ja" eller "nej"; juryns utslag är alltså inte försett med motivering. Juryn får inte åtskiljas förrän samtliga frågor har besvarats. Juryns svar skall avfattas skriftligen och tillställas rätten.

Friar juryn en skrift, kan frågan om skriftens lagstridighet inte komma under högre rätts prövning. Har juryn däremot meddelat fällande utlåtande, kan högre rätt fria eller annars meddela dom som innefattar mildare bedömning än juryns. Överrätten är – så länge resultatet inte blir strängare än juryns utslag – oförhindrad att skärpa en dom som innebär att underrätten i friande riktning har frångått juryns bedömning. Har jury inte medverkat vid målets avgörande, kan högre rätt efter vanliga regler överpröva tingsrättens avgörande.

Har juryn och rätten funnit att en skrift är brottslig, är det rätten ensam som bestämmer om påföljd, skadestånd och annan rättsverkan. Vid omröstning gäller därvid vanliga regler, liksom för frågan om fullföljd.

Som nämnts tidigare handläggs åtal, då sådant är möjligt, mot den, som har lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, inte som tryckfrihetsmål utan vid allmän domstol enligt vanliga processregler. Detsamma gäller åtal mot den ansvarige publicisten för överträdelse av tystnadsplikt

genom framställning i tryckt skrift, om överträdelsen inte innebär tryckfrihetsbrott. Några bestämmelser som föreskriver särskild processform för åtal för anskaffande av uppgifter för publicering finns inte.

5.2 Den s. k. IB-affären

Under år 1973 publicerades uppgifter om den svenska underrättelseorganisationen Informationsbyrån (IB) dels i en periodisk tidskrift, dels i en bok. Det rättsliga efterspelet till denna s. k. IB-affär belyste TF:s innebörd i fråga om meddelarskydd, anonymitetsskydd och rättegångsförfarande.

Genom domstolsavgöranden, bl. a. ett av högsta domstolen, slogs sålunda fast att TF:s regler om meddelare gäller också i fråga om meddelanden som har formen av tidningsartiklar till vilka meddelaren framträder som författare.

Domstolarnas beslut klargjorde vidare att obehörigt anskaffande – i detta fall genom spioneri – av uppgifter som sedermera publiceras i tryckt skrift inte är underkastat TF:s regler. Det gör därvid inte någon skillnad att den som har anskaffat uppgifterna själv är tryckfrihetsrättsligt ansvarig för offentliggörandet. Detta förhållande kan leda till att samma person kan bli åtalad för en sammanhängande brottslighet i olika processformer, dels vid allmän domstol, dels vid tryckfrihetsdomstol.

Nära samband med det sist sagda har ett annat under IB-affären uppmärksammat förhållande, nämligen att flera personer som är indragna i samma brottslighet kan få sin sak prövad i olika slags rättegångar. Den som ansvarar för publiceringen av en uppgift lagförs sålunda i tryckfrihetsmål, medan den som har meddelat uppgiften svarar i vanlig rättegång. Särskilt omdiskuterat i IB-affären blev att något tryckfrihetsåtal aldrig genomfördes, under det att ansvar i vanlig brottmålsordning utkrävdes för anskaffande och meddelande av sedermera publicerade uppgifter.

De frågor som aktualiserades genom IB-affären föranledde tilläggsdirektiv till MMU.

5.3 Massmedietredningen

MMU föreslår att jurysystemet avskaffas och att mål angående yttrandefriheten i massmedier förs samman till en enda specialdomstol, en yttrandefrihetsdomstol som anknyts till Stockholms tingsrätt. Enligt förslaget skall domstolen bestå av ordförande och vice ordförande, båda juristdomare, och av sju andra ledamöter, som är lekmän. Av dessa bör tre ha publicistisk erfarenhet.

Som en särskild fördel med den föreslagna yttrandefrihetsdomstolen åberopar MMU att frågan om yttrandefrihetsbrott i de vanliga fall då ett publicerat meddelande är avsett att spridas över hela landet kan få ett avgörande som inte är beroende av sådana tillfälliga omständigheter som på vilken

ort meddelandet har publicerats.

Yttrandefrihetsdomstolen skall enligt förslaget först och främst handlägga mål om yttrandefrihetsbrott, dvs. brott varigenom gränserna för yttrandefriheten i de berörda massmedierna har överträtts. Om yttrandefrihetsdomstolen anknys till den vanliga instansordningen och till de allmänna domstolarnas arbetsformer enligt rättegångsbalken finns det emellertid enligt MMU inte några betänkligheter mot att till domstolen föra andra mål än sådana som gäller själva yttrandefrihetsbrotten. Härigenom kan man, menar utredningen, komma till rätta med de problem som består i att med varandra sammanhängande åtal nu handläggs i skilda processformer.

För det första bör sålunda, föreslår MMU, åtal mot meddelare – när sådant över huvud taget kan komma till stånd – gå till samma domstol som handlägger åtal mot den ansvarige publicisten, dvs. yttrandefrihetsdomstolen. Därmed kommer också, påpekar MMU, den i IB-affären diskuterade frågan om vilken processform – tryckfrihetsmål eller mål vid allmän domstol – som skall ha företräde att sakna aktualitet.

För det andra bör man, fortsätter MMU, undanröja de processuella olägenheter som består i att *en* person för sammanhängande brottslighet lagförs i två olika slags rättegångar. Den som har gjort sig skyldig till brottsligt anskaffande av uppgift i syfte att uppgiften skall offentliggöras i något massmedium bör därför åtalas vid yttrandefrihetsdomstolen, om inte anskaffandet som sådant är särskilt straffbelagt med hänsyn till förfaringssättet. Har han vidarebefordrat uppgiften till massmediet, kommer alltså frågorna om ansvar för anskaffandet och meddelandet att behandlas av samma domstol. Det åsyftade resultatet uppnås genom utredningens i det föregående (avsnitt 4.2) nämnda förslag att det så att säga normala anskaffandet av en uppgift i grundlagen skall jämföras med lämnandet av meddelandet, varigenom f. ö. också anskaffandet i samma mån blir straffritt. – På motsvarande sätt skall, framhåller MMU vidare, den som är ansvarig för publiceringen inte kunna – vare sig före, samtidigt med eller efter åtal för yttrandefrihetsbrott – åtalas vid allmän domstol för anskaffande – t. ex. genom spioneri – av den publicerade uppgiften i annat fall än då anskaffandet har skett genom inbrott e. d.

I syfte att undvika olika processformer föreslår MMU också vissa detaljändringar i förhållande till gällande rätt. Sålunda har i brottskatalogen som särskilt yttrandefrihetsbrott upptagits brott mot tystnadsplikt när det begås av den som är formalansvarig för publiceringen. Genom en allmän bestämmelse i grundlagen om att också andra mål än de i grundlagen angivna kan handläggas av yttrandefrihetsdomstolen, i den mån det föreskrivs i lag, möjliggörs enligt förslaget en enhetlig handläggning av åtal för sammanhängande brottslighet i de ytterligare fall som kan komma att aktualiseras.

MMU föreslår att också tillämpningen av reglerna om anonymitetsskydd och om förbud mot efterforskning av meddelare m. fl. skall handläggas

av yttrandefrihetsdomstolen såsom varande särskilt sakkunnig beträffande hela frågan om yttrandefriheten i massmedier.

MMU föreslår vidare att, när vid domstol uppkommer fråga huruvida den nya grundlagen lägger hinder i vägen för att ådöma ansvar, höra vittne e. d., frågan skall hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen, om inte saken är uppenbar eller det annars av särskilda skäl anses onödigt att frågan underställs yttrandefrihetsdomstolen. Motsvarande rätt att hänskjuta fråga till yttrandefrihetsdomstolen skall tillkomma åklagare vid förundersökning i brottmål. Yttrandefrihetsdomstolen skall såsom särskilt mål avgöra den hänskjutna frågan.

Enligt MMU bör man som huvudprincip behålla regeln att ett friande utslag i yttrandefrihetsmål skall stå fast. MMU föreslår dock den avvikelser från huvudprincipen att fullföljd mot friande dom av yttrandefrihetsdomstolen skall vara tillåten när det gäller de för samhället farligaste fallen, nämligen de grövsta brotten mot rikets yttre och inre säkerhet.

5.4 Remissyttrandena

I det följande redovisas endast de synpunkter från remissinstanserna som har aktualitet i föreliggande ärende. Beträffande remissinstansernas allmänna inställning till den föreslagna yttrandefrihetsdomstolen hänvisas till den i Ds Ju 1976:2 publicerade remissammanställningen.

Förslaget att åtal mot meddelare, inbegripet den som har anskaffat uppgift för publicering, skall handläggas i samma processuella ordning som talan på grund av yttrandefrihetsbrott har i allmänhet i och för sig tillstyrkts eller lämnats utan erinran under remissbehandling.

Hovrätten över Skåne och Blekinge betonar att, om den nuvarande konstruktionen i fråga om meddelarskydd och brott mot rikets säkerhet behålls, det är så mycket mer angeläget att ett överskridande av gränserna för meddelarskyddet i fråga om åtalsprövning och process jämföras med yttrandefrihetsbrott.

RÅ framhåller att *IB*-affären har visat att meddelarskyddet i vissa lägen kan genombrytas genom att regler om allmän brottmålsprocess kan bli tillämpliga i stället för de särskilda regler som skall gälla för rättegången i yttrandefrihetsmål. Med tanke på meddelarskyddet är det enligt *RÅ* önskvärt att sådana olägenheter som aktualiserades genom *IB*-affären så långt som möjligt elimineras. *MMU*:s förslag innebär, fortsätter *RÅ*, förbättringar i fråga om gränsdragningen mellan allmän process och yttrandefrihetsprocess. Härigenom tillgodoses önskemålet att åtal mot den som har meddelat uppgiften och mot den formalansvarige inte kommer att handläggas enligt olika processuella regler utan kan förenas i en rättegång. Ett ytterligare steg i samma riktning är förslaget att anskaffande av uppgifter – i den mån detta är som sådant straffbelagt – skall kunna handläggas i samma rättegång som

åtal för meddelandet av uppgifter. Utredningens förslag tillgodoser enligt RÅ:s mening delvis den kritik som under IB-affärens olika faser riktades mot den nuvarande ordningen. Det är emellertid klart att det även i fortsättningen kan uppstå konkurrenssituationer. Utredningen har, förklarar RÅ, själv pekat på en sådan, nämligen då sättet för anskaffandet av en uppgift är särskilt straffbelagt. Kompetenskonflikter kan också uppkomma i andra fall, t. ex. då anskaffandet av en hemlig uppgift hinner lagföras innan det blivit klarlagt att uppgiften lämnats för publicering. Ett ytterligare exempel är att en uppgift röjs såväl genom meddelande för offentliggörande i grundlagsskyddat medium som på annat sätt. Det kan slutligen anmärkas att den som har anskaffat en uppgift och sedan vidarebefordrat denna till en person som meddelat den inte kan åtalas i samma rättegång som meddelaren eller den för uppgiftens publicering formalansvarige. – RÅ uttalar vidare att det liksom hittills kommer att vara nödvändigt att förundersökning verkställs när misstanke föreligger om åtalbart brott av meddelare. MMU:s förslag medför att efter avslutad förundersökning åtal inte skall väckas vid allmän domstol utan vid den yttrandefrihetsdomstol som föreslås bli inrättad. För domstolens vidkommande innebär detta, framhåller RÅ, att den kan få pröva frågor om exempelvis det subjektiva rekvisitet eller ingå på bedömning av vad som är bevisat i målet.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet finner den utvidgning av meddelarskyddet som MMU föreslår processuellt påkallad för att undvika stötande fall av dubbel domstolsbehörighet för en sammanhängande brottslighet. Också fakulteten påpekar emellertid att enligt förslaget fall kan förekomma där åtal kan bli aktuellt inför såväl yttrandefrihetsdomstol som allmän domstol. Att som MMU föreslår söka lösa dessa problem genom vanlig lagstiftning kan enligt fakulteten medföra svåröverskådliga praktiska och teoretiska svårigheter. En tillfredsställande lösning av yttrandefrihetsdomstolens kompetens torde kräva relativt generellt utformade regler vilket kan vara svårt att åstadkomma genom en in casu lagstiftning som skall anpassas till det i grundlagen utformade regelsystemet. Det förefaller också fakulteten oklart i vad mån det särskilda tolkningsstadgandet i 1 kap. 7 § kan vara att tillämpa i mål som enligt vanlig lag har hänförs till yttrandefrihetsdomstolen och om sådan lag skall ha betydelse när fråga om konkurrens mellan yttrandefrihetsbrott och vanligt brott uppkommer (jfr 1 kap. 12 § andra stycket i förslaget). Det fall av dubbel kompetens som enligt fakulteten omedelbart faller i ögonen är när sättet för anskaffande av uppgifter är särskilt belagt med straff i allmän lag. Här kan bl. a. uppkomma dels fall när den som är ansvarig enligt grundlagen även kan dömas av allmän domstol för en del av sitt förfarande och dels fall när gärning som utgjort ett led i ett ej fullbordat yttrandefrihetsbrott endast skall bedömas av allmän domstol. I dessa fall uppstår åtminstone två uppenbara problem, sägs det i yttrandet. Dels torde ibland det fullbordade eller inte fullbordade yttrandefrihetsbrottet enligt allmänna regler konsumera anskaffandet vilket

blir svårt att ta hänsyn till när dubbel kompetens föreligger. Dels kommer den allmänna domstolen, inte beträffande förfarandets brottslighet, men väl i fråga om straffmätning att ställas inför i det närmaste olösliga problem då den knappast kan anses ha kompetens att ta hänsyn till annat än sättet för den brottsliga gärningen och inte som i vanliga fall till om förfarandet ingått i en vidare brottsplan, avsett hemliga uppgifter etc. Fakulteten anser med hänsyn härtill att det redan nu borde övervägas, om inte även sådana fall som nämns i förslagets 1 kap. 12 § andra stycket borde hänföras till yttrandefrihetsdomstols kompetens och vara underkastade den särskilda tolkningsregeln i 1 kap. 7 §.

Till särskilt övervägande synes enligt *JO:s* mening böra tas upp frågan om yttrandefrihetsdomstolens kompetens att pröva anskaffande av uppgift som skett genom gärning som är särskilt belagd med straff. Görs rätten till anskaffande av uppgift för publicering i massmedier till en i massmediegrundlagen skyddad rätt, kan ifrågasättas om inte mål härom alltid bör handläggas av yttrandefrihetsdomstolen, alltså såväl då 8 kap. 2 § andra stycket och motsvarande bestämmelse för författare är tillämpliga som då anskaffandet blir att bedöma som ett självständigt brott, t. ex. grov stöld, och inte konsumeras av t. ex. ett spioneribrott. Anskaffandet av uppgifter kommer ju att bli en integrerad del av massmedieyttrandefriheten. *JO* förordar därför att detta tas upp till särskilt övervägande. Liknande synpunkter anförs av *Pressens samarbetsnämnd* och *AB Svenska Pressbyrå*.

Överåklagaren i Stockholm och *länsåklagaren i Älvsborgs län* är med hänsyn till de processuella konsekvenserna kritiska mot förslaget att utvidga meddelarskyddet till den som har anskaffat uppgift för publicering. Ett allmänt önskemål är givetvis att ingripande mot ett brottsligt förfarande skall ske så tidigt som möjligt, framhåller *överåklagaren*. Om detta sker mot en anskaffare, kan svårigheter uppkomma angående vilka lagregler som skall tillämpas, såvida syftet inte klart framgår. Processforum bör bestämmas på objektiva grunder och inte vara beroende av den ståndpunkt som den misstänkte kan finna för gott att inta när han blir ertappad. Sålunda bör exempelvis en person, som obehörigen anskaffar uppgifter som innebär spioneri, åtalas därför i vanlig rättegång oavsett vad han uppger om sin avsikt om sättet att vidarebefordra de anskaffade uppgifterna. Liknande synpunkter framför *länsåklagaren*. Enligt honom lär en invändning av en misstänkt person om att syftet med konstaterad verksamhet för anskaffande av uppgifter har varit att samla material för publicering i allmänhet svårligen kunna gendrivas även om publiceringssyfte inte alls föreligger. Särskilt under inledningsskedet i förundersökningen blir det svårt att tillräckligt snabbt avgöra frågan om rätt forum. Vid användande av tvångsmedel är mycket korta tidsfrister föreskrivna. Redan frågan om vem som är rätt åklagare i målet, justitiekanslern eller allmän åklagare, blir svår att bedöma, om publiceringssyftet skall vara avgörande.

Ett par remissinstanser diskuterar hur åtal mot meddelare

och anskaffare av uppgift skall handläggas om – i enlighet med dessa instansers uppfattning – någon yttrandefrihetsdomstol inte tillskapas.

Det kan inte vara några svårigheter, yttrar *hovrätten över Skåne och Blekinge*, att låta åtal mot meddelare för överskridande av meddelarskyddets gränser gå till samma domstol och handläggas i samma processform som mål om yttrandefrihetsbrott, utan att det för den skull behöver inrättas någon specialdomstol. Det viktiga i sammanhanget är naturligtvis att på det sättet åtalsfrågan även beträffande meddelaren kommer under justitiekanslerns prövning, förklarar hovrätten. Därigenom kan man undgå det olyckliga resultatet att, när justitiekanslern avstår från åtal för tryckfrihetsbrott, allmän åklagare likväl väcker åtal mot meddelare. Dessa åtalsfrågor bör enligt hovrätten komma under ett enhetligt bedömande, och med hänsyn till de politiska moment som kan finnas ankomma på justitiekanslern också i fortsättningen och ej på den allmänna åklagarorganisationen, vilken så långt möjligt bör stå fri från politiska ställningstaganden.

Enligt *Sveriges Radios* mening kan inom det nuvarande systemets ram yttrandefrihetsdomstol bli behörig även för andra brott som utan att vara yttrandefrihetsbrott ändå rör yttrandefriheten, t. ex. brott av meddelare.

Sveriges författarförbund konstaterar i sitt yttrande först att MMU menar, att den som är tryckfrihetsrättsligt ansvarig inte bör kunna lagföras särskilt för att han anskaffat en viss uppgift, även om detta anskaffande i sig själv är kriminaliserat enligt brottsbalken. Författarförbundet förklarar att denna ståndpunkt är synnerligen välkommen och kommer såvitt förbundet kan se att lösa de viktigaste av problemen i den s. k. IB-rättegången. Om MMU:s synpunkter inte skulle finna gehör, kvarstår emellertid enligt förbundet problemet att en tryckfrihetsrättsligt ansvarig för en av handlingarna i den kedja, som lett fram till tryckfrihetsmålet, kan göras ansvarig inför vanlig domstol enligt brottsbalken. Därtill kommer, även enligt MMU:s förslag, en "ren" meddelare att i vissa fall kunna straffas på samma sätt som f. n. För att skapa en så enhetlig bedömning som möjligt, föreslår MMU att yttrandefrihetsdomstolen skall få handlägga dessa mål, förklarar förbundet. Förbundet anser det som en fördel, om handläggningen av olika delar av ett målkomplex av denna typ kan ske i ett sammanhang och vid en domstol. Enligt förbundets mening kan emellertid regionala domstolar lika gärna som en central yttrandefrihetsdomstol lösa frågan, och sannolikt vore denna lösning av många skäl bättre. För förbundet återstår det då att avgöra i vilken sammansättning en tingsrätt skall avgöra frågan. MMU synes finna det fördelaktigt att specialdomstolen handlägger hela frågekomplexet. Författarförbundet har i och för sig inget att erinra däremot men konstaterar att MMU därigenom i och för sig underkänner tingsrätten i dess normala sammansättning som ett instrument för avgörande av frågorna. Detta är naturligtvis anmärkningsvärt, anser förbundet. När det sedan gäller eventuella gränsdragningsfrågor finns det såvitt författarförbundet ser det

ingen anledning att principiellt underkänna kompetensen hos underrätten; gränsdragningsfrågorna är normalt av rent juridisk karaktär och, såvitt förbundet förstår, blir det alltid yrkesdomarnas ord som kommer att väga tyngst i dylika sammanhang. Det är då skäligen likgiltigt, om dessa vid sin sida har nämndemän eller specialutsedda andra lekmän. Det enda som väl är uppenbart är att en jury i klassisk mening inte lämpar sig för dessa avgöranden. När det slutligen gäller åtal enligt brottsbalken i samband med åtal för otillåtet yttrande ter sig saken annorlunda för författarförbundet. Om man, som tydligen MMU gör, önskar få en annan bedömning än den vanliga tingsrättsbedömningen, måste det bli yttrandefrihetsdomstolen som får uppdraget att döma även i dessa mål. Författarförbundet medger att det för svensk rättstradition ter sig egendomligt om en jury i klassisk mening skulle få delta, men om man anser att sådana mål lämpligen bör handläggas i så nära anslutning som möjligt till yttrandefrihetsmålen bör detta också kunna accepteras. Skulle detta ändock inte accepteras finner författarförbundet att den här upptagna frågan ändå synes vara så sällan förekommande och så perifer i förhållande till övriga centrala synpunkter på yttrandefrihetsmålen i gemen, att man hellre bör avstå från detta "samdömande" framför att avskaffa jurysystem och övriga för rättegången nu gällande principer.

Mot bakgrund av att Sveriges författarförbund avvisar MMU:s förslag om en yttrandefrihetsdomstol behandlar förbundet frågan om en journalists medansvar för en publicerad artikel. Förbundet konstaterar att MMU håller fast den princip som redan gäller, nämligen att även en namngiven journalist vid en tidning är att betrakta som meddelare. Generellt sett är synpunkten acceptabel. Det kan emellertid finnas situationer i vilka det vore önskvärt, att sådan meddelare finge ta ansvar gemensamt med utgivaren, yttrar förbundet. Utgivaren och den namngivne journalisten kan ha i viss mån motstående intressen. Utgivaren kan finna det praktiskt eller faktiskt riktigt att erkänna brottslighet hos en viss artikel, för vilken han endast har formalansvar. Den som verkligen har författat artikeln saknar möjlighet att i processen hävda sina synpunkter. Det är självklart ett intresse för den verkliga författaren att han får en, på frivillighet grundad, möjlighet att styrka att artikeln inte är brottslig eller i varje fall att försvara den. Till detta kommer de erfarenheter som vid IB-affären har kunnat dras av tillämpningen av 7 kap. 3 § TF. Hade samtliga de uppgifter, som nu bedömes som i sig brottsliga, publicerats i böcker för vilka uppgiftsanskaffarna hade varit ensamma ansvariga, hade – enligt vad som framgår av Svea hovrätts icke överklagade beslut i häktningsfrågan – allmän rättegång inte kunnat komma i fråga. Nu framstod de såsom meddelare till en tidning, i vilken de publicerade signerade artiklar. Hade det varit möjligt för dem att ställa upp såsom personligt ansvariga för artiklarna, borde rimligen samma hinder mot vanlig brottmålsprocess ha förelegat som skulle varit fallet om de publicerat uppgifterna i böcker. Även enligt MMU:s

förslag gäller beträffande meddelande i vissa fall ett vanligt brottsbalksansvar (se 8 kap. 2-4 §§). Detta betyder att anställda journalister eller frilansare som i en periodisk skrift framträder med sina namn kan straffas i vanlig rättegång, medan den ansvarige utgivaren även för "det normala anskaffandet" av uppgifter faller under den grundlagsbestämda rättegången. De här angivna omständigheterna borde, summerar förbundet, föranleda ett övervägande, om inte en meddelare i fall som dessa borde frivilligt kunna ställa sig jämte utgivaren som ansvarig för innehållet i artiklar i periodisk press och därmed vinna det speciella skydd som grundlagen ger. Förbundet understryker att frågan om frivilligt inträde blir aktuell endast om författaren/meddelaren hotas av åtal enligt 8 kap. 2-4 §§ grundlagen. Förbundet framhåller att, om den föreslagna yttrandefrihetsdomstolen inte förverkligas, förbundets förslag utgör ett realistiskt fullföljande av MMU:s önskan att förstärka meddelarskyddet.

Några av de remissinstanser som motsätter sig en central yttrandefrihetsdomstol berör frågan om vilken av flera domstolar i första instans som bör handlägga mål med anknytning till yttrandefriheten.

Bestämmande för vilken yttrandefrihetsdomstol som är behörig bör beträffande periodisk skrift vara utgivningsorten och i övriga fall en åtalad persons bostadsort, anser *Svenska tidningsutgivareföreningen*, *Svenska journalistförbundet* och *Publicistklubben*.

Sveriges författarförbund antecknar att forum i tryckfrihetsmål nu är knutet till tryckeriets belägenhet. Detta har lett till mindre tillfredsställande resultat, och det finns ju f.ö. ingen möjlighet att på motsvarande sätt knyta forum till platsen för framställning av stencilerade eller fotokopierade skrifter, konstaterar förbundet. För de områden som MMU tar upp i sitt förslag, tryckta och stencilerade skrifter, radio, TV och film torde det vara fullt rimligt att ange forum enligt regler för civilrättsligt forum, dvs. – med författarförbundets förslag – yttrandefrihetsdomstolen i den domkrets där svaranden är bosatt.

Enligt *Svenska bokförläggareföreningens* åsikt bör man avskaffa de nu gällande reglerna för bestämmande av forum, enligt vilka orten för en skrifts tryckning är bestämmande. Det är inte minst denna opraktiska regel som medfört den ojämnhet i bedömningen av tryckfrihetsmål som utredningen velat eliminera. En naturlig lösning vore, säger föreningen, att följa de civilrättsliga reglerna för bestämning av forum, dvs. det där svaranden är bosatt.

När det gäller att avgöra forumfrågan vid åtal för yttrande i periodisk skrift bör utgivningsorten och inte tryckorten vara utslagsgivande, anser TCO. När det gäller andra skrifter bör valet av domstol ske med utgångspunkt från den ort där författaren är bosatt. Väcks åtal mot både den för publicering ansvarige och meddelare bör, enligt TCO:s mening, det första åtalet bli avgörande för forumfrågan.

6 Tillsyn och åtal m. m.

6.1 Gällande rätt

I princip innebär TF:s bestämmelser om tillsyn och åtal att övervakningen av att tryckfrihetens gränser inte överskrids inte ligger på polis- och åklagarorganisationen utan på justitieministern och JK.

Sålunda skall enligt 9 kap. 1 § TF chefen för justitiedepartementet själv eller genom av honom förordnade ombud vaka över förordningens efterlevnad. För att denna tillsyn skall kunna ske, är boktryckare enligt 4 kap. 7 § TF skyldig att lämna ett s. k. granskningsexemplar av tryckt skrift, när skriften ges ut. I Stockholm skall exemplaret lämnas till justitieministern och på annan ort till tryckfrihetsombudet där.

Finner justitieministern att allmänt åtal bör väckas för tryckfrihetsbrott, skall han enligt 9 kap. 2 § TF anmäla detta till JK. Denne kan även på eget initiativ väcka åtal för tryckfrihetsbrott, som hör under allmänt åtal. Han är likaså åklagare i fråga om annat brott mot TF. Även riksdagens ombudsmän får enligt RF åtala sådant annat brott, om det begås av någon som står under deras tillsyn. JK prövar självständigt frågan om åtal för tryckfrihetsbrott, men har justitieministern anmält en skrift till honom anses JK endast ha att pröva om lagliga förutsättningar för åtal finns, inte om åtal är lämpligt. På motsvarande sätt torde självständigt åtal från JK:s sida komma i fråga endast om åtalet inte har politisk betydelse. Enligt sin instruktion får JK uppdra åt annan att utföra åtal som JK beslutar. Om enskilt åtal för tryckfrihetsbrott gäller enligt 9 kap. 4 § TF vad i vanlig lag är föreskrivet, alltså rättegångsbalkens regler.

Med justitieministerns ställning som den som skall vaka över TF:s efterlevnad hänger samman att det enligt 5 kap. 5 § TF är han som meddelar och återkallar utgivningsbevis, utan vilket periodisk skrift inte får ges ut. Med periodisk skrift förstås enligt 1 kap. 7 § TF tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd tid ges ut med minst fyra, på särskilda tider utkommande nummer eller häften per år, samt löpsedlar och bilagor som hör till skriften. Har utgivningsbevis för skriften meddelats, skall denna anses som periodisk till dess beviset återkallas. I 5 kap. 5 och 7 §§ TF finns bestämmelser om vad ansökan om utgivningsbevis skall innehålla och om vissa villkor för att bevis skall få utfärdas. Vidare innehåller 5 kap. 6 § TF regler om återkallelse av sådant bevis.

6.2 Massmediutredningen

MMU föreslår en omläggning av tillsynen över TF:s efterlevnad. Förslaget innebär att justitieministern inte längre skall ha denna uppgift och att tryckfrihetsombuden avskaffas. I stället skall den som är åklagare vaka över att TF:s bestämmelser följs.

Som skäl för denna omläggning anför MMU att tryckfrihetsombuden saknar praktisk möjlighet att fullgöra sin granskningsuppgift och att skyldigheten att lämna granskningsexemplar långt ifrån alltid iakttas. Vidare framhåller utredningen att anmälningar från allmänheten och från polisen samt massmediernas bevakning av varandra gör att tillsynen fungerar väl så effektivt som om det finns en särskild organisation för övervakning.

Som en konsekvens av förslaget att slopa den särskilda tillsynsorganisationen skall enligt MMU skyldigheten att lämna granskningsexemplar upphöra.

När det gäller frågan om vem som skall ta initiativ till allmänt åtal för tryckfrihetsbrott föreslår MMU att denna uppgift anförtros JK. Detta innebär att justitieministern inte längre skall anmäla skrift till åtal. Enligt MMU kan dock en politisk bedömning i åtalsfrågan vara värdefull i en del fall. Grundlagen föreslås därför ge möjlighet att i vanlig lag föreskriva att regeringens tillstånd skall krävas för allmänt åtal för tryckfrihetsbrott av visst slag.

MMU föreslår en särskild föreskrift (12 kap. 1 § andra stycket MGL) om riksdagens ombudsmans tillsyn och rätt att föra talan i frågor som avses i MGL.

Enligt MMU:s mening saknas det anledning att i grundlag ge bestämmelser om vem som skall utfärda och återkalla utgivningsbevis. Sådana bestämmelser, liksom föreskrifter om ansökans innehåll samt om förutsättningar för utfärdande och återkallelse av bevis, bör i stället ges i vanlig lag. MMU uttalar att det bör övervägas att de uppgifter, som enligt 5 kap. 5 och 6 §§ TF åvilar justitieministern, anförtros patent- och registreringsverket.

6.3 Remissyttrandena

Positiva helhetsomdömen om MMU:s förslag rörande tillsyn och åtal m. m. lämnas av *Svea hovrätt* och *Föreningen Sveriges polismästare*.

Slopadet av den särskilda övervakningen genom justitieministern och tryckfrihetsombuden tillstyrks av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *kommunstyrelsen i Linköping*, *JK-utredningen*, *tryckfrihetsombuden i Göteborg* och *Malmö* samt *Svenska tryckeriföreningen*. *Kungl. biblioteket* förklarar sig inte vilja motsätta sig förslaget men erinrar om att den nuvarande ordningen med tryckfrihetsombud innebär ett värdefullt stöd för arkivbiblioteken vid fullföljandet av deras åligganden att åstadkomma så fullständiga samlingar som möjligt av tryck som framställs i landet.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har ingen erinran mot förslaget att ansvaret att vaka över efterlevnaden av grundlagen skall frångå justitieministern. Fakulteten förordar däremot att tryckfrihetsombuden skall finnas kvar. Fakulteten erinrar om att MMU framhåller att systemet så

till vida är föga effektivt att ombuden inte har möjlighet att granska skrifternas innehåll. Det kan emellertid hävdas, anser fakulteten, att värdet i systemet med granskningsexemplar ligger icke så mycket i att brottsliga skrifter upptäcks utan fastmer i att det skapar en utmärkt förutsättning för att fastställa preskriptionstiden. Den mera formella kontrollen av tryckår o. d. är väl heller icke helt utan värde. De av MMU föreslagna preskriptionsreglerna är väl fullt rimliga, men beträffande tryckt skrift kan svårigheter uppkomma att bevisa tidpunkten för preskriptionstidens början. Fakulteten föreslår därför att det gamla systemet för tryckta skrifter i huvudsak bibehålls med den modifikation att justitiekanslern blir tillsynsmyndighet i stället för justitieministern. Troligen kan rationaliseringar göras i fråga om tryckfrihetsombudens antal.

Mot förslaget att slopa skyldigheten att lämna granskningsexemplar har ingen erinran gjorts under remissbehandlingen.

Förslaget att JK skall vaka över efterlevnaden av grundlagen godtas uttryckligen av *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* som inte heller har någon erinran mot att JK skall vara åklagare i mål vid yttrandefrihetsdomstol, om denne såsom förutsätts i motiven även i fortsättningen skall kunna delegera uppgiften till annan åklagare. Vissa kommunikationsproblem torde uppkomma på förundersökningsstadiet, om ledningen av förundersökningen utövas från Stockholm, men ledningen kan väl också delegeras till lokal åklagare, och i den mån så bedöms icke böra ske torde somliga brott vara av den karaktär att förundersökningsledaren icke alltför ofta behöver ingripa. I verkligt allvarliga fall, såsom vid vissa högmålsbrott, torde man få räkna med att byråchef hos justitiekanslern eller rent av denne själv måste leda förundersökningen på platsen för brottet. Därest förundersökning i landsorten leds från Stockholm, kan svårigheter särskilt befaras i fråga om mycket brådslande åtgärder, såsom anhållningsbeslut. Med nutida och framtida möjligheter till telekommunikationer synes svårigheterna dock kunna bemästras.

JK-utredningen uttalar som sin mening att det inte föreligger något hinder av principiell eller praktisk art mot att tillsynen över efterlevnaden av den föreslagna grundlagen i första hand skall utövas av JK. Det synes fastmer lämpligt att tillsyns- och åtalsfunktionerna förenas och läggs på denne. Enligt MMU:s mening (s. 307) kan i vissa fall en politisk bedömning vara värdefull, varför det enligt grundlagen bör vara möjligt att i lag föreskriva att regeringens tillstånd skall fordras för allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott av visst slag. Kommittén delar denna uppfattning. Å andra sidan bör regeringen ha möjlighet att ta initiativ till åtal eller andra rättsliga åtgärder genom att överlämna handlingarna angående ett ifrågasatt yttrandefrihetsbrott till JK. JK:s ställning i sådant fall bör nämligen enligt kommittén bedömas på samma sätt som då eljest ett ärende överlämnas till JK för åtgärd, t. ex. för eventuellt åtal mot ämbetsman för brott i ämbetet. Det torde ligga i sakens natur att JK regelmässigt kommer att väcka åtal när han fått ett

sådant uppdrag och att han måste ha mycket starka skäl för att underlåta det. – I mål angående överskridande av yttrandefrihetsgränser är i allmänhet ej fråga om bevisfrågor utan rena omdömesfrågor, yttrar kommittén. JK torde efter en anmodan från regeringen i praktiken inte komma att vägra att väcka åtal i annat fall än då någon formell förutsättning härför brister. Prövningen av de rent lagliga förutsättningarna för åtal bör självfallet självständigt göras av JK. Kommittén anser sålunda att den praxis som gällt i förhållandet mellan justitieministern och JK, när justitieministern överlämnat ett tryckfrihetsärende till JK, bör gälla beträffande JK:s ställning gentemot regeringen, när regeringen initierat ett ärende angående ifrågasatt överskridande av yttrandefriheten. Kommittén anser att vad den nu har anfört om JK:s ställning gentemot regeringen torde gälla utan att i den föreslagna massmediegrundlagen erfordras någon särskild reglering härom. Kommittén är emellertid av den uppfattningen att det vore av värde att detta förhållande mellan regeringen och JK tydligare än vad som skett i betänkandet klarlades genom fortsatta motivuttalanden. Kommittén avser att i sitt slutliga betänkande närmare behandla frågan om JK:s lydnds-förhållande gentemot regeringen. Kommittén tillstyrker i övrigt vad som föreslagits beträffande JK:s uppgifter enligt den föreslagna grundlagen.

RÅ diskuterar frågan om åtalsrätten i yttrandefrihetsmål mot bakgrund av MMU:s förslag rörande meddelarskydd och anonymitet, som mottas positivt av RÅ. Denne påpekar att JK:s befattning med detta slags mål är historiskt betingad och var en naturlig lösning på den tid då JK var förtroendeämbetsman och tillika utövade den högsta åklagarfunktionen. JK har numera inte en förtroendetjänst utan är anställd medelst fullmakt erinrar RÅ. JK är heller inte högste allmänne åklagare. RÅ ställer frågan om det är en rationell och behövlig ordning att ha en uppdelning mellan RÅ och JK i fråga om åtalskompetensen. Som en jämförelse kan nämnas att i våra nordiska grannländer beslutanderätten i åtalsfrågor är samlade hos en myndighet. Man bör vidare enligt RÅ ha i minnet att MMU:s förslag på ett par punkter innebär en genomgripande förändring av gällande rätt. Justitieministerns tillsyn över tryckfriheten slopas och det tillskapas en ny rättegångsform. I det hänseendet föreslås inrättandet av en ny specialdomstol. Denna får ensam kompetens i alla mål som rör överträdelse av yttrandefriheten och dess arbetsformer anpassas till vad som gäller för övriga allmänna domstolar. Upphävandet av justitieministerns tillsynsplikt och inrättandet av en ny rättegångsordning talar för att man inte längre bibehåller den nuvarande ordningen i fråga om åtalsrätten. I enlighet med de anförda synpunkterna anser RÅ tiden mogen att överflytta åtalsbefogenheterna i yttrandefrihetsmål till RÅ. För detta talar även praktiska skäl. Om åtalsrätten i yttrandefrihetsmål och allmänna brottmål åvilar en och samma myndighet, kan man uppnå en smidig anpassning till olika processformer i den mån de konkurrerar. Vid kompetenskonflikter öppnar reglerna om åtalsunderlåtelse en möjlighet att i större utsträckning än vad MMU:s förslag medger

undvika kompetenskonflikter mellan yttrandefrihetsåtal och allmänt åtal. Även polisens och åklagarnas arbete kan underlättas. I vissa fall kommer det att vara nödvändigt med förundersökning vid åtal som anställs vid yttrandefrihetsdomstolen. Det ter sig naturligt att dessa förundersökningar följer samma regler som brottsutredningen vid allmänt åtal och att RÅ därför i kraft av sin ställning som högste allmänne åklagare har möjlighet att utöva tillsyn, t. ex. genom överprövning av åtalsbeslut eller av åtgärder under utredningens gång. I det här sammanhanget måste enligt RÅ:s mening hänsyn tas även till att straffprocessuella tvångsmedel kan användas vid yttrandefrihetsbrott och andra överträdelser av grundlagen. Härom ges vissa regler i lagförslaget, bl. a. i fråga om åklagares rätt att verkställa beslag. Denna rätt ersätter tryckfrihetsombudens behörighet att förordna om beslag. I den mån särskilda föreskrifter inte ges i grundlagen, gäller allmänna straffprocessuella bestämmelser. Med tanke på nu anförda och liknande synpunkter synes det vara till fördel om åtalsbefogenheterna enligt grundlagen generellt överflyttas till RÅ. Även med en sådan ordning är inte sagt att även tillsynsplikten behöver överflyttas. En lämplig lösning förefaller RÅ vara att denna utövas av JK och att JK i förekommande fall överlämnar ärendet till RÅ för åtalsprövning.

Enligt TCO:s mening faller det sig naturligare att RÅ skall vara den som vakar över efterlevnaden av denna grundlag och fungerar som åklagare i mål vid yttrandefrihetsdomstolen och föreslår därför denna ändring.

Svea hovrätt ställer frågan, om det inte kan vara ändamålsenligt inte minst från politisk synpunkt att lägga avgörandet i fråga om medgivande till allmänt åtal för tryckfrihetsbrott i visst fall hos justitieministern och inte hos regeringen i dess helhet.

Förslaget, att justitieministern inte längre skall utfärda och återkalla utgivningsbevis för periodisk skrift, har inte rönt någon gensaga vid remissbehandlingen.

7 Föredraganden

7.1 Utvidgning av det grundlagsskyddade området till andra skrifter än tryckta

Tryckfrihetsförordningen (TF) är tillämplig på skrifter som är tryckta, dvs. framställda i tryckpress (1 kap. 5 § TF). Som skrift räknas karta, ritning eller bild, även om den inte åtföljs av text. Någon närmare definition av begreppet tryckpress ges inte, och TF har tillämpats också på sådana nya tryckmetoder som offsettryck. Däremot faller andra metoder för mångfaldigande av skrifter utanför TF:s tillämpningsområde, exempelvis stencilering och fotokopiering.

För att anses som tryckt skrift skall skrift vara utgiven (1 kap. 6 § TF). Med utgiven förstås utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt.

Ett undantag från denna regel finns dock. Myndighets tryckta handlingar skall inte anses utgivna, om de skall hållas hemliga.

Att TF är tillämplig endast på skrifter som är tryckta och inte på skrifter som är mångfaldigade på annat sätt har sedan länge ansetts otillfredsställande. Enligt ett år 1912 framlagt förslag till TF skulle till tryckt skrift hänföras varje skrift som blivit mångfaldigad genom tryckpress eller därmed jämförligt medel. Frågan om en utvidgning av begreppet tryckt skrift övervägdes också i samband med tillkomsten av 1949 års TF. De skäl som då åberopades mot en sådan utvidgning var dels att det behövdes en klar gränsdragning med hänsyn till tillsyns- och ansvarsbestämmelserna, dels att den tekniska utvecklingen inte hade nått därhän att TF:s tillämplighet tvunget måste utsträckas på detta sätt.

Massmedieutredningen (MMU) föreslår nu att som tryckt skrift skall anses skrift som framställs i tryckpress eller mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande. Tanken bakom förslaget är att inte det tekniska framställningssättet som sådant utan de möjligheter att ge spridning åt skrifter som typiskt är förbundna med ett visst framställningssätt skall vara avgörande för om en skrift faller under grundlagens skydd eller inte. Tillämpningen av denna princip leder till att exempelvis vanliga skrivmaskinskopior faller utanför grundlagen.

För att utvidgningen av begreppet tryckt skrift inte skall medföra en alltför långtgående tillämpning av grundlagen föreslår MMU att skrift, som har mångfaldigats på annat sätt än genom tryckning, skall falla under grundlagen endast om den innehåller vissa uppgifter, nämligen om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för mångfaldigandet. Därigenom kan den, som framställer en stencilerad skrift, genom att ange dessa uppgifter på skriften eller utesluta dem välja om skriften skall åtnjuta det särskilda grundlagsskyddet eller inte. Periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis gäller, skall dock enligt förslaget alltid falla under grundlagen.

Som tryckt skrift skall enligt förslaget inte anses s. k. tillfällighetstryck, dvs. visitkort, blanketter, adresskort, etiketter, förpackningstryck, bruksanvisningar o. d.

Liksom enligt TF skall enligt förslaget tryckt skrift, för att anses som sådan, vara utgiven. Utan att någon ändring är avsedd föreslår MMU det tillägget att skrift anses utgiven då den har utlämnats för spridning "bland allmänheten".

Bestämmelserna i grundlagen om tryckt skrift skall enligt förslaget äga motsvarande tillämpning på sådan trådsändning som mottas i form av skriftligt meddelande, t. ex. faxsimiltidningar.

MMU:s förslag att med tryckta skrifter jämställa skrifter som mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande och som innehåller vissa uppgifter har mottagits mycket gynnsamt av remissinstanserna. De invändningar som görs avser i allt väsentligt detaljer i förslaget. Viss kritik riktas sålunda mot att begreppet "tryckt skrift" får beteckna

också skrift som inte är tryckt. Från några håll uttalas tveksamhet över förslaget konsekvenser för myndigheters handlingar, som t. ex. fotokopieras och är försedda med sådana uppgifter att de enligt förslaget anses som tryckta skrifter.

För egen del anser jag det mycket angeläget att tryckfrihetslagstiftningen blir tillämplig inte bara på skrifter som framställs genom tryckning utan också på skrifter som mångfaldigas genom andra metoder som såvitt gäller resultatet kan jämföras med tryckning. Utvecklingen av tekniken att mångfaldiga skrifter har lett till att den gräns, som TF drar mellan tryckta skrifter och andra, inte längre ter sig lika motiverad som tidigare. Såsom MMU har framhållit är det för den enskilde medborgarens rätt att utnyttja grundlagens skydd av stor betydelse att andra och billigare framställningsmetoder än tryckning kan användas. Man skulle med visst fog kunna hävda att den tryckfrihet, som TF tillerkänner varje svensk medborgare, har mist en del av sitt innehåll till följd av att tryckningen har blivit så dyr att den ligger utanför flertalets ekonomiska möjligheter men att den återställs genom den föreslagna utvidgningen.

I det följande föreslår jag att den nuvarande tillsynsorganisationen för tryckta skrifter skall avskaffas. Därmed försvinner också skyldigheten att avlämna granskningsexemplar av tryckt skrift. Med dessa förändringar bortfaller ett skäl som har anförts mot att TF:s tillämpningsområde vidgas (se SOU 1947:60 s. 58).

Mot denna bakgrund förordar jag i likhet med MMU att TF görs tillämplig även på andra skrifter än tryckta.

Mot MMU:s förslag att endast skrifter, som är framställda genom vissa tekniska förfaranden, skall jämföras med tryckta har ingen erinran gjorts under remissbehandlingen. Även jag ansluter mig till förslaget. Detta innebär att skrifter som mångfaldigas genom maskinskrift inte faller under grundlagen.

Sådana tekniska förfaranden som mångfaldigande av skrift genom upprepade utskrifter av samma text på en dators radskrivare och utskrift hos flera mottagare av innehållet i trådsändning får anses vara att jämföras med kopiering med hjälp av skrivmaskin, låt vara att de är mer effektiva. Dessa förfaranden skiljer sig från sådana tekniska förfaranden som tryckning och stencilering genom att de inte på samma sätt tillåter framställning på en gång och på ett ställe av ett flertal exemplar av en skrift. De tekniska förfaranden som jag här talar om har inte heller hittills i vårt land fått något större användningsområde. Tekniken är visserligen stadd i snabb utveckling, men den har ännu inte nått dithän att något påtagligt behov av ett grundlagsskydd har uppkommit. Enligt min åsikt talar alltså övervägande skäl för att TF nu inte görs tillämplig på skrifter som har mångfaldigats på sätt som nu har sagts. Jag vill dock betona att det snart kan bli aktuellt att på nytt pröva denna fråga. Sålunda torde det vara naturligt att den utredning, som enligt vad jag har förutskickat skall få till uppgift att utarbeta

ett nytt förslag till grundlag, uppmärksammar denna fråga, bl. a. i samband med gränsdragningen mellan tryckt skrift och radioprogram.

Viss kritik har som nämnts riktats mot förslaget att begreppet "tryckt skrift" skall innefatta andra skrifter än tryckta. Enligt min mening bör uttrycket tryckt skrift liksom hittills beteckna skrift som har framställts i tryckpress med den innebörd detta uttryck har f. n. Även tryckning t. ex. i offsetpress bör alltså inbegripas. Någon lämplig sammanfattande benämning för sådana skrifter, som bör jämföras med tryckta, eller för alla skrifter, som TF bör vara tillämplig på, står inte till buds. Jag föreslår därför att TF görs tillämplig på skrift som har framställts i tryckpress samt – i princip – på skrift som har mångfaldigats genom stencilering eller därmed jämförbart förfarande.

Om TF görs tillämplig också på skrifter som har mångfaldigats på annat sätt än genom tryckning, är frågan om alla sådana skrifter skall falla under grundlagen eller om någon eller några särskilda förutsättningar skall vara uppfyllda för att så skall bli fallet. MMU anser en avgränsning ofrånkomlig och diskuterar olika vägar att åstadkomma denna. Tänken att upplagens storlek eller ett ansökningsförfarande skall bli bestämmande avvisas av utredningen som i stället stannar för att låta grundlagens tillämplighet bli beroende av att vissa uppgifter sätts ut på skriften.

Ingen remissinstans har haft något att invända mot MMU:s uppfattning att TF inte skall vara tillämplig på alla skrifter som framställs genom stencilering eller därmed jämförbart förfarande. Även jag vill ansluta mig till denna uppfattning. Sådana skrifter har i en helt annan utsträckning än tryckta användningsområden som ligger utanför dem som tryckfriheten skall ges skydd åt. Detta gäller bl. a. flertalet allmänna handlingar som fotokopieras i ett antal exemplar men också t. ex. många enskilda handlingar som genom stencilering mångfaldigas för spridning i en trängre krets.

När det gäller frågan hur en lämplig avgränsning av TF:s tillämplighet på stencilerade och därmed jämförbara skrifter skall åstadkommas är som MMU har angivit olika lösningar tänkbara. Enligt min mening bör man vid valet mellan dessa lösningar fästa avgörande vikt vid att man lätt kan konstatera om en skrift faller under TF:s skydd eller inte. Så måste exempelvis polisen veta, om den får ta en skrift i beslag på grund av att denna innehåller något brottsligt. Detta är inte tillåtet beträffande tryckt skrift, och detsamma bör givetvis gälla stencilerade och därmed jämförbara skrifter, som skall falla under grundlagen. Att en skrift är tryckt är förhållandevis lätt att konstatera. Motsvarande ledning ger inte t. ex. en fotokopia. Den kan lika gärna vara det enda exemplaret som ett av ett flertal. Det behövs därför något som utmärker att en skrift, som är mångfaldigad genom exempelvis fotokopiering, faller under TF. Att upplagan har viss storlek uppfyller inte ett sådant krav. Inte heller ett ansökningsförfarande är ur denna synvinkel lämpligt. I stället bör det av själva skriften framgå att

den faller under TF. Den bör med andra ord innehålla något som utvisar att så är fallet.

Ett sätt att utmärka att en stencilerad eller fotokopierad skrift faller under TF är att låta skriften innehålla ett särskilt tecken eller en särskild symbol. Denna lösning har avvisats av MMU men förspråkas av JK. En annan möjlighet, som är den MMU har stannat för, är att skriften skall ange vem som har mångfaldigat den samt var och vilket år detta har skett. Ett flertal remissinstanser har tillstyrkt denna lösning. De uppgifter som det här gäller är sådana som enligt TF skall åsättas tryckt skrift. Jag vill erinra om att denna skyldighet hänger samman med tillsynen över tryckta skrifter och kan sägas utgöra en förutsättning för systemet med det särskilda ansvaret för innehåller i tryckt skrift. Förs även stencilerade och därmed jämställda skrifter in under TF:s skydd, är det enligt min mening både rimligt och naturligt att dessa uppgifter också skall finnas på sådana skrifter. Till skillnad från vad som gäller för tryckta skrifter bör det i fråga om den nytillkomna gruppen av skrifter i allmänhet göras till en förutsättning för att TF skall vara tillämplig att uppgifterna är utsatta på skriften. Jag ansluter mig alltså i princip till MMU:s lösning.

Emellertid är förslaget att TF skall vara tillämplig på skrift som är mångfaldigad genom stencilering eller därmed jämställt förfarande, om skriften innehåller uppgift om vem som har mångfaldigat den samt var och när detta har skett, inte helt tillfredsställande. Som några remissinstanser har anmärkt innehåller handlingar som har mångfaldigats hos myndigheter och företag ofta uppgift på myndigheten eller företaget, dess adress och datum. Det skulle därför kunna uppstå tvekan om en sådan skrift faller under TF. Jag har i det föregående understrukit vikten av att man lätt kan avgöra om TF är tillämplig på en skrift eller inte. Jag anser därför att ytterligare någon uppgift skall tas med i en stencilerad eller därmed jämställd skrift för att denna skall falla under TF. Eftersom stencilerad eller därmed jämställd skrift skall vara mångfaldigad för att TF skall vara tillämplig på den, är det enligt min mening naturligt att uppgift härom skall tas med i skriften. Denna uppgift saknar visserligen motsvarighet hos tryckt skrift, men man kan på grund av själva framställningssättet utgå från att sådan skrift har blivit mångfaldigad. Någon saklig skillnad i förhållande till MMU:s förslag innebär det knappast att uppgiften skall sättas ut.

Det jag nu har anfört om stencilerade och därmed jämställda skrifter har tagit sikte på sådana skrifter i allmänhet. Det finns emellertid anledning att behandla sådana skrifter på ett särskilt sätt, om de är periodiska. Utvidgas TF:s tillämplighet till andra framställningssätt än tryckning, anser jag att det inte finns anledning att behandla periodiska skrifter olika alltefter deras framställningssätt. Det synes därvid lämpligt att, som MMU har gjort, låta det vara bestämmande att utgivningsbevis gäller för stencilerad eller därmed jämställd skrift. Jag föreslår därför i likhet med MMU att under TF alltid skall falla stencilerade och liknande skrifter, för vilka gäller utgivningsbevis.

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att TF skall vara tillämplig – förutom på skrift framställd i tryckpress – även på skrift som har mångfaldigats genom stencilering eller därmed jämställt förfarande, om antingen utgivningsbevis gäller för skriften eller skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet. I sistnämnda fall bör det sålunda krävas att uppgifterna är sammanhållna på sådant sätt att det framgår att avsikten med anteckningarna just varit att TF skall bli tillämplig.

MMU:s förslag såvitt gäller s. k. tillfällighetstryck har i vissa hänseenden kritiserats av remissinstanserna. För egen del finner jag att bärande skäl att nu överge gällande ordning inte föreligger. Jag anser sålunda att dylika tryckalster tills vidare liksom f. n. bör falla under begreppet tryckt skrift. Detta hindrar givetvis inte att de i visst hänseende kan särbehandlas i TF. Inte heller är jag beredd att föreslå någon ändring beträffande bestämmelsen i 1 kap. 6 § TF att tryckt skrift, för att anses som sådan, skall vara utgiven, dvs. utlämnad till salu eller för spridning på annat sätt. Denna bestämmelse bör givetvis gälla också stencilerad eller därmed jämförlig skrift.

7.2 Omfattningen av det tryckfrihetsrättsliga meddelarskyddet m. m.

Inledande synpunkter

Enligt den nya RF hör till de grundläggande rättigheterna inte bara yttrandefriheten utan också rätten till information. Dessa båda rättigheter är i själva verket oupplösligt förbundna med varandra. TF värnar inte heller enbart om rätten att framföra åsikter och meddela uppgifter i tryckt skrift. Den slår också vakt om informationskällorna till tryckta framställningar. Det sker inte minst genom bestämmelserna om frihet från åtal och straff för den som lämnar ett meddelande för publicering, även om detta annars skulle vara brottsligt till sitt innehåll, och om rätt till anonymitet för sådan meddelare. Som en gemensam beteckning på detta komplex av bestämmelser kan man använda termen meddelarskydd.

Bestämmelserna om ansvarsfrihet och anonymitetsskydd för meddelare har ett nära samband med det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet och har också historiskt sett vuxit fram ur detta. Den svenska tryckfrihetsrätten bygger på att ansvaret för innehållet i en tryckt skrift är samlat hos en enda person, för periodisk skrift utgivaren och för annan skrift i regel författaren. Andra medverkande kan i princip inte göras ansvariga.

De förslag i fråga om meddelarfrihet och anonymitet som har lagts fram av MMU och TK bygger på nuvarande principer. Det kan inte råda någon tvekan om att förslagen som helhet innebär ett ökat rättsligt skydd för nyhetsförmedlingen och informationskällorna i övrigt.

Företrädare för massmedierna har ofta vitsordat att det tryckfrihetsrättsliga meddelarskyddet är en väsentlig betingelse för pressens arbetsmöjligheter. Uppslutningen kring huvudprinciperna bakom MMU:s och TK: förslag i denna del har också varit allmän under remissbehandlingen. Ett par instanser, bland dem JO och Sveriges advokatsamfund, har dock ifrågasatt, om inte reglerna om tystnadsplikt i princip kunde utformas så att samma tystnadsplikt gäller oberoende av om uppgift lämnas till publicist eller till annan. Advokatsamfundet ställer sig frågande till en ordning som innebär att uppgifter som annars omfattas av tystnadsplikt straffritt kan lämnas till en journalist för publicering i hundratusentals tidningsexemplar. En sådan konstruktion är enligt samfundet svårförståelig för det allmänna rättsmedvetandet. Dessa uttalanden, som torde ha giltighet också för andra meddelanden som blir straffria till följd av TF, ger mig anledning att ta upp den grundläggande frågan om det berättigade i en undantagsreglering för publiceringsmeddelanden.

Utmärkande för ett demokratiskt samhälle är den fria debatten om samhälls- och kulturfrågor och den offentliga granskningen av dem som i allmän eller enskild befattning övar inflytande. För denna debatt och bevakning spelar det tryckta ordet, särskilt tidningspressen, en huvudroll. En förutsättning för att tryckfriheten skall kunna fylla sin funktion i det demokratiska systemet är uppenbarligen att tillgången till information om skilda samhällsförhållanden är riklig. Ibland kan det visa sig nödvändigt att i tryckta framställningar öppet ventilera också omständigheter av tämligen känslig art. I varje fall behöver författare och journalister ofta initierad kunskap som underlag för kommentarer och information till allmänheten.

Inskränkningar, t. ex. i form av tystnadsplikt, i friheten att lämna meddelanden till andra utgör enligt regeringsformen (RF) begränsningar i den medborgerliga yttrandefriheten. Redan härav följer att sådana inskränkningar alltid skall präglas av restriktivitet. Detta förhållande kommer än klarare till uttryck i RF, om skyddet där för yttrande- och informationsfriheten förstärks i huvudsaklig överensstämmelse med fri- och rättighetsutredningens förslag. Även de inskränkningar i den allmänna meddelarfriheten som RF medger skulle emellertid säkerligen få ogynnsamma följder för det önskvärda nyhetsflödet till publicister och författare, om de tillämpades fullt ut också gentemot dessa. Faran består inte endast i att meddelanden som med tanke på informationsintresset är önskvärda eller försvarliga drabbas av straff. Risker är också att t. ex. tystnadspliktsregleringen verkar hämmande på tjänstemäns och andras benägenhet att gå till handa med upplysningar även utanför det område som vid en strikt juridisk tolkning är att anse som sekretessbelagt. En sådan diskretion kan i vissa sammanhang vara naturlig. I förhållande till massmedierna blir den ett hinder för den fria opinionsbildningen.

En privilegierad behandling av publiceringsmeddelanden är inte liktydig med ett stort antal publiceringsskador. I själva verket torde, som TK fram-

håller i anslutning till ett uttalande av MMU, det största värdet i en vidsträckt meddelarfrihet ligger i att uppgifter lämnas, inte för direkt publicering, utan mera för att tjäna som underlag för kommande publicering i ämnet. Också när viss ömtålig information ges offentlighet, sker det erfarenhetsmässigt ofta i former som utesluter eller mildrar olägenheterna. Härtill medverkar givetvis att publicisten i vissa fall bär ett tryckfrihetsrättsligt ansvar för uppgifternas publicering. Av väl så stor betydelse är den självsanerande verksamheten inom pressen, särskilt den som bedrivs av Pressens opinionsnämnd och Allmänhetens pressombudsman, och de etiska regler som i anslutning härtill har utbildats. Jag finner det vidare angeläget att framhålla att straffrihet för meddelare inte betyder att offentliga tjänstemän är skyldiga att i motsvarande mån lämna upplysningar till t. ex. pressen om känsliga förhållanden. Innebörden av en särskild tryckfrihetsrättslig meddelarfrihet är i stället den att det allmänna – med tanke på de viktiga intressen som informationsfriheten representerar – överlåter åt den enskilde att, utan risk för repressalier, själv bedöma om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande. Man kan räkna med att han därvid beaktar de skyddsintressen som en vanligtvis gällande tystnadspliktsregel värnar om, liksom sin uppfattning om hur informationsmottagaren kommer att handskas med stoffet. Sammanfattningsvis anser jag alltså att farhågorna för att ett särskilt skydd för dem som meddelar uppgifter till publicister skall leda till återkommande skador är överdrivna. Liksom hittills bör man för framtiden i stor utsträckning kunna förlita sig på massmediernas och uppgiftslämnarnas omdöme och ansvarskänsla.

Det vore trots det sagda oralistiskt att bortse från att meddelarfriheten kan leda till oönskade konsekvenser i form av publicitetsskador. Enligt min mening kan dock någon tvekan inte råda om att det, allmänt sett, är ett mindre ont att i vissa fall omständigheter som bort förtigas uppenbaras än att missförhållanden i allmän eller enskild verksamhet får fortgå opåtalat eller att den offentliga debatten i någon allmän angelägenhet uteblir eller kommer i obalans på grund av brist på information.

Min slutsats blir alltså att de som meddelar sig med pressen eller annars med publicister bör åtnjuta en vidsträckt frihet. Att emellertid denna frihet – liksom flertalet andra rättigheter – har sina begränsningar ligger i öppen dag. Enskildas personliga integritet och ekonomiska intressen kan inte heller i detta sammanhang lämnas utan varje skydd. Också mycket betydelsefulla allmänna intressen kräver sitt beaktande. Det blir nödvändigt att göra en avvägning mellan motstående och svårjämförbara intressen, en avvägning som oundvikligen får karaktären av en kompromiss.

Hittills har närmast varit tal om meddelares frihet från straffansvar och liknande rättsverkningar. Fråga är dock om inte anonymitetsrätten är den viktigaste komponenten i skyddet för nyhetskällorna. Det kan med fog antas att det, om inga skyddsbestämmelser fanns, mindre skulle vara fruktan för straff än fruktan för omgivningens – t. ex. överordnades och arbets-

kamraters – reaktion som skulle avhålla en person från att dra fram betydelsefulla omständigheter i ljuset. Anonymitetsrätten sträcker givetvis också sin verkan in på det område där det är juridiskt fullt tillåtet att lämna underrättelser, vare sig det sker för offentliggörande i tryck eller för annat syfte.

Emellertid råder det ett intimt samband mellan meddelares ansvarsfrihet och anonymitetsrätt. Som hovrätten över Skåne och Blekinge har påpekat förutsätter ett effektivt anonymitetsskydd strafffrihet. Endast om ett meddelande är fritt från påföljd, kan man nämligen upprätthålla ett förbud för allmänt organ att efterforska den person som har lämnat meddelandet för offentliggörande i tryckt skrift. Detta betyder att man vid fastställandet av gränsen för det straffrättsliga meddelarskyddet måste beakta inte minst dess verkan för efterforskningsmöjligheterna.

Å andra sidan leder gällande anonymitetsbestämmelser till en faktisk utvidgning av det straffria området för meddelare. Reglerna i TF om tystnadsplikt för den som har tagit befattning med tillkomsten av en tryckt skrift hindrar nämligen i betydande omfattning ingripande mot meddelare som har överträtt det straffrättsliga meddelarskyddets gränser. Härigenom mildras följderna för den meddelare som har misstolkat innebörden av de föreskrifter som bestämmer dessa gränser.

Vad jag i det föregående har sagt om anonymitetsskyddets betydelse för meddelare har i det väsentliga sin giltighet också när det gäller författare till tryckt skrift.

Enligt min mening bör anonymitetsskyddet alltjämt fylla de funktioner inom tryckfrihetsrätten för vilka jag nu har redogjort.

Jag nämnde tidigare att MMU:s förslag innebär en utbyggnad av skyddet för meddelare. Detta konstaterande grundar sig bl. a. på att skyddsreglerna enligt MMU skall avse också den nya kategori av skrifter som förs in under grundlagen, dvs. stencilerade eller på liknande sätt mångfaldigade skrifter.

I detta avsnitt skall jag nu i fortsättningen ta upp andra viktiga frågor angående meddelarfrihetens och anonymitetsskyddets omfattning. Meddelarfriheten i förhållande till utrikes tryckta skrifter kommenterar jag dock först i specialmotiveringen. Ett uppmärksammat inslag i MMU:s förslag gäller processformen för beivrande av straffbara publiceringsmeddelanden. Denna fråga kommer jag att behandla i avsnitt 7.3.

Kretsen av dem som åtnjuter meddelarfriheten. Skydd för anskaffare av uppgift för publicering

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF skall det stå envar fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företaget för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter. Meddelarfriheten begränsas emellertid

till en del enligt 7 kap. 3 § TF. Ansvar kan sålunda utkrävas om meddelandet innefattar ärekränkning och inte införs i skriften, om det innebär vissa grova brott mot rikets säkerhet, om meddelaren bryter mot lagstadgad tystnadsplikt som åligger honom som offentlig funktionär samt om han lämnar ut allmän handling som skall hållas hemlig.

Reglerna om meddelarfrihet skall ses i sitt sammanhang med det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet. Detta innebär som nämnts att endast en person kan göras ansvarig för innehållet i tryckt skrift, i allmänhet utgivaren beträffande tidning eller annan periodisk skrift och författaren i fråga om skrift som inte är periodisk. Övriga inblandade går i princip fria. Dit hör författare till artikel i periodisk skrift. Men också författare till icke-periodisk skrift är fritagen från ansvar från tryckfrihetsbrott, om hans namn inte är utsatt på skriften och han inte framträder öppet.

Under återopande av systemet med ensamansvar föreslår MMU att meddelarfriheten skall gälla alla som – utan att stå det särskilda ansvaret – har medverkat vid tillkomsten av en framställning i tryckt skrift och som har bidragit till att framställningen har fått ett visst innehåll, i vissa fall alltså även författaren. Den som i enlighet härmed skall betraktas som meddelare är å andra sidan underkastad undantagen i meddelarfriheten och därför ansvarig för t. ex. grova brott mot rikets säkerhet och brott mot tystnadsplikt i vissa fall.

MMU:s förslag, som gäller också övriga massmedier enligt massmediegrundlagen (MGL), har inte mött någon invändning från remissinstansernas sida. Också jag ansluter mig till förslaget. Det överensstämmer till största delen med vad som redan får anses gälla enligt TF. Bl. a. vill jag erinra om att såväl enligt förarbetena till TF (prop. 1948:230 s 144) som enligt rättspraxis artikelförfattare i periodisk skrift, som inte själv är utgivare, har det straffansvar som anges i 7 kap. 3 § TF. Det är emellertid något tveksamt om MMU:s ståndpunkt till alla delar sammanfaller med gällande rätt. I varje fall kan det vara befogat att TF får ge tydligare besked om vad som skall gälla. Jag kommer tillbaka till denna fråga i specialmotiveringen.

Gärning varigenom en uppgift anskaffas för publicering i tryckt skrift faller, åtminstone i princip, utanför skyddsregleringen i TF. Förhållandet uppmärksammades i samband med IB-affären. MMU föreslår nu att anskaffande av uppgift inordnas under grundlagsregleringen såväl straffrättsligt som processuellt. Jag skall i detta avsnitt ta upp frågan i vad mån anskaffande av uppgift för publicering skall föranleda ansvar.

Har den som är tryckfrihetsrättsligt ansvarig för en skrift skaffat en publicerad uppgift genom brottslig gärning, svarar han enligt MMU:s förslag för denna endast såsom för ett moment i ett yttrandefrihetsbrott eller, med motsvarande term enligt TF, ett tryckfrihetsbrott. Innefattar brott, som enligt grundlagen är yttrandefrihetsbrott, enligt gärningsbeskrivningen i vanlig lag också anskaffande av uppgift, får sålunda vid bedömandet av påföljden för yttrandefrihetsbrottet beaktas även anskaffandet. Detta gäller t. ex. spioneri,

som enligt brottsbalken kan bestå både i att någon anskaffar och i att någon lämnar uppgift rörande försvarsangelägenheter. Anskaffande av uppgift för publicering jämföras med meddelande i övriga fall, dvs. när uppgiften inte har publicerats av anskaffaren i skrift för vilken han själv är särskilt ansvarig. Anskaffandet är alltså straffritt, om det inte innefattar spioneri eller vissa andra grova brott mot rikets säkerhet. Från nu angivna regler gäller det generella undantaget att ansvar utkrävs i vanlig ordning vid överträdelse av bestämmelse som särskilt straffbelägger sättet för anskaffande, t. ex. inbrott och olovlig avlyssning.

Under remissbehandlingen har MMU:s förslag i denna del över lag fått ett positivt mottagande. Ett par instanser anser emellertid att man knappast kan tala om någon utvidgning av meddelarskyddet och att frågan om anskaffande har fått överdrivna proportioner.

För egen del vill jag erinra om att TF skyddar inte enbart friheten att yttra sig i tryckt skrift utan också informationsfriheten i anslutning härtill. Informationsfriheten definieras i RF som en rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar. MMU:s förslag angående anskaffande av uppgifter innebär för TF:s del att denna kommer att skydda informationsfriheten i förhållande till tryckta skrifter även såvitt angår det aktiva informationsinhämtandet. Detta ser jag som en principiellt värdefull förstärkning och en logisk utbyggnad av det nuvarande meddelarskyddet. Genomförs förslaget, blir det inte möjligt att genom vanlig lagstiftning förbjuda inhämtande av viss information för publicering. Denna verkan framstår som mera betydelsefull än de rent faktiska förändringarna i nu rådande möjligheter att lagligen inhämta uppgifter för publicering. Dessa förändringar är emellertid inte betydelselösa. Förslaget bidrar också till att klargöra rättsläget i vissa tveksamma fall. Bl. a. kommer det att för framtiden stå klart att publicist eller meddelare inte kan avkrävas ansvar därför att han har anstiftat annan att bryta sin tystnadsplikt och därigenom skaffat sig uppgifter som grund för offentliggörande.

Jag ansluter mig med hänvisning till det anförda i allt väsentligt till vad MMU har föreslagit om grundlagsskydd för anskaffande av uppgifter i publiceringssyfte. Liksom MMU anser jag att brott mot bestämmelser som gäller sättet att inhämta upplysningar bör falla vid sidan om grundlagsskyddet. Det kan enligt min mening inte komma ifråga att privilegiera journalister eller andra som för att söka material för artiklar eller böcker använder sig av t. ex. inbrott, brott mot telehemligheten eller posthemligheten eller olovlig avlyssning. De särskilda omständigheter som här någon gång kan tänkas tala i mildrande riktning torde kunna beaktas inom ramen för brottsbalkens bestämmelser.

Den partiella ansvarsfriheten för den som anskaffar uppgift för publicering bör tillkomma både den som avser att själv som författare publicera uppgifterna och den som vidarebefordrar dem som tryckfrihetsrättsligt meddelande. Skyddet bör inträda redan vid själva anskaffandet och i princip

oavsett om åtgärden har hunnit fullföljas som avsett.

Enligt MMU kan den för en skrift ansvarige läggas till last att han genom brottslig gärning har anskaffat en publicerad uppgift, så snart han har gjort sig skyldig till brott som är yttrandefrihetsbrott och som enligt gärningsbeskrivningen i vanlig lag tillika innefattar anskaffande av uppgift, t. ex. obehörig befattning med hemlig uppgift. För egen del finner jag det emellertid mest konsekvent att ansvaret även för den för tryckfrihetsbrott ansvarige i fråga om anskaffande begränsas till de grova brott som rikets säkerhet som – enligt vad jag föreslår i det följande – bryter genom meddelarskyddet. Min ståndpunkt är förestavad också av omtanke om medelarnas anonymitetsskydd. Man bör inte i onödan riskera att röja publicistens källa genom att vid domstol behandla det sätt på vilket han har införskaffat en uppgift. Jag anser det vidare något sökt och onödigt komplicerat att – som MMU – betrakta den brottsliga gärning varigenom uppgift har inhämtats som ett moment i ett tryckfrihetsbrott. De önskemål som ligger bakom denna konstruktion – att inte frågan om ansvar för anskaffandebrott skall av åklagare och myndigheter handläggas separat och med bortscende från sambandet med publiceringen – kan tillgodoses på processuell väg. Jag återkommer till denna fråga i följande avsnitt.

Tystnadsplikt och meddelarfrihet

Av begränsningarna i meddelarfriheten har den, som ger försteg åt vissa tystnadsplikter, genom åren tilldragit sig den största uppmärksamheten. Enligt 7 kap. 3 § TF gäller nu att meddelarskyddet viker om meddelandet utgör ett brott mot en tystnadsplikt för en offentlig funktionär och tystnadsplikten är föreskriven i lag. Kravet på föreskrift i lag infördes i författningstexten på förslag av konstitutionsutskottet (1948:30 s. 33), medan i den proposition (1948:230) som låg till grund för TF endast föreslogs krav på att tystnadsplikten skulle framgå av författning.

Förhållandet mellan tystnadsplikter och principen om skydd för meddelare behandlades av offentlighetskommittén som presenterade sitt slutförslag år 1966 (SOU 1966:60). Förslaget föranledde emellertid inte lagstiftning. I stället hänsköts frågan om avvägning mellan tystnadsplikt och meddelarskydd först till offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén för att därefter i huvudsak föras över till MMU.

MMU föreslår att åtal skall kunna väckas för uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt vid meddelande för publicering endast i de fall som anges i en särskild tillämpningslag. Däremot uppställs inte något krav på att själva tystnadsplikten skall vara upptagen i lag eller på att den skall avse förhållande som någon har fått kännedom om såsom offentlig funktionär.

Under remissbehandlingen har MMU:s förslag kritiserats av JK. Denne anser att gränsen mellan tystnadsplikter som bryter meddelarskyddet och sådana som inte gör det visserligen bör anges i en särskild lag men att

principerna för gränsdragningen bör framgå av grundlagen. Denna borde därför kompletteras med en förteckning som kortfattat anger vilka typer av tystnadsplikter som kan gälla också för publikationsmeddelanden.

Tystnadspliktskommittén (TK) har grundat sitt förslag angående förhållandet mellan meddelarfrihet och tystnadsplikt på den av MMU föreslagna grundlagsregleringen av frågan. Kommittén säger sig av tidsskäl inte ha hunnit fullständigt pröva JK:s nyss återgivna tanke. TK har emellertid ställt samman ett utkast till grundlagsbestämmelse, avsedd att fylla den uppgift som JK har angett. Utkastet upptar i åtta punkter typer av meddelanden för vilka ansvar, enligt vad som närmare anges i särskild lag, kan utkrävas utan hinder av meddelarskyddet.

TK har utarbetat förslag till sådan tillämpningslag som avses i den av MMU föreslagna grundlagsbestämmelsen. I lagen beskrivs fristående – och alltså utan hänvisning till annan författning – tystnadsplikter vars åsidosättande kan leda till straff också när det är fråga om meddelande för offentliggörande i massmedium. Åtskilliga av dessa tystnadsplikter förutsätter att meddelandet i det särskilda fallet leder till skada av närmare angivet slag. De i lagen upptagna bestämmelserna konstituerar inte själva någon tystnadsplikt utan förutsätter att sådan finns föreskriven i annan författning. Av särskild betydelse härvidlag är det förslag till lag om tystnadsplikt för offentliga funktionärer som kommittén samtidigt lägger fram. Denna lag är avsedd att ge en samlad reglering av de offentliga tystnadsplikterna. I ett mindre antal fall förutsätts att utfyllande bestämmelser meddelas genom lag eller förordning. Lagen upptar en allmän bestämmelse om tystnadsplikt beträffande innehållet i hemlig handling.

Gränsdragningen i den särskilda tillämpningslagen mellan tystnadsplikter som gäller också gentemot pressen m. fl. och sådana som viker för grundsatsen om meddelarfrihet innebär på några punkter en förstärkning av tystnadsplikter, sett i förhållande till gällande rätt. I betydligt fler fall förskjuts emellertid gränsen i motsatt riktning. Bl. a. får massmedierna ökad tillgång till hemliga uppgifter i sociala ärenden och andra ärenden där det är fråga om myndighetsutövning mot enskild. Syftet är att underlätta en balanserad och på mera allsidigt underlag grundad publicitet och debatt kring myndigheternas ingripanden mot enskilda. För att motverka att denna större öppenhet leder till publicitetsskador för enskilda föreslår TK att det allmänna i större utsträckning än nu tar ansvar för utredning och rättegång i mål om förtal av enskild. Endast i ett par undantagsfall föreslås den särskilda tystnadsplikten kring innehållet i hemlig handling få företräde framför grundsatsen om meddelarskydd.

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över TK:s förslag angående tystnadsplikt och meddelarfrihet har godtagit lösningen att de tystnadsplikter som skall gälla framför meddelarfriheten skall anges i en särskild lag. Vissa alternativa förslag har emellertid också förts fram. Jag återkommer strax till dessa. Av dem som tillstyrker den av TK förordade konstruktionen

har en majoritet uttalat sig till förmån för JK:s tanke att grundlagen skall ange en ram för de tystnadsplikter som får bryta genom meddelarfriheten. Många remissinstanser ansluter sig i stort till de avvägningar som TK har gjort i den särskilda lagen. Åtskillig kritik mot innehållet i lagen förekommer emellertid också. Särskilt den föreslagna utvidningen av meddelarskyddet på socialvårdens område har sålunda kritiserats för att inte ge tillräckligt skydd för den personliga integriteten. Den för kommitténs förslag betydelsefulla distinktionen mellan uppgifter som är hänförliga till myndighetsutövning och sådana som gäller förtroendesituationer har mött invändningar från flera håll.

Vid detta tillfälle avser jag att ta ställning till frågan om förhållandet mellan den tryckfrihetsrättsliga meddelarfriheten och tystnadsplikt i allmän och enskild verksamhet endast såvitt gäller grundlagsregleringen. Som jag har nämnt i inledningen kommer övriga delar av TK:s förslag att övervägas inom justitiedepartementet tillsammans med offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag till lagstiftning om handlingssekretess, med siktet inställt på en proposition till riksdagen vid 1976/77 års riksmöte.

Spörsmålet om den grundläggande regleringen av förhållandet mellan tryckfrihetsrättsligt meddelarskydd och handlingssekretess gav upphov till delade meningar vid tillkomsten av 1949 års TF. Därefter har tre kommittéer lagt fram förslag i ämnet. Förutsättningarna för frågans lösning är i dag, efter den nya regeringsformens tillkomst, något annorlunda än de var åren 1948-49. Då, liksom under tiden därefter fram till år 1975, kunde tystnadsplikter i vid omfattning föreskrivas i administrativ ordning, utan föregående särskilt riksdagsgodkännande. Dessutom hade man att räkna med tystnadsplikter som följde av oskriven rätt. Enligt 1974 års RF krävs emellertid som jag förut har nämnt i princip lagform för åläggande av tystnadsplikt. Gäller det offentliga funktionärer, kan visserligen också regeringen och, efter regeringens tillstånd, förvaltningsmyndighet eller kommun, föreskriva tystnadsplikt. Men härför krävs bemyndigande av riksdagen i lag. Några tystnadsplikter utan stöd i författning kan inte längre upprätthållas. Kort sagt har den offentlighetsrättsliga tystnadspliktsregleringen på ett helt annat sätt än tidigare lagts under riksdagens kontroll och bestämmanderätt.

Trots det sagda bör det inte komma i fråga att för framtiden tillämpa tystnadspliktsbestämmelser lika för meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift och för andra meddelanden. Skälen för denna min ståndpunkt har jag angett i det föregående. En utgångspunkt är alltså att ansvaret för brott mot tystnadsplikt genom publiceringsmeddelandena skall vara avsevärt begränsat i förhållande till vad som annars gäller.

De tänkbara metoderna att avgränsa det område där tystnadsplikt gäller framför principen om meddelarfrihet är flera. Till bedömande föreligger nu några alternativ som i varierande grad binder regleringen vid grundlag. En ytterlighet representerar det under remissbehandlingen framförda förslaget

att i grundlag uttömmande ange i vilka fall meddelarfriheten viker för tystnadsplikt. Av motsatt innebörd är advokatsamfundets förslag att utforma de allmänna tystnadspliktsreglerna så att de kan tillämpas också på publiceringsmeddelanden men införa en särskild strafffrihetsgrund i fråga om sådana meddelanden, eventuellt kompletterad med en särskild åtalsregel. Vidare föreligger MMU:s och TK:s förslag om en speciell lag om tystnadsplikter som bryter genom meddelarfriheten. En särskild fråga är om en sådan lag skall styras av rambestämmelser i grundlag. Man bör slutligen inte heller bortse från möjligheten att behålla nuvarande grundlagsbestämmelser i ämnet.

Innan jag går närmare in på de nu angivna alternativa lösningarna, vill jag i korthet ange några allmänna krav som kan ställas på regelkomplexets konstruktion och som därför bör tjäna till ledning för den fortsatta diskussionen.

Av väsentlig betydelse är att avgränsningen av de kvalificerade tystnadsplikterna är underkastad en noggrann riksdagsprövning. Gränsdragningen bör inte ske slumpmässigt utan följa vissa riktlinjer. Dessa bör såvitt möjligt ligga fast. Å andra sidan bör visst utrymme finnas att utan omgång anpassa bestämmelserna till nya förhållanden och gjorda erfarenheter. Viktigt är också att regleringen är enkel och otvetydig. Detta är ett intresse både för den som står i begrepp att vidarebefordra en uppgift till t. ex. en journalist, för myndighet som överväger att efterforska meddelare och för den som lämnar upplysningar till annan i förlitan på ett undantagslöst sekretesskydd. Klarhet i gränsdragningen främjar således både informationsfriheten och sekretesskyddet.

Nuvarande reglering, sådan den följer av 7 kap. 3 § TF, har fördelen att otvetydigt ange vilka tystnadsplikter som är av absolut karaktär. Den saknar i gengäld inre konsekvens, eftersom placeringen av en föreskrift om tystnadsplikt i lag eller i annan författning i praktiken knappast har föregåtts av några överväganden om tystnadspliktens relation till friheten att lämna publiceringsmeddelanden. Det måste anses vara en fördel, om för framtiden valet av författningsform kan träffas utan att hänsyn behöver tas till meddelarfriheten. Först härigenom lär det bli möjligt att, som TK föreslår, uppta huvuddelen av all tystnadspliktsreglering i lag. Utan ändring av nuvarande bestämmelser i 7 kap. 3 § TF skulle nämligen en sådan förskjutning av regleringen till lagnivå kraftigt begränsa området för meddelarfriheten. Av nu anförda skäl anser jag det nödvändigt att gällande reglering av förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet ersätts med en annan.

Förslaget att låta tystnadspliktsbestämmelserna i princip ha verkan också för publiceringsmeddelanden men för dessa införa en särskild strafffrihetsgrund kan jag inte godta, inte ens om regleringen kompletteras med bestämmelser om särskild åtalsprövning m. m. En sådan ordning skulle i praktiken betyda att domstolarna i stället för riksdagen kom att dra gränsen

mellan straffbara och straffria publiceringsmeddelanden. Den skulle också i vid omfattning lämna dem som överväger att meddela uppgifter i ovisshet om konsekvenserna av deras handlande. Följden skulle troligen bli att de i många fall tog det säkra för det osäkra och avstod från att ge någon information.

Sistnämnda invändning kan resas också mot förslaget att direkt i TF uttömmande ange meddelarfrihetens omfattning i förhållande till tystnadsplikter. Det skulle sannolikt inte kunna undvikas att grundlagsbestämmelserna i så fall blir så allmänt hållna att deras innebörd i det konkreta fallet blir svår att fastställa.

Härefter återstår av de upptagna alternativen MMU:s och TK:s förslag att riksdagen i särskild lag skall ange de tystnadsplikter som har den längre räckvidden. Lösningen uppfyller eller är förenlig med de allmänna krav på regleringen som jag nämnde i det föregående. Genom att frågan huruvida tystnadsplikt skall gälla gentemot massmedier och författare m. fl. frikopplas från frågan, om en tystnadsplikt över huvud taget skall införas, skapas garantier för att meddelarfriheten inte begränsas genom tystnadsplikt utan en särskild riksdagsprövning, med åtföljande uppmärksamhet från den allmänna opinionens sida. Häri ligger ett effektivt skydd för den tryckfrihetsrättsliga meddelarfriheten. För egen del förordar jag den nu angivna lösningen.

De båda kommittéernas förslag innebär att, till skillnad från vad som gäller f. n., även tystnadsplikt som åligger någon i annan egenskap än som offentlig funktionär kan få giltighet i fråga om meddelanden för publicering. Liksom remissinstanserna godtar jag förslaget. Nuvarande skillnad mellan tystnadsplikt i offentlig och i privat verksamhet framstår som omotiverad och leder till sådana egendomliga konsekvenser som att läkares tystnadsplikt angående patienters förhållanden får olika innehåll beroende på om läkaren är i allmän tjänst eller är privatpraktiserande.

Tanken att, på sätt ursprungligen JK har föreslagit, genom en förteckning i grundlag ange de typer av tystnadsplikt som i lag kan ges företräde framför meddelarfriheten har som nämnts mötts med allmän sympati under remissbehandlingen. I denna fråga vill jag erinra om att jag har för avsikt att inom kort anmäla förslag om en revision av regeringsformens bestämmelser om medborderliga fri- och rättigheter. Jag avser därvid att föreslå att 2 kap. RF skall uppta föreskrifter som i allmänna termer anger de huvudändamål för vilka yttrande- och informationsfriheten får begränsas, bl. a. såvitt gäller tystnadsplikt. Skall TF dra upp särskilda ramar för de fall då tystnadsplikt genom lag tillåts genombryta meddelarfriheten, måste dessa, om de skall vara meningsfulla, ha en högre grad av utförlighet och precision. Sådana rambestämmelser torde i praktiken kunna utformas tidigast i samband med att ståndpunkt tas till innehållet i lagbestämmelserna om tystnadsplikt och meddelarfrihet. Ett sådant ståndpunktstagande kräver i sin tur – bl. a. mot bakgrunden av remissutfallet – ingående överväganden och kan inte göras i det skede vari lagstiftningsarbete f. n. befinner sig. Jag

ser därför inte någon möjlighet att nu lägga fram förslag till grundlagsbestämmelser som i materiellt hänseende styr lagstiftningen om meddelarfrihet och tystnadsplikt. Tanken på en sådan grundlagsreglering förefaller mig emellertid principiellt tilltalande. Enligt min mening är det därför lämpligt att uppdra åt den kommitté som enligt det tidigare sagda skall få till uppgift att fullfölja MMU:s utredningsarbete att närmare överväga frågan. Kommitténs prövning kan då ske på grundval av den nya lagstiftningen om vilka tystnadsplikter som gäller fullt ut utan hinder av meddelarfriheten.

Under remissbehandlingen har framkommit olika meningar om innebörden av att i visst hänseende meddelarfriheten inte är inskränkt av tystnadsplikt. Frågan har viss betydelse för grundlagsbestämmelsernas närmare innehåll. Å ena sidan har Svea hovrätt och hovrätten över Skåne och Blekinge gjort gällande att en tystnadsplikt i princip alltid gäller även mot massmedierna, men att meddelarskyddet leder till att meddelare i vissa fall kan åsidosätta sin tystnadsplikt utan att drabbas av påföljd. Ett annat synsätt har JO. Denne betecknar konstruktionen att någon kan ha en tystnadsplikt men saklöst åsidosätta den i förhållande till massmedier som en rättslig anomali. Mot bakgrund härav förordar JO, att – om inte varje tystnadsplikt skall gälla fullt ut även mot massmedier – särskilda slag av tystnadsplikter utformas som skall iaktas vid umgänget med massmedierna. I anslutning härtill föreslår han att grundlagsföreskriften om undantag från meddelarfriheten vid åsidosättande av tystnadsplikt formuleras så att publiceringsmeddelande inte får lämnas i strid mot tystnadsplikt som anges i särskild lag.

För egen del vill jag inte tillmäta de redovisade meningsskiljaktigheterna stor betydelse. Avgörande är givetvis i första hand de rättsliga konsekvenserna av att ett meddelande lämnas. Härvidlag är att märka att meddelarfriheten f. n. anses innebära skydd inte endast mot straffrättsliga verkningar utan också mot andra påföljder från det allmännas sida. Någon ändring i detta hänseende är inte aktuell. Under sådana omständigheter finner jag det missvisande att på det område, där meddelarfrihet råder, i rättslig mening tala om tystnadsplikt för meddelaren. Jag kan å andra sidan inte biträda JO:s tanke på en självständig tystnadspliktsreglering såvitt avser pressen, författare, m. fl. Enligt min mening ligger ett betydande värde i att hålla fast vid att de allmänt gällande tystnadsplikterna bildar en ram för den sekretessskyldighet som kan åläggas meddelare, en ram som inte får överskridas. Bestämmelsen i 7 kap. 3 § TF om undantag från meddelarfriheten vid åsidosättande av tystnadsplikt i vissa fall bör, som också MMU och TK har föreslagit, avfattas i enlighet med denna princip. Den situation som föreligger i huvudfallet kan enligt min mening enklast och korrektast beskrivas så att annars tillämplig tystnadsplikt inte gäller i fråga om meddelande för offentliggörande i tryckt skrift.

Varken MMU eller TK har i sina förslag uppställt krav på att tystnadsplikt måste vara föreskriven i lag för att, enligt vad som medges i den särskilda

lagen om meddelarskydds-brytande tystnadsplikter, ha företrädre framför meddelarfriheten. Däremot följer omedelbart av RF att tystnadsplikten för sin giltighet kräver författningsreglering. Förslaget bör enligt min mening godtas. Valet av författningsform för en tystnadspliktsföreskrift eller för visst inslag i föreskriften bör kunna träffas fristående från meddelarskyddsregleringen. Genom den särskilda lagen har riksdagen ändå full kontroll över gränsdragningen mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet. Kompetens för regeringen eller myndighet att besluta om tystnadsplikt förutsätter dessutom, som förut nämnts, enligt nya RF alltid riksdagsbemyndigande i lag. Jag räknar f. ö. med att delegationsmöjligheten kommer att utnyttjas sparsamt i den kommande lagstiftningen om offentliga funktionärers tystnadsplikt.

Enligt 7 kap. 3 § TF kan även oaktsamt åsidosättande av – lagstadgad – tystnadsplikt föranleda ansvar för meddelare, enligt vad därom är föreskrivet. Av 20 kap. 3 § brottsbalken framgår att också den som av oaktsamhet bryter sin tystnadsplikt kan straffas. MMU och TK har däremot båda föreslagit att den som är meddelare enligt grundlagen inte bör kunna straffas annat än vid uppsåttligt åsidosättande av tystnadsplikt. Ståndpunkten har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen, men den har också kritiserats, bl. a. av JO och JK. Jag vill inte bestrida att underlåtenhet att ingripa mot vårdslös överträdelse av tystnadsplikt är ägnad att även på mycket betydelsefulla områden försvaga sekretesskyddet. Häremot måste dock ställas att vetskapen om att också oaktsamma yttranden till journalister m. fl. kan medföra ansvar kan föranleda många tjänstemän att visa en med hänsyn till informationsintresset överdrivet försiktig attityd i förhållande till nyhetsorganen. Enligt min mening bör det senare skälet väga över det förra. Jag ansluter mig alltså till kommittéernas uppfattning att endast uppsåttligt åsidosättande av tystnadsplikt kan ådra meddelare ansvar.

När det gäller att utforma den särskilda lagstiftningen om de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten finns det flera lagtekniska möjligheter. De fall då tystnadsplikt skall gälla kan beskrivas i mera generella termer, men de kan också nära anknytas till de allmänna tystnadspliktsbestämmelserna. Under remissbehandlingen av TK:s betänkande har flera remissinstanser yttrat sig till förmån för att regleringen av tystnadsplikt i allmänhet inom den offentliga verksamheten skall samordnas med bestämmelserna om handlingssekretess i en enda lag. Det skulle ligga i linje med denna lösning att dessutom i lagen ange de fall då tystnadsplikt tar över meddelarfriheten (jfr prop. 1975/76:160), eventuellt – såvitt gäller de offentliga funktionärerna – i omedelbar anslutning till de olika tystnadspliktsbestämmelserna. Nu angivna frågor om lagreglernas närmare utformning får med ledning av remissyttrandena övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Jag vill här endast anmärka att kravet på särskild lag för uppräknade av de fall då tystnadsplikt bryter meddelarfriheten enligt min mening inte kan anses lägga hinder i vägen för att regleringen görs i en lag som dessutom innehåller bestämmelser i närliggande ämnen.

Som framgår av vad jag har sagt i det föregående är jag för dagen inte heller beredd att uttala mig om innehållet i den kommande lagstiftningen om tystnadsplikt och meddelarfrihet. Jag vill emellertid gärna framhålla att jag liksom MMU och TK anser att begränsningar i meddelarfriheten bör göras med restriktivitet och under beaktande av hittillsvarande goda erfarenheter på skilda områden av frånvaron av tystnadsplikter som kan göras gällande också gentemot massmedierna. För att särskilt beröra ett ofta uppmärksammat spörsmål, bör det inte komma i fråga att införa någon generell, gentemot massmedierna gällande tystnadsplikt angående innehållet i hemliga handlingar.

Tidigare har jag nämnt att meddelarfriheten skall ses i sitt sammanhang med det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret.

Principen om att den som är publicist tar över ansvaret från annan medverkande är emellertid inte fullt ut genomförd i fråga om överträdelse av tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande. Den som publicerar en uppgift kan inte göras ansvarig endast därför att han har erhållit uppgiften från någon som därvid har åsidosatt sin tystnadsplikt. TK har med tanke på meddelanden som avser myndighetsutövning mot enskilda diskuterat möjligheten av att utvidga ansvaret för otillåtet offentliggörande i hithörande situationer, men avvisat en sådan lösning. För egen del har jag ingen avvikande upplåtning. En annan sak är att offentliggörandet av den meddelade uppgiften kan innebära förtal av enskild. I syfte att motverka publicitetsskador för enskilda till följd av en utökad meddelarfrihet har TK, efter att ha tagit avstånd från det nyss angivna alternativet, föreslagit att allmänt åtal för förtal skall kunna väckas i större omfattning än f. n. Förslaget, som har rönt viss kritik under remissbehandlingen, hör till dem som får övervägas under den fortsatta beredningen inom justitiedepartementet.

Sammanfattningsvis innebär mitt förslag att enligt grundlag en vidsträckt frihet kommer att föreligga att, oberoende av annars gällande tystnadsplikter, lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift. Endast för de fall som anges i en särskild lag skall tystnadsplikt ha företräde framför meddelarfriheten. Meddelare skall dock kunna straffas bara vid uppsåtlig överträdelse av tystnadsplikt. Kravet på särskild lagstiftning torde jämte villkoret om uppsåt leda till en utvidgning av meddelarfrihetens omfattning, jämfört med vad som gäller nu. Jag vill också erinra om att friheten att lämna meddelande enligt förslaget skall gälla också offentliggörande i stencilerade eller därmed jämförliga skrifter.

Den fråga som hittills har behandlats har gällt omfattningen av ansvaret för överträdelse av tystnadsplikter vid meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift. Som tidigare har nämnts bör med meddelare jämföras vissa andra personer som medverkar vid tillkomsten av tryckt skrift utan att stå ansvaret enligt TF för skriften. Jag skall nu ta upp frågan om det ansvar för brott mot tystnadsplikt som bör åvila författare, utgivare eller annan som är tryckfrihetsrättsligt ansvarig för skriften.

Gällande rätt innebär att den för en skrift ansvarige, bortsett från vissa speciella fall, inte kan åtalas såsom för tryckfrihetsbrott för överträdelse av tystnadsplikt. Däremot kan han ställas till ansvar vid vanlig domstol för brott mot tystnadsplikt i den omfattning som 7 kap. 3 § TF medger, dvs. om han har åsidosatt en lagstadgad tystnadsplikt som åligger honom såsom offentlig funktionär.

MMU:s förslag medför i jämförelse med TF den ändringen att offentliggörande i tryckt skrift i strid med tystnadsplikt, som åligger den för publiceringen ansvarige enligt lag eller annan författning, blir att betrakta som ett särskilt yttrandefrihetsbrott, kallat brott mot tystnadsplikt. Ansvaret gäller även i andra fall än dem där en meddelare kan fällas för överträdelse av tystnadsplikt som anges i den särskilda tillämpningslagen. MMU motiverar det vidsträcktare ansvaret för den ansvarige publicisten med att denne – i motsats till meddelare – själv avgör vad som skall publiceras. Att meddelares ansvar är mera begränsat sammanhänger, förklarar utredningen, med det allmänna informationsintresset hos framför allt press och radio.

MMU:s lösning har kritiserats bl. a. av TK. Kommittén anser att straffbarheten bör vara densamma vare sig någon i strid med sin tystnadsplikt lämnar ett meddelande till annan för publicering eller publicerar det i skrift för vilken han själv ansvarar.

Enligt min mening bör i vidsträcktaste mån gälla att brott förövat genom offentliggörande i tryckt skrift betraktas som tryckfrihetsbrott. Jag förordar därför att brott mot tystnadsplikt, för vilket den för en skrift ansvarige skall kunna straffas, i fortsättningen hänförs till kategorin tryckfrihetsbrott. En sådan ordning stämmer också väl överens med RF:s sätt att se en tystnadsplikt, vare sig den åligger en offentlig funktionär eller enskild person, som en inskränkning i den medborgerliga yttrandefriheten. Jag vill tillägga att det f. ö. är en praktiskt sett nödvändig konsekvens av vad jag i följande avsnitt föreslår om lagföring av den som genom meddelande till pressen etc. har brutit sin tystnadsplikt, att fråga om ansvar för den enligt 8 kap. TF ansvarige för överträdelse av tystnadsplikt handläggs såsom tryckfrihetsmål.

Det bör däremot, som jag redan har nämnt, inte komma i fråga att till tryckfrihetsbrott hänföra publicering som har kommit till genom att annan än den för en skrift ansvarige har brutit mot tystnadsplikt; den senares ansvar bör alltså inte gälla annat än tystnadsplikt som åligger honom själv. Det torde vidare stå klart att omfattningen av ansvaret inte bör göras beroende av om tystnadsplikten är lagfäst eller inskriven i annan författning.

Så långt är jag alltså ense med MMU. Jag har också förståelse för utredningens skäl att låta den ansvarige för skriften fullt ut svara för överträdelser av egen tystnadsplikt. Skälen försvagas emellertid av att den spärr mot opåkallat röjande av hemlig uppgift som MMU har velat åstadkomma lätt kan kringgås. Eftersom en tryckfrihetsansvarig i princip inte kan åtalas för annans brott mot tystnadsplikt, lär det inte bereda den tystnadspliktige

någon svårighet att få den hemliga uppgiften offentliggjord i skrift för vilken han inte själv ansvarar, t. ex. i ett stencilblad, som saknar uppgift om författaren och som annan person uppges ha mångfaldigat. En egendomlig konsekvens av MMU:s förslag skulle vidare bli att skrifter med samma innehåll skulle bedömas straffrättsligt olika, beroende på vem i kretsen av de medverkande som har brutit sin tystnadsplikt. Jag vill också erinra om att den för tryckt skrift ansvarige enligt gällande rätt i betydande omfattning genom publicering straffritt har kunnat röja uppgifter som annars omfattas av hans tystnadsplikt, utan att detta veterligen har lett till annat än kanske enstaka missbruk. Vid övervägande av nu redovisade synpunkter har jag kommit till slutsatsen att – i principiell överensstämmelse med vad som gäller f. n. – den för en skrift ansvarige bör kunna åtalas för brott mot tystnadsplikt genom publiceringen endast i den omfattning som meddelare kan göras ansvarig för överträdelse av tystnadsplikt. Detta innebär med andra ord att möjligheterna att ingripa mot den som har tystnadsplikt blir desamma vare sig han lämnar ett meddelande för publicering, röjer uppgiften i en av honom författad artikel i skrift för vilken annan svarar eller uppenbarar förhållandet genom publicering för vilken han själv är ansvarig enligt 8 kap. TF.

Övriga undantag från meddelarskyddet

I 7 kap. 3 § TF upptas ytterligare tre undantag från principen om meddelares ansvarsfrihet, utöver det tidigare berörda fallet av överträdelse av tystnadsplikter. Sålunda kan enligt första stycket ansvar utkrävas för meddelande som innefattar ärekränkning mot enskild och som inte har blivit införd i skriften. I andra stycket föreskrivs att om någon genom att lämna meddelande till annan förövar uppror, höglörräderi, landsförräderi, landsvek, spioneri, grovt spioneri eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott gärningen må åtalas och ansvar därför ådömas, fastän meddelandet har skett för offentliggörande i tryckt skrift. Detta undantag tillkom i samband med brottsbalkens införande år 1965. Slutligen gäller enligt paragrafens tredje stycke att straff kan utdömas för utlämnande av allmän handling som är hemlig.

MMU har föreslagit att de begränsningar i meddelarskyddet som gäller ansvar för grövre brott mot rikets säkerhet och utlämnande av hemlig handling skall behållas också för framtiden. Själv har jag inte någon avvikande uppfattning. Till frågan om den närmare avgränsningen av de brott mot rikets säkerhet beträffande vilka grundsatsen om meddelarskydd inte skall gälla återkommer jag i specialmotiveringen.

Däremot förordar MMU att undantaget för ärekränkande meddelanden skall utgå. MMU framhåller att om uppgiften förs fram till utomstående – vare sig av meddelaren eller av någon som har fått del av hans meddelande – straff kan ådömas enligt brottsbalken i vanlig ordning. Om åter uppgiften

inte blir publicerad och inte heller kommer utomstående till del, synes enligt utredningen inte finnas något egentligt behov av ingripande.

Endast en remissinstans har motsatt sig att den nuvarande bestämmelsen om ärekränkande meddelande slopas. För egen del anser jag att bestämmelsen bör utgå. Utöver de skäl som MMU har anfört kan åberopas att meddelares ansvar i fråga om alla meddelanden bör vara oberoende av om publicering kommer till stånd, något som meddelaren normalt inte kan bestämma över. Jag vill tillägga att nuvarande bestämmelse är svårtolkad för det fall att meddelande direkt eller indirekt lämnas till flera tidningar men bara publiceras i någon eller några av dem eller också publiceras i annan utformning än den i vilken meddelandet har lämnats.

Anonymitetsskyddet

Det i samband med tryckta skrifter använda uttrycket anonymitetsrätt kan beskrivas som en samlande beteckning för de rättsregler som har till syfte att hindra spridning av kunskaper om författares, utgivares eller meddelares identitet i fall då vederbörande utåt vill vara okänd. Rättsreglerna är av olika slag. De kan gälla förbud att sätta ut författares (utgivares) eller meddelares namn på skrift, tystnadsplikt för dem som har fått kännedom om vem författaren eller meddelaren är, förbud att efterforska honom, förbud att i rättegång eller andra sammanhang ställa frågor som kan leda till att anonymiteten röjs och inskränkningar i fråga om tillämpningen av tvångsmedel vars användning kan leda till att författare eller meddelare blir känd.

Anonymitetsreglerna i TF återfinns i 3 kap. De avser förbud att sätta ut namn på skrift, frågeförbud i rättegång samt tystnadsplikt. I huvudsak har de följande innebörd. Författare eller meddelare är inte skyldig att låta sätta ut sitt namn på tryckt skrift. Boktryckare, förläggare eller annan som har att ta befattning med skrifs tryckning eller tryckt skrifs utgivning får inte avslöja författare eller meddelare mot dennes vilja, om inte sådan skyldighet är föreskriven i lag. Utomstående som har fått kännedom om en publicerad uppgifts ursprung är däremot oförhindrade att berätta härom för andra. Förbehållet beträffande boktryckare m. fl. för lagstadgad skyldighet avser i främsta rummet vittnesplikten enligt rättegångsbalken. För tryckfrihetsmål gäller särskilda regler. I sådant mål får inte väckas fråga om vem som är författare eller meddelare. Ett undantag görs dock i fråga om författarskapet till icke-periodisk skrift. Detta får behandlas i målet, om författare är angiven på skriften med namn eller pseudonym vars namnidentitet är allmänt känd eller om någon ger sig till känna som författare i skriftlig förklaring eller inför domstol i målet. Vad som har sagts i det föregående om författare gäller också utgivare av icke-periodisk skrift.

MMU:s förslag angående anonymitetsrätten utgår från nu gällande principer och innebär en viss utbyggnad av skyddet. Huvudpunkterna i förslaget är tre. För det första föreslås det allmänna förbudet att röja författares eller

annan medverkandes identitet utvidgat så att det riktar sig till alla som har varit anställda eller på annat sätt verksamma inom tidningsföretag, bokförlag, nyhetsbyråer eller tryckerier. För det andra innebär förslaget att anonymiteten inte längre utan vidare får röjas vid vittnesförhör – eller partsförhör under sanningsförsäkran – i mål i allmänhet, utan att i så fall fordras att rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift lämnas. MMU räknar med att rätten skall hänskjuta tväck-samma fall till yttrandefrihetsdomstolens prövning. För det tredje föreslår utredningen ett grundlagsfästade av det i praxis utbildade förbudet mot efterforskning av källan till en uppgift eller ett uttalande i tryckt skrift, när åtal eller annat ingripande inte är tillåtet enligt grundlag. Förbudet riktar sig till myndighet och annat allmänt organ.

Som nämnts kan föreskrifter om anonymitetsskydd också ha formen av begränsningar i användningen av annars tillämpliga tvångsmedel m. m. Bestämmelser som medger att hänsyn tas till den tystnadsplikt som åligger tidningsredaktörer, boktryckare och förläggare enligt 3 kap. TF finns redan på skatte- och avgiftsprocessens område (39 § 4 mom. och 56 § 4 mom. taxeringslagen (1956:623) samt 18–21 §§ bevissäkringslag (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen). Förslag om beaktande av anonymitetsrätten vid prövning av ärende om telefonavlyssning har nyligen lagts fram av utredningen (Ju 1974:08) om telefonavlyssning (SOU 1975:95). I proposition 1975/76:202 har på grund av betänkandet föreslagits en uttrycklig regel i 27 kap. rättegångsbalken om beaktande av anonymitetsskyddet i ärenden om telefonavlyssning. Frågan om skydd för meddelares och författares anonymitet vid beslag och husrannsakan övervägs f. n. av en särskild kommitté (Ju 1974:01). Kommittén har i uppgift att mot bakgrunden av en avvägning mellan behovet av skydd för pressens informationskällor och samhällets intresse av att ha tillgång till effektiva medel för brottsbekämpningen överväga vilka möjligheter som finns att utan frångående av huvuddragen i rättegångsbalkens tvångsmedelsreglering skapa ytterligare garantier för att meddelares och författares rätt till anonymitet skyddas i sådana sammanhang. Kommittén väntas avlämna sitt betänkande under år 1976.

Det är av stor vikt särskilt för pressens arbetsmöjligheter att författare och uppgiftslämnare som önskar vara anonyma skyddas så långt det är möjligt. Jag kan i denna del hänvisa till de uttalanden om anonymitetsskyddet som jag har gjort inledningsvis i detta avsnitt. MMU:s förslag till förstärkning av anonymitetsskyddet har också över lag fått ett mycket positivt mottagande hos remissinstanserna. Mot bakgrunden av min allmänna inställning till det tryckfrihetsrättsliga anonymitetsskyddet är det givet att inte heller jag har några principiella invändningar mot vad MMU föreslår i denna del.

Som framgått föreslår inte MMU några direkta grundlagsbestämmelser till skydd för rätten till anonymitet vid beslag, husrannsakan eller andra tvångsåtgärder. Utredningen har emellertid förordat en föreskrift i grundlag

som hänvisar till bestämmelser i ämnet i vanlig lag. Enligt min mening är föreskrifter om förhållandet mellan anonymitetsskyddet och tvångsmedelsregleringen ett viktigt moment i anonymitetsrätten. Liksom MMU anser jag emellertid inte att sådana föreskrifter bör upptas i grundlag. En annan sak är att grundlagens bestämmelser om anonymitetsskyddet givetvis kommer att bli vägledande för de avvägningar som bör göras i vanlig lagstiftning mellan behovet av att skydda informationskällorna och att tillgodose de intressen som har motiverat införandet av olika tvångsmedel. En hänvisning i grundlag till sådan lagstiftning bör anstå till dess att denna har beslutats.

I det följande nöjer jag mig i huvudsak med att behandla ett par frågor om grundlagsregleringen av anonymitetsskyddet vilka har aktualiserats under remissbehandlingen. I övrigt får jag hänvisa till mina kommentarer i specialmotiveringen.

Den av MMU föreslagna lösningen av konflikten mellan anonymitetsskydd och vittnesplikt har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. En instans anser emellertid att avvägningen har utfallit alltför mycket till förmån för anonymitetsskyddet, medan en annan instans intar motsatt ståndpunkt.

Jag delar utredningens uppfattning att den nuvarande regeln – att vittnesplikten generellt har företräde framför anonymitetsskyddet – innebär en alltför stor begränsning i detta skydd. Särskilt är det en brist att part f. n. kan göra gällande vittnesplikten utan att någon prövning i det enskilda fallet kan komma till stånd angående vikten av det motstående intresset av att uppgiftslämnarens eller författarens anonymitet bevaras.

Det skulle i och för sig varit önskvärt att i lagstiftning kunna skilja ut mål där anonymitetsskyddet skall vara helt obeskrut. Förslag med denna innebörd framlades på sin tid av offentlighetskommittén (SOU 1966:60). Detta kritiserades emellertid under remissbehandlingen. Som JK har framhållit i detta ärende torde det inte vara möjligt att uppställa några fasta regler. Jag godtar därför MMU:s förslag att göra vittnesförhör som rör anonym författarens eller meddelarens identitet beroende av att rätten finner det vara av synnerlig vikt av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse att uppgift i frågan lämnas. Denna regel bör gälla förhör i mål i allmänhet. Angående mål mot någon som är misstänkt för att ha lämnat meddelande som är straffbart fastän det är avsett för offentliggörande i tryckt skrift bör, som också MMU har föreslagit, en särskild bestämmelse gälla.

Tystnadsplikten till skydd för anonymiteten får givetvis enligt den föreslagna, allmänna regeln brytas vid vittnes- eller partsförhör endast om det är av verklig betydelse i målet att uppgift om meddelare eller författare lämnas och bevisningen inte lämpligen kan föras på annat sätt. Att dessa villkor är uppfyllda kan emellertid inte utan vidare tas till intäkt för att tystnadsplikten bör vika. I tvistemål får dessutom beaktas parternas intresse av målets utgång, såvitt denna kan påverkas av den ifrågasatta bevisningen.

I brottmål bör hänsyn tas till hur pass allvarligt det brott är som avses med åtalet. Under i övrigt likartade förhållanden måste det vidare ligga närmare till hands att medge bevisning som bryter anonymiteten, om bevisningen kan antas vara till en tilltalads förmån än om motsatsen är fallet. Sammanfattningsvis vill jag understryka att beslut om att hänsynen till anonymiteten skall vika får fattas endast om mycket starka skäl kan åberopas.

Ett led i MMU:s förslag angående anonymitetsskydd och vittnesplikt var att fråga, huruvida vittnesplikt eller sanningsförsäkran skulle få försteg framför den anonymitetsgrundande tystnadsplikten, i tveksamma fall skulle kunna hänskjutas till yttrandefrihetsdomstolen. Då nu förslag ej läggs fram om att inrätta en sådan domstol, bör ställning tas till om någon annan, motsvarande ordning för prövning av frågor om anonymitetens räckvidd bör införas. Enligt min mening skulle syftet med den av MMU föreslagna underställningsmöjligheten till viss del kunna tillgodoses om möjlighet öppnas för vittne eller part att särskilt överklaga beslut, varigenom underrätt har funnit det vara av synnerlig vikt att tystnadsplikten till skydd för den tryckfrihetsrättsliga anonymiteten skall stå tillbaka vid förhör inför domstol. I avvaktan på hovrättens prövning skulle givetvis förhöret anstå. En sådan ordning förutsätter ändring i rättegångsbalken. Det kan också övervägas att genom föreskrift i rättegångsbalken ålägga rätten att före sitt ställningstagande i anonymitetsfrågan om möjligt inhämta yttrande från företag – tidning, nyhetsbyrå, tryckeri, bokförlag – till vilket uppgiftslämnaren kan vara knuten. Jag kan nämna att förslag med liknande innebörd har förts fram av TK i fråga om vissa andra tystnadsplikter som kan komma i strid med vittnesplikten. Till de nu berörda frågorna om ändringar i rättegångsbalken avser jag att återkomma i annat sammanhang.

Jag finner det värdefullt att, som MMU föreslår, det i rättspraxis fastslagna förbudet för myndighet och annat allmänt organ att söka utröna källan till ett i tryckt skrift publicerat meddelande i fall då TF inte medger ingripande mot författaren eller uppgiftslämnaren kommer till uttryck i grundlagen. Tre remissinstanser, bland dem Pressens samarbetsnämnd, har förordat att efterforskningsförbudet skall utsträckas till att gälla alla medborgare. Jag finner emellertid liksom MMU att ett sådant förbud skulle föra alltför långt. Tanken på ett mot envar gällande efterforskningsförbud diskuterades och avvisades redan av offentlighetskommittén (SOU 1966:60 s. 124). Kommittén åberopade bl. a. att det för många skulle framstå som obegripligt, om redan en fråga till en initierad person om vem som till pressen har lämnat ett meddelande som har publicerats och väckt allmän uppmärksamhet skulle vara en otillåten efterforskning. Kommittén framhöll vidare att de tryckfrihetsrättsliga garantierna i främsta rummet riktar sig till samhällets organ. Visserligen kunde det finnas ett allmänt intresse av kritik även mot enskilda. Det kunde emellertid enligt kommittén också finnas beaktansvärda skäl för enskilda att bevara hemligheter gentemot pressen, exempelvis beträffande familjeförhållanden. Åtgärder mot personer som har

lämnat ut sådana hemligheter till pressen kunde därför inte under alla omständigheter anses som straffvärda. Det kunde, menade kommittén, göras gällande att nuvarande regler om skydd för meddelares och författares anonymitet innebar en rimlig kompromiss. – För egen del finner jag de skäl som kommittén sålunda anförde bärande.

I ett annat hänseende vill jag emellertid föreslå en komplettering av regeln om förbud mot efterforskning. Denna gör reservation för det fall att åtal eller annat ingripande mot meddelaren eller annan medverkande är tillåtet enligt grundlagen. Som jag har påpekat i inledningen sträcker sig emellertid anonymitetsskyddet – i form av tystnadsplikt – längre än ansvarsfriheten för meddelare. Detta innebär att tidningsmän, förlagsanställda m. fl. i betydande omfattning är ålagda att inte röja en meddelare, fastän denne har lämnat ett straffbart meddelande. Vid efterforskning efter en sådan meddelare skall givetvis polis och annan myndighet självmant iaktta och respektera denna tystnadsplikt för vissa personer. Tystnadsplikten bör alltså ha sin motsvarighet i ett principiellt frågeförbud. En erinran härom bör införas i grundlagsbestämmelsen.

7.3 Processuella frågor i anslutning till meddelarskyddet

TF vilar på den grundsatsen att ansvar för missbruk av tryckfriheten kan utkrävas endast när tryckfrihetsbrott föreligger. Till tryckfrihetsbrott räknar TF otillåtet yttrande i tryckt skrift och otillåtet offentliggörande genom sådan skrift. Vem som ansvarar för ett tryckfrihetsbrott bestäms av särskilda regler, som bygger på principen att en person har ensamansvar. Frågor om ansvar eller skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott avgörs i tryckfrihetsmål. För dessa gäller en särskild, exklusivt tillämplig processform som i flera hänseenden avviker från den ordinära processen.

Tryckfrihetsmål handläggs av tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte. Också vissa andra tingsrätter är behöriga att behandla tryckfrihetsmål. Ensam åklagare i tryckfrihetsmål är JK. Vad som främst skiljer tryckfrihetsmål från vanliga mål är juryns medverkan. TF föreskriver att frågan huruvida skriften är brottslig skall prövas av en jury om nio medlemmar om inte parterna avstår från juryprövning. Juryn har genom sin lekmanasammansättning ansetts bättre skickad än domstol att dra gränsen mellan tillätlig kritik och straffvärt yttrande.

Jurymän utses för varje län av landsting och, i vissa fall, kommunfullmäktige. De är fördelade på två grupper, av vilka den ena består av personer som är eller har varit nämndemän. Juryn i ett mål utses genom lottning, sedan parterna har fått utesluta vardera fyra jurymän från jurylistan. Av de nio medlemmarna av juryn skall tre tillhöra gruppen med nämndemannafarenhet.

Juryn överlägger utan att rätten är närvarande. Om någon juryman begär det, skall dock juryn sammanträda med rätten för att inhämta upplysningar om vad som föreskrivs i lag. En skrift skall anses brottslig, om minst sex

jurymän är ense om det, annars inte. Juryns utslag är inte försett med motivering. Friande utslag av juryn kan inte ändras vare sig av underrätten eller efter fullföljd till högre rätt, bortsett från möjligheten till ändring genom resning. Fäller juryn, skall däremot också rätten, som består av tre juristdomare, pröva skriftens brottslighet. Det är rätten ensam som bestämmer påföljd, skadestånd och annan rättsverkan.

Trots reglerna om ansvar för tryckfrihetsbrott och deras exklusiva karaktär kan i vissa undantagsfall straff vid sidan härav drabba den som har medverkat eller avsett att medverka till framställning i tryckt skrift. Jag syftar i första hand på det ansvar som enligt den föregående redogörelsen åvilar meddelare. Brott av meddelare räknas alltså inte till tryckfrihetsbrott. Åtal för sådana brott väcks av allmän åklagare. Målen handläggs i ordinär brottmålsprocess och således utan att jury medverkar. Detsamma gäller åtal mot den som har begått brott genom att anskaffa uppgift för publicering, vare sig han avsåg att själv offentliggöra uppgiften i tryck eller tänkte vidarebefordra den som meddelande. Anskaffande av uppgift anses nämligen, åtminstone i princip, inte falla under TF.

Den dualism i fråga om processformen för vilken jag nu har redogjort kan leda till att med varandra nära sammanhängande gärningar behandlas i olika rättegångar och med tillämpning av olika processregler. Den som är ansvarig för att en uppgift har publicerats i tryckt skrift, t. ex. författaren till en bok eller utgivaren av en tidning, får sin sak prövad i tryckfrihetsmål och av jury, medan den som har meddelat samma uppgift till publicisten lagförs i vanlig rättegång. Och har den ansvarige publicisten själv inhämtat uppgiften genom brottslig gärning, åtalas han härför vid allmän domstol. Till detta kommer att frågan, huruvida åtal skall väckas, i de olika fallen ligger i händerna på skilda åklagare. De processuella komplikationer som nuvarande ordning kan ge upphov till illustrerades genom den s. k. IB-affären.

MMU har som tidigare nämnts föreslagit att jurysystemet avskaffas och att mål om yttrandefriheten i massmedier förs samman till en central yttrandefrihetsdomstol med säte i Stockholm. Denna domstol skulle först och främst handlägga mål om yttrandefrihetsbrott, dvs. motsvarigheten till tryckfrihetsbrott. Dessutom skulle emellertid domstolens kompetens omfatta mål mot den som har anskaffat eller meddelat uppgift för publicering, i de fall då gärningen över huvud taget kan föranleda ansvar. Undantag görs dock för åtal för inbrott, olovlig avlyssning och liknande gärningar i samband med anskaffande av uppgift; sådant åtal handläggs vid allmän domstol i vanlig ordning. Åklagare i mål vid yttrandefrihetsdomstolen är enligt förslaget JK; MMU räknar dock med viss åtalsrätt för JO. MMU har framhållit att den föreslagna ordningen innebär att man kommer till rätta med de processuella olägenheter som aktualiserades genom IB-affären.

Som jag har förklarat tidigare, är jag inte beredd att lägga fram förslag om en central yttrandefrihetsdomstol som ersätter jurysystemet. Frågan om rättegången i yttrandefrihetsmål bör övervägas på nytt i den utredning angående yttrandefriheten i grundlag som jag föreslår skall tillkallas. Emellertid anser jag det angeläget att redan nu få till stånd en mer enhetlig rätte-

gångsordning för olika måltyper med anknytning till TF. Att den ordning som därigenom införs kan komma att omprövas efter ett antal år ser jag inte som något avgörande argument för att avstå från en förbättring på det viktiga område som det här gäller. I det läge frågan om tryckfrihetsprocessen nu befinner sig måste emellertid en utgångspunkt för de aktuella övervägandena vara att jurysystemet alltså skall bestå i mål om tryckfrihetsbrott. Det är givet att handlingsfriheten härigenom begränsas avsevärt.

I fortsättningen diskuterar jag tills vidare för enkelhetens skull endast mål mot meddelare och därmed jämställda för att först därefter ta upp frågan om handläggningen av mål mot den som genom brott har anskaffat uppgift för publicering.

En möjlighet som jag har övervägt är att låta samma myndighet besluta om åtal både i mål om tryckfrihetsbrott och i mål angående brott genom publiceringsmeddelande, att vidare hänvisa åtalen mot meddelare till tryckfrihetsdomstol men att likväl undanta frågor om ansvar för meddelare från juryns prövning. Som jag kommer att utveckla i ett följande avsnitt (7.4) bör det i princip vara JK som utövar åtalsbefogenheten. Den angivna lösningen skulle garantera en likartad bedömning på åtalsstadiet av gärningar begångna av flera personer som är inblandade i samma brottslighet. Det skulle också erbjuda tillfälle till gemensam process inför tryckfrihetsdomstolen i mål mot den ansvarige publicisten och mot meddelare, låt vara att målet såvitt gäller meddelaren skulle överlämnas direkt till rättens prövning utan att juryn tog ställning till brottsligheten.

Sistnämnda förhållande ger emellertid anledning ställa frågan om inte den diskuterade lösningen i själv verket är en halvmesyr. Den avgörande skillnaden mellan tryckfrihetsmål och andra mål såvitt gäller domstolsbehandlingen består ju just i att juryn bedömer brottsligheten i tryckfrihetsmål, medan endast rätten prövar den i andra mål. Denna skillnad skulle komma att bestå och kunna leda till egendomliga resultat. Antag t. ex. att både den ansvarige utgivaren till en tidning och författaren till en artikel i tidningen är åtalade vid samma domstol för att genom publiceringen ha begått brott mot rikets säkerhet. Det skulle då kunna inträffa att juryn genom sitt bindande utslag frikänner utgivaren, medan rätten faller meddelaren-författaren. Skulle rätten frikänna denne, kunde domen överklagas till högre rätt. Det är tydligt att sådana konsekvenser av den tänkta uppläggningsen skulle vara stötande och utgöra en belastning för domstolarna. Den följdriktiga frågan blir då, om man inte skulle kunna ta steget fullt ut och anförtro åt juryn att pröva brottsligheten också i meddelarmålen. Under remissbehandlingen har en sådan ordning förordats av hovrätten över Skåne och Blekinge, och inte heller Sveriges författarförbund är främmande för tanken.

Till förmån för juryprövning av meddelarmålen kan åberopas också andra skäl än önskemålet att förebygga motstridiga avgöranden av närbesläktade frågor. Den särskilda tryckfrihetsprocessen har anordnats för att skapa en folklig garanti för att tryckfriheten inte tröds för när. Då nu skyddet för den som lämnar meddelande för publicering har ansetts ha sådan dignitet att det upptas i TF, ligger det nära till hands att hävda att frågor om över-skridande av skyddets gränser bör prövas i samma former som andra mål

angående tryckfriheten. De brott, för vilka en meddelare kan ställas till ansvar, ingår också samtliga bland tryckfrihetsbrotten, förutsatt att brott mot tystnadsplikt av den ansvarige publicisten i enlighet med mitt förslag hänförs till kategorin tryckfrihetsbrott. Flera av de brott mot rikets säkerhet som meddelare kan straffas för har vagt angivna brottsbeskrivningar. Nu gällande tystnadspliktsbestämmelser innehåller ofta rekvisit av typen "obehörigen". De föreskrifter om tystnadsplikt som TK har föreslagit är till övervägande del försedda med – ibland ganska allmänt hållna – skaderekvisit, både de som är intagna i lagen om offentliga funktionärers tystnadsplikt och de som ingår i den särskilda lagen om tystnadsplikter som kan få bryta meddelarskyddet. I mål om åtal mot meddelare kan alltså gränsen mellan straffbart och straffritt komma att bestämmas av överväganden som bör ske i former som garanterar förståelse för yttrandefrihetens och informationsfrihetens krav och som ger särskilt utrymme för ett allmänt medborgerligt omdöme. Det är därvid utan betydelse om meddelaren är ensam svarande eller om en ansvarig publicist är medåtalad.

Om jury skall delta i mål som gäller meddelares ansvar torde annan praktisk möjlighet inte föreligga än att låta juryn till alla delar pröva, om den tilltalade har gjort sig skyldig till brott enligt det lagrum eller något av de lagrum som åklagaren har åberopat. De rättsfrågor som därvid kan uppkomma kan vara svårlösta men skiljer sig knappast från de rättsfrågor som aktualiseras i mål om tryckfrihetsbrott; brott av meddelare kan som nämnts också vara tryckfrihetsbrott. Däremot kan i vissa fall juryn i annan omfattning än beträffande tryckfrihetsbrott få ta ställning till rena bevisfrågor, t. ex. frågan huruvida den tilltalade mot sitt nekande skall anses vara den som har röjt en hemlig uppgift. Det kan sägas att juryn härigenom skulle få en i viss mån ny och för vår rättstradition främmande roll.

Denna och andra liknande invändningar mot en utvidgning av juryns befogenheter kan emellertid jag för min del inte finna avgörande. Den svenska juryn har en kvalificerad sammansättning. Jag vill erinra om att tre av jurymännen skall ha erfarenhet som nämndemän vid underrätt. Bevisfrågor kan som nämnts redan nu komma under juryns prövning, t. ex. sanningsbevisning i ärekränkingsmål. Det finns därför inte någon egentlig anledning att befara att juryn inte skulle bemästra de svårigheter som kan uppkomma i de nya målen. En faktor av största vikt är vidare att juryns befogenhet inte kan äventyra den tilltalades rättssäkerhet. Liksom i mål om tryckfrihetsbrott bör det nämligen ankomma på rätten att, om juryns utslag är fällande, självständigt pröva åtalet och, om detta inte är styrkt, frikänna den tilltalade.

Det kan inte bestridas att prejudikatbildningen försvåras om jury inlemmas i meddelarprocessen. Denna verkan får dock ses i belysning av att målen mot tryckfrihetsrättslig meddelare hittills torde ha varit mycket få och även för framtiden – trots utvidgningen av TF:s tillämpningsområde till vissa andra skrifter än tryckta – kan väntas bli sällsynt förekommande.

Av vad jag har yttrat tidigare framgår att jag anser att starka skäl talar för att mål om ansvar för den som har lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift och den som är jämställd med meddelare handläggs

i samma processuella ordning som mål om tryckfrihetsbrott. Mål av sistnämnda slag bör tills vidare behandlas i juryrättegång. Även om juryprövningen inte skulle i allo vara idealisk med tanke på åtal mot meddelare, kan jag inte se några avgörande hinder mot att tillämpa den också på dessa åtal. Min slutsats blir alltså, att mål som gäller meddelare bör handläggas såsom tryckfrihetsmål och prövas av jury, om inte parterna enas om att avstå från juryns medverkan.

Konsekvensen kan tyckas bjuda att den ordning för åtalsprövning och rättegång som jag i det föregående har förordat för meddelare tillämpas också i fråga om den som kan åtalas för att ha anskaffat uppgifter för publicering. Någon tvekan kan knappast heller råda om att denna lösning bör väljas för de fall då uppgifterna har förts vidare såsom meddelande eller också publicerats, vare sig uppgiftsinhämtaren eller annan är formellt ansvarig för publiceringen. Förslaget innebär, att den som under eget tryckfrihetsansvar har publicerat en uppgift i tryckt skrift inte behöver räkna med att frågan om ansvar för anskaffandet, i de få fall då denna kan aktualiseras, bryts ut till särskild handläggning vid sidan av åtal för tryckfrihetsbrott eller ersätter sådant åtal; åtalsbesluten fattas ju i båda fallen av samma myndighet och skall handläggas i samma processuella former. Den sammanhållna handläggningen leder också till att den tilltalade, om han befinnas skyldig, ådöms en för hela brottsligheten gemensam påföljd.

Däremot kan tvekan råda om vad som skall gälla beträffande den som genom brott har anskaffat uppgift, utan att denna har publicerats eller lett till ett meddelande till författare, redaktion eller jämställd. De processuella reglerna bör självfallet inte få ett innehåll som kan leda till missbruk för syften som inte har att göra med yttrande- eller informationsfriheten. Med hänsyn härtill anser jag det knappast godtagbart att redan ett påstående, som inte saklöst kan avfärdas, om publiceringssyfte skulle skänka en gärningsman förmånen av en privilegierad processställning. Där anknytningen till lämnat meddelande eller till offentliggörande i skrift saknas, bör enligt min mening krävas att det är *uppenbart* att publiceringssyfte föreligger för att handläggningen skall följa den ordning som är föreskriven för tryckfrihetsmål. På så sätt gör man också den vinsten att frågan om vem – JK eller allmän åklagare – som är förundersökningsledare i mål mot den som är misstänkt för allvarliga brott mot rikets säkerhet knappast behöver bli beroende enbart av tilltron till den misstänktes förklaringar om sin avsikt. Till undvikande av missförstånd vill jag framhålla att den bevisregel som jag har förordat endast har processuell betydelse. Den påverkar inte omfattningen av anskaffares straffansvar. Den som åtalas för att ha anskaffat uppgift genom annat brott än något av de grövre brotten mot rikets säkerhet skall enligt vanliga principer frikännas, redan om hans invändning om publiceringsavsikt inte framstår som helt osannolik.

I föregående avsnitt har jag förordat att förfaranden som kan komma till användning när uppgifter inhämtas men som är särskilt straffbelagda skall beivras i vanlig omfattning, oavsett syftet med gärningen. Liksom MMU anser jag att dessa förfaranden inte heller processuellt skall omfattas

av grundlagens särskilda bestämmelser. Åtal för t. ex. hemfridsbrott eller egenmäktigt förfarande bör alltså i princip alltid handläggas i ordinär process. Detta hindrar dock inte att man söker förebygga en konstlad processuell uppdelning av en sammanhängande brottslighet. Jag återkommer strax till denna fråga.

Vad jag hittills har föreslagit kan sammanfattas på följande sätt. Åtal mot den som kan ställas till straffansvar för meddelande för offentliggörande i tryckt skrift väcks av JK vid tryckfrihetsdomstol och prövas i princip av jury. Samma handläggningsordning tillämpas när någon kan åtalas för att genom brott ha anskaffat uppgift för publicering, såvida inte brottet hänför sig till metoden att inhämta uppgifter. Har uppgiften inte vidarebefordrats såsom meddelande och inte heller publicerats, skall dock för den särskilda processordningen krävas att det är uppenbart att uppgiften har anskaffats i publiceringssyfte.

Den förordade lösningen behöver inte leda till några omfattande ändringar i TF. Rättegången i tryckfrihetsmål regleras f. n., förutom i TF, i lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Denna lag torde i flera avseenden få ändras och kompletteras med anledning av vad jag har föreslagit. Hithörande frågor kommer jag att anmäla vid senare tillfälle. Jag vill emellertid redan i detta sammanhang ta upp vissa spörsmål om behörig domstol.

Avgörande för vilken tryckfrihetsdomstol som skall handlägga tryckfrihetsmål är f. n. tryckningsorten. Finns för periodisk skrift särskild utgivningsort, skall i fråga om rättens behörighet även den orten anses som tryckningsort. Nu nämnda huvudregler, som återfinns i 1 § lagen med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål, kompletteras av föreskrifter för bl. a. det fallet att skrift är tryckt utomlands.

Under remissbehandlingen av MMU:s förslag har några remissinstanser uttalat sig i frågan om vilken av flera domstolar i första instans som skall vara behörig att ta upp yttrandefrihetsmål. Bland dessa instanser synes enighet föreligga om att svarandens hemvist i princip bör bestämma valet av domstol. Dock anses i allmänhet utgivningsorten böra vara utslagsgivande i fråga om yttranden i periodisk skrift.

Att bestämma laga domstol i mål om tryckfrihetsbrott efter tryckningsorten har bl. a. den fördelen att samma domstol får handlägga åtal för tryckfrihetsbrott oavsett vem i den tryckfrihetsrättsliga ansvarskedjan som är tilltalad i målet. Tryckningsorten saknar emellertid numera inte sällan varje anknytning till skriftens innehåll eller till dess upphovsman. Nuvarande regler kan därför leda till mindre tillfredsställande resultat. En naturligare anknytningspunkt synes vara den tilltalades hemvist. Detta kan bli bestämmande för forum också i mål mot den som har anskaffat eller meddelat uppgift för publicering. Jag förordar att tryckfrihetsmål som huvudregel uppställas av tryckfrihetsdomstol i det län där den tilltalade har sitt hemvist. Huvudregeln kräver emellertid vissa undantag.

För det första bör, som framhållits under remissbehandlingen av bl. a. pressens organisationer, mål om tryckfrihetsbrott i periodisk skrift alltid upptas av tingsrätt i det län där skriftens utgivningsort är belägen. Som utgivningsort bör anses ort där tidningen eller tidskriften har sin huvudredaktion.

För det andra måste givetvis tillses att mål mot den som är ansvarig för publiceringen av en viss uppgift och mot den som har meddelat uppgiften till publicisten handläggs inför samma domstol. Lämpligen bör för sådana fall föreskrivas att målen skall anhängiggöras vid den domstol som enligt huvudregeln är rätt domstol i fråga om tryckfrihetsbrottet.

Detaljerna i den reglering vars huvuddrag jag nu skisserat får övervägas i samband med följdagstiftningen. Därvid torde det visa sig nödvändigt att för särskilda fall meddela kompletterande regler, t. ex. med tanke på ansökan om konfiskation av skrift, för vilken inte finns någon enligt 8 kap. TF ansvarig.

Hittills har jag uppehållit mig vid mål som alla skall handläggas i samma processuella ordning, dvs. under medverkan av juryn, om inte parterna enas om annat. Det kan emellertid inträffa att den tilltalade har begått brott som inte skall lagföras i tryckfrihetsmål men som likväl har ett nära samband med brott som handläggs i sådant mål. Under remissbehandlingen har särskilt uppmärksamats det fallet att en uppgift anskaffas för publicering genom gärning som utgör grovt brott mot rikets säkerhet men som samtidigt innefattar sådant förfarande, t. ex. inbrott, som är särskilt kriminaliserat. Ett separat åtal vid allmän domstol för det sätt varpå uppgiften har anskaffats kan ställa domstolen inför stora svårigheter. Så kan rätten t. ex. finna att det brott som har förövats genom förfarandet får anses ingå som ett led i det grövre brottet, över vilket tryckfrihetsdomstolen har att döma. Med tanke på sådana fall skulle det vara till fördel, om möjlighet kunde öppnas att i den rättegång där tryckfrihetsmål handläggs behandla också åtal för andra brott än dem som påkallar den särskilda processordningen.

Åtal för inbrott, olovlig avlyssning eller annat brott varom nu är fråga bör, som jag förut har framhållit, inte prövas av jury. Åtalen bör alltså, även om de handläggs tillsammans med tryckfrihetsmål, bedömas enbart av rätten. Denna består nu vid huvudförhandling inför jury av tre eller fyra lagfarna domare. Jag är inte f. n. beredd att – med föregripande av den kommande utredningen – föreslå att rätten i tryckfrihetsmål alltid sammansätts med nämnd. Detta förhållande bör inte utgöra absolut hinder mot tanken att med tryckfrihetsmål förena vissa andra mål. Då emellertid minsta möjliga avsteg bör göras från grundsatsen att lekmän skall medverka vid prövningen av åtal, bör en möjlighet att tillsammans med tryckfrihetsmål handlägga åtal som inte avser brott som skall prövas av jury begränsas till fall där ett särskiljande av målen skulle innebära att samma gärning blir föremål för två rättegångar eller att annars betydande processuella olä-

genheter följer. Är brottet i fråga av allvarligare natur, bör det handläggas i vanlig rättegång inför nämnd. Det bör få ankomma på tryckfrihetsdomstolen att på framställning av den åklagare som för talan i det egentliga tryckfrihetsmålet, dvs. JK, bedöma om omständigheterna är sådana att gemensam handläggning är påkallad. Jag avser att senare lägga fram förslag som innebär att sådan möjlighet öppnas till gemensam handläggning som jag nu har angivit.

Sist i detta avsnitt skall jag ta upp ett par frågor om disciplinärt ansvar för advokat för yttrande i tryckt skrift eller meddelande för offentliggörande i sådan skrift. Frågorna har aktualiserats genom en framställning den 7 november 1975 från advokatsamfundets styrelse.

Bestämmer om advokater finns i 8 kap. rättegångsbalken. I dessa föreskrivs att det för riket skall finnas ett advokatsamfund. Stadgar för samfundet fastställs av regeringen. Advokat är den som är ledamot av samfundet. Vid utövandet av sin verksamhet skall advokat i allt iakttä god advokatsed. Tillsyn över advokatväsendet utövas av samfundets styrelse. JK kan hos styrelsen eller annat samfundsorgan påkalla åtgärd mot advokat som åsidosätter de plikter som åvilar honom som advokat. Åsidosätter advokat sina plikter, kan varning eller erinran meddelas honom. Är omständigheterna synnerligen försvårande, kan han uteslutas ur samfundet. Fråga om uteslutning, varning eller erinran prövas av samfundets styrelse eller, om så har bestämts i stadgarna, av annat samfundets organ. Beslut i fråga som har sagts nu kan överklagas av JK. Beslut om uteslutning kan överklagas av den advokat som har blivit utesluten. Talan förs i högsta domstolen.

Enligt 34 § andra stycket i stadgarna för Sveriges advokatsamfund är ledamot skyldig att, där god advokatsed så fordrar, förtiga vad han har erfarit i sin yrkesutövning. Beslut om uteslutning, varning och erinran fattas enligt 14 § i stadgarna av samfundets disciplinnämnd.

I den tidigare nämnda framställningen konstaterar advokatsamfundet att TF utesluter disciplinärt ingripande mot advokat som i strid med god advokatsed genom uttalande i tryckt skrift ärekränker annan eller åsidosätter den lojalitet, som han har att iakttä mot klient, eller som genom meddelande för offentliggörande i tryckt skrift bryter den tystnadsplikt, som åvilar honom enligt stadgarna. Styrelsen hemställer om omedelbara lagstiftningsåtgärder i syfte att göra det möjligt för styrelsen att disciplinärt ingripa mot advokat som genom uttalanden i tryckt skrift har handlat i strid med god advokatsed.

Framställningen har överlämnats till TK att beaktas under dess utredningsarbete. TK ansluter sig i sitt betänkande till samfundets uppfattning om innebörden av gällande tryckfrihetsrättsliga bestämmelser. Bl. a. yttrar kommittén att den i 1 kap. 3 § tredje stycket TF angivna principen om ansvarsfrihet för meddelare uppfattas så att den hindrar inte bara straff utan också disciplinära åtgärder. Det synes enligt TK fullt motiverat att härvidlag jämställa disciplinansvar för stats- eller kommunaltjänstemän å ena sidan och advokaternas disciplinära ansvar å den andra. Även detta

har, förklarar TK, en offentligrättslig grund, därför att det är baserat på stadgar som har fastställts av regeringen.

För egen del föreslår TK att, enligt bestämmelse i den särskilda lagen om tystnadsplikter som bryter genom meddelarfriheten, advokat som lämnar meddelande för offentliggörande i massmedier skall kunna fällas till ansvar, om han därigenom åsidosätter sin skyldighet att iaktta tystnad i fråga om förtrolig hänvändelse från enskild. TK förklarar att om man i enlighet härmed avlägsnar hindret mot att ingripa på straffrättslig väg mot advokat för brott mot tystnadsplikt av visst slag, blir det därmed också möjligt att bestämma disciplinpåföljd för brott av samma slag. Därmed anser TK syftet med advokatsamfundets framställning tillgodosett, såvitt det faller inom kommitténs uppdrag.

TK:s förslag har kritiserats under remissbehandlingen av JK och advokatsamfundet. JK uttalar att TK enligt hans mening inte har löst den av advokatsamfundet väckta frågan ens till den del den har ankommit på kommittén. Advokatsamfundet anser att den tystnadsplikt för advokat som har angetts i den särskilda tystnadspliktslagen har fått en alltför snäv avfattning. Vidare framhåller samfundet att god advokatsed innefattar långt mer än att iaktta tystnadsplikt. Samfundet hemställer därför att en lagregel skall ha det innehållet att meddelarskyddet inte skall utgöra hinder för advokatsamfundet att ingripa mot ledamots brott mot god advokatsed, även när detta sker i tryckt skrift eller genom meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Samfundet äger sig utgå från att det skall ha möjlighet att ingripa disciplinärt mot advokat som gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikt genom att lämna uppgift i tryckt skrift för vars offentliggörande han är ansvarig.

För egen del delar jag TK:s och advokatsamfundets uppfattning att advokat inte utan påföljd skall kunna åsidosätta tystnadsplikt, som åligger honom i hans yrkesutövning, genom yttrande i tryckt skrift eller meddelande för offentliggörande i sådan skrift.

Däremot är jag inte f. n. beredd att biträda advokatsamfundets förslag att därutöver öppna en möjlighet till ingripande mot advokat för det att han genom uttalande i tryckt skrift eller meddelande för offentliggörande i tryckt skrift har åsidosatt god advokatsed. En sådan ingreppsmöjlighet kan visserligen tänkas ha ett berättigande t. ex. när det gäller uttalanden om klienters förhållanden. Å andra sidan rör det sig här om en begränsning av tryckfriheten av en typ som inte bör få införas utan starka skäl och ingående överväganden. Jag föreslår därför att frågan hänskjuts till den kommande utredningen om yttrandefriheten i massmedier.

Enligt vad jag har föreslagit i det föregående skall för framtiden brott mot tystnadsplikt genom uttalande i tryckt skrift, för vilken den tystnadspliktige själv svarar, utgöra tryckfrihetsbrott, i den mån offentliggörande av uppgiften över huvud taget skall kunna beivras. Mål om ansvar för sådant brott skall som framgått av det föregående handläggas såsom tryckfrihetsmål.

Departementsförslaget innebär vidare att också åtal mot den som genom meddelande för offentliggörande i tryckt skrift har brutit mot en tystnadsplikt av kvalificerad art skall lagföras i tryckfrihetsmål. Av 1 kap. 3 § TF följer att denna procedur är exklusivt tillämplig. Utan särskild föreskrift i TF kan alltså i de angivna fallen av överträdelse av tystnadsplikt ingripande i disciplinär ordning från myndighet eller från organ som utövar myndighet inte komma i fråga.

Inte heller när det gäller handläggningsordningen är jag övertygad om att särskilda regler skall gälla för advokater som har överträtt de gränser för tryckfriheten som åligger dem som yrkesutövare. De skäl som kan åberopas för disciplinärt ingripande mot advokat som har brutit mot en kvalificerad tystnadsplikt genom uttalande i tryckt skrift eller genom publiceringsmeddelande skulle sannolikt med liknande fog kunna göras gällande i fråga om personer som hör till andra yrkeskategorier och som har åsidosatt sin tystnadsplikt. En huvuduppgift för den nyss nämnda utredningen blir att överväga frågan om rättegångsordningen i mål som gäller missbruk av yttrandefriheten i olika medier. Inom ramen för denna utredningsuppgift bör prövas också spörsmålet, huruvida för speciella fall ingripande i disciplinär ordning bör tillåtas. Tills vidare bör emellertid gälla att advokat som överträder tystnadsplikt genom meddelande i eller för tryckt skrift skall kunna svara härför endast inför tryckfrihetsdomstol i enlighet med allmänna regler.

Möjlighet att beivra advokats överträdelse av tystnadsplikt kan införas utan att någon särskild bestämmelse i TF härom behövs. Den närmare avgränsningen av den tystnadsplikt som skall ha försteg framför friheten att yttra sig i tryckt skrift och att lämna meddelande får – på grundval av TK:s förslag – övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Därvid bör också utarbetas förslag om att föra över den grundläggande bestämmelsen om tystnadsplikt för advokater från samfundets stadgar till lag, lämpligen rättegångsbalken. Offentligrättsliga föreskrifter som ålägger advokat tystnadsplikt kräver nämligen enligt nya RF lagform, låt vara att äldre föreskrifter härom i författning av lägre dignitet behåller sin giltighet med stöd av övergångsbestämmelserna till RF. Min ståndpunkt att, åtminstone tills vidare, ingripande i disciplinär ordning mot advokat för överträdelse av tystnadsplikt såsom en form av missbruk av tryckfriheten inte bör förekomma leder till att advokats åsidosättande av tystnadsplikt – till skillnad från vad som nu är fallet – bör vara straffbelagt. En sådan ordning hindrar naturligtvis inte att överträdelse som inte har samband med tryckfriheten normalt beivras endast genom disciplinärt ingripande av advokatsamfundet.

7.4 Tillsyn och åtal m. m.

Gällande TF innehåller särskilda regler om tillsyn över dess efterlevnad och om åtal för tryckfrihetsbrott. I princip innebär TF:s regler att polisen och vanliga åklagarmyndigheter inte får ingripa mot tryckta skrifter på eget initiativ. I stället ligger denna befogenhet på chefen för justitiedepartementet och JK. Den förre skall kontrollera att tryckfrihetens gränser inte överskrids. Till sin hjälp har han lokala tryckfrihetsombud. Till justitieministern och tryckfrihetsombuden skall boktryckerier lämna de s. k. granskningsexemplaren av tryckta skrifter för att tillsynen skall kunna fullgöras. Finner justitieministern att allmänt åtal bör anställas, skall han anmäla detta för JK. Det åligger därefter JK att väcka åtal mot den för skriften ansvarige, om han finner åtal lagligen kunna ske. JK har även befogenhet att på eget initiativ väcka åtal för tryckfrihetsbrott. Att justitieministern har ställningen som den som övervakar TF:s efterlevnad kommer till uttryck också därigenom att det är han som utfärdar och återkallar utgivningsbevis för periodisk skrift. Utan sådant bevis får tidningar, tidskrifter och andra sådana tryckta skrifter, som skall komma ut minst fyra gånger årligen, inte ges ut.

MMU föreslår en omläggning av den särskilda övervakningsorganisation som nu alltså finns enligt TF. Justitieministern skall inte längre ha som särskild uppgift att vaka över att TF efterlevs. Den särskilda organisationen med tryckfrihetsombud föreslås bli avskaffad, liksom skyldigheten att avlämna granskningsexemplar av tryckt skrift. I stället skall JK ha tillsyn över att tryckfrihetens gränser inte överskrids. För att skapa möjlighet för regeringen att göra politiska lämplighetsöverväganden, föreslår MMU vidare att vanlig lag skall kunna föreskriva att JK får väcka åtal för visst slag av tryckfrihetsbrott bara om han har regeringens medgivande härtill. Även justitieministerns befattning med utgivningsbevis för periodisk skrift skall upphöra enligt förslaget. Vilken myndighet som skall ha denna uppgift skall regleras i vanlig lag. MMU tänker sig närmast att patent- och registreringsverket kan komma i fråga.

Den föreslagna omläggningen av tillsynssystemet har vunnit bred avslutning vid remissbehandlingen. Ett par remissinstanser anmärker emellertid att tryckfrihetsombudens avskaffande kan leda till vissa problem, medan TCO förordar att tillsynen av TF:s efterlevnad anförtros RÅ i stället för JK. RÅ förordar att tillsynen utövas av JK och att åtalsbefogenheten flyttas till RÅ.

För egen del vill jag först slå fast att nuvarande ordning för tillsynen över tryckta skrifter har vissa grunddrag som är av stort värde för tryckfriheten i vårt land. Jag tänker här på systemet med ett centralt tillsynsorgan och en diskretionär prövningsrätt i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott i stället för övervakning genom den vanliga polis- och åklagarorganisationen. Värdet av detta system har inte heller satts i fråga. En omläggning

av tillsynssystemet får alltså inte medföra att dessa grunddrag går förlorade.

Frågan, om tillsynen över TF:s efterlevnad bör ligga på chefen för justitiedepartementet eller på något annat centralt organ, i första hand JK, har varit föremål för överväganden vid skilda tillfällen. Någon ändring av nuvarande ordning, som har gällt sedan år 1876, har emellertid inte genomförts. Enligt min mening bör en omläggning av tillsynen nu komma till stånd. Dels talar principiella skäl mot att justitieministern utövar denna tillsyn och dels är det nuvarande systemet behäftat med åtskilliga brister.

Vid omläggningen bör som jag redan har framhållit systemet med en central myndighet, som utövar tillsynen, och en diskretionär prövningsrätt i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott behållas. Omläggningen bör vidare i enlighet med MMU:s förslag innebära att systemet med tryckfrihetsombud avskaffas och att skyldigheten att avlämna granskningsexemplar av tryckt skrift upphör.

MMU:s förslag att tillsynen skall anförtros JK har godtagits av det stora flertalet remissinstanser. I ett par yttranden förordas dock att åtalsbefogenheterna enligt TF överflyttas till RÅ. Enligt min mening talar övervägande skäl för MMU:s förslag. Att anförtro åtalsbefogenheten åt annan myndighet än den som utövar tillsynen bör inte komma i fråga. Jag föreslår sålunda att JK skall vaka över att de gränser för tryckfriheten, som anges i TF, inte överskrids och att han därvid skall vara åklagare i tryckfrihetsmål och andra mål som avser brott mot TF.

Den diskretionära prövningsrätten bör i första hand ankomma på regeringen och utövas av denna i dess helhet och inte av något visst statsråd. När justitieministerns ställning som tillsynsmyndighet enligt TF upphör, saknas det enligt min mening skäl att göra något undantag från principen i RF att regeringens ledamöter fattar beslut kollektivt. Regeringens prövningsrätt bör komma till uttryck i TF och som MMU har föreslagit bör det finnas möjlighet att i vanlig lag föreskriva att allmänt åtal för visst tryckfrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande. Å andra sidan bör det också vara möjligt för regeringen att anmäla tryckfrihetsbrott till allmänt åtal, vare sig sådant medgivande krävs eller inte. Jag delar sålunda den uppfattning som JK-utredningen har fört fram. Härigenom kan nuvarande praxis beträffande förhållandet mellan justitieministern och JK tillämpas i viss utsträckning. Samtidigt skapas förutsättningar för en konstitutionell kontroll av tillsynen över TF:s efterlevnad. Jag anser därför att i TF bör tas upp en bestämmelse om att regeringen får hos JK anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott.

Den föreslagna omläggningen av tillsynen över TF:s efterlevnad aktualiserar en rad följdändringar. En sådan som MMU föreslår är att justitieministerns uppgift att utfärda och återkalla utgivningsbevis för periodisk skrift skall föras över på annan myndighet och att närmare bestämmelser härom skall meddelas i vanlig lag. Förslaget har inte mött några invändningar och även jag ansluter mig till det. I TF bör därför föreskrivas att utgiv-

ningsbevis utfärdas och återkallas av myndighet som anges i lag. Vidare får omläggningen konsekvenser för TF:s bestämmelser om preskription av allmänt åtal och tvångsåtgärder m. m. Jag kommer tillbaka till dessa och andra följdändringar i specialmotiveringen.

8 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad som har anförts i det föregående har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

9 Specialmotivering

Förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

1 och 9 §§

Gällande rätt

I 1 kap. 1 § TF anges tryckfrihetens allmänna innebörd. Av särskilt intresse i detta sammanhang är andra och tredje styckena. I andra stycket sägs att det skall stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i TF, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Bestämmelsen slår närmast fast den rätt till publicering som tillkommer upphovsmännen till tryckta skrifter. Tredje stycket upptar den grundläggande föreskriften om meddelarskydd. Det heter där att det skall stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är föreskrivet i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter till periodiska skrifter.

I sammanhanget är också 1 kap. 3 § av intresse. Det förklaras där att för missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri ingen må i annan ordning eller i annat fall än TF bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.

I 1 kap. 9 § TF anges i två punkter undantag från TF:s skydd för det tryckta ordet. Utan hinder av TF gäller sålunda vad i lag är stadgat om viss annonsering och om viss kreditupplysning.

Massmediutredningen

I den allmänna motiveringen har jag översiktligt redogjort för MMU:s förslag i fråga om skydd för den som har anskaffat eller meddelat uppgift för publicering. MMU har samlat bestämmelserna om meddelarskydd och anonymitet i massmedier i 8 kap. MGL. Den grundläggande föreskriften om meddelarskydd återfinns i 1 §. Där stadgas i första stycket, såvitt gäller tryckt skrift, inbegripet stenciler och jämförliga skrifter, att varje svensk medborgare, i den mån annat inte framgår av följande paragrafer i kapitlet, har rätt att för offentliggörande meddela uppgifter till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i tryckt skrift, till utgivare, till redaktion för periodisk skrift och till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter och andra meddelanden till periodiska skrifter. I andra stycket föreskrivs att lika med den som lämnar meddelande enligt första stycket skall anses den som är författare eller annan upphovsman eller på annat sätt medverkar till framställning som offentliggöres eller är avsedd att offentliggöras i tryckt skrift, om han inte själv är enligt MGL ansvarig för offentliggörandet. I ett tredje stycke heter det att den som lämnar meddelande enligt första eller andra stycket inte kan ådömas straff därför i annat fall än som sägs i 8 kap.

I 1 kap. 12 § MGL föreslår MMU en bestämmelse av innehåll att utan hinder av MGL gäller vad i lag är föreskrivet när sättet för anskaffande av uppgift för offentliggörande i tryckt skrift är särskilt belagt med straff. Någon uttrycklig bestämmelse om att MGL i annat fall i princip skyddar anskaffande av uppgift för publicering innehåller MGL inte. MMU uttalar att principen om att anskaffande skall jämföras med meddelande framgår motsättningsvis av den angivna bestämmelsen och av den specialbestämmelse om anskaffares ansvar för spioneri m. m. som MMU föreslår i 8 kap. 2 § andra stycket MGL. Nuvarande innebörd av TF – att den som anskaffar uppgifter inte skyddas av grundlagsbestämmelserna – bygger enligt MMU inte på något direkt stadgande i TF utan innefattas i en tolkning av TF. I fråga om den som enligt MGL är ansvarig för publiceringen uttalar MMU att, om publiceringen innefattar yttrandefrihetsbrott och gärningsbeskrivningen i allmän lag beträffande detta brott omfattar även anskaffande av uppgiften, vid bestämmandet av påföljden för yttrandefrihetsbrott får beaktas även anskaffandet, annars inte. Har uppgiften inte publicerats, gäller reglerna om meddelarskydd.

MMU framhåller i anslutning till första stycket i 8 kap. 1 § att det ofta händer att en uppgift lämnas inte för direkt publicering utan mera för att tjäna som underlag för kommande publicering i ämnet. MMU anser att man i en sådan situation måste tolka stadgandet liberalt och alltså behandla också ett sådant meddelande som lämnat "för offentliggörande".

MMU föreslår som nämnts att meddelande för offentliggörande fritt skall kunna lämnas till författare eller "annan som är att anse som upphovsman

till framställning". I sin kommentar härtill yttrar utredningen att till upphovsman är att hänföra t. ex. illustratör av en bok. Det i paragrafen förekommande uttrycket redaktion för periodisk skrift åsyftar enligt MMU såväl huvudredaktion som lokalredaktion. Naturligtvis räcker det, säger utredningen, att meddelandet lämnas till någon som är anställd på redaktionen. Meddelandet kan också sändas med posten eller med bud. Med företag för yrkesmässig förmedling av nyheter och andra meddelanden till periodiska skrifter avses enligt MMU inte bara sådana företag som Tidningarnas teleggrambyrå utan också t. ex. sådana företag som står till tjänst med att förmedla fotografier till pressen.

MMU gör vissa uttalanden om möjligheterna att lämna skyddade meddelanden till s. k. frilansar. Om en frilans självständigt utarbetar en framställning, är det, säger utredningen, naturligt att betrakta honom som författare eller annan upphovsman. Arbetar han däremot på en viss redaktion, får han anses vara knuten till denna. Som regel arbetar emellertid en frilans åt många olika redaktioner eller företag. Bestämmelserna bör då enligt MMU:s mening tolkas liberalt, och om uppgiftslämnaren har haft skäligen anledning anta att en frilans är en fast redaktionsmedlem, får hans påstående tagas för gott.

MMU tar vidare upp det fallet att en meddelare lämnar uppgift för offentliggörande i en stencilerad eller därmed jämförlig skrift. Om den som mångfaldigar skriften underlåter att på den ange vem som har mångfaldigat skriften eller ort och år för mångfaldigandet, kan enligt MMU i princip grundlagens regler om meddelarskydd inte gälla. Hade emellertid uppgiftslämnaren skäligen anledning tro att den stencilerade skriften skulle falla under grundlagen, bör han komma i åtnjutande av det meddelarskydd han trots sig ha.

Remissyttrandena

Här hänvisas i första hand till de redogörelser för remissyttrandena som har lämnats i det föregående, särskilt i avsnitt 4.3.

Flera remissinstanser påkallar att skyddet för anskaffare skall komma till öppet uttryck i grundlagen, nämligen *JK*, *Svea hovrätt, de juridiska fakulteterna vid Lunds och Stockholms universitet* samt *JO*. Enligt *Svea hovrätt* gäller det här en så väsentlig reform att den bör komma till uttryck genom ett särskilt grundlagsstadgande och inte endast genom en undantagsbestämmelse.

JO påpekar att det i 6 kap. 10 § MGL upptagna yttrandefrihetsbrottet spioneri i gärningsbeskrivningen saknar momentet "obehörigen anskaffar". Om någon såsom författare genom en i massmedium offentliggjord framställning gör sig skyldig till yttrandefrihetsbrottet spioneri, kan med hänsyn härtill göras gällande att i mål härom hos yttrandefrihetsdomstolen inte anskaffandet av uppgifterna kan komma under prövning. MMU anför vis-

serligen, påminner JO, att, om anskaffandet förövats som ett led i ett yttrandefrihetsbrott utgörande spioneri, hänsyn bör tas till detta moment vid straffmätningen beträffande spioneribrottet. JO finner emellertid inget stöd härför i någon bestämmelse i grundlagsförslaget såvitt gäller författare och upphovsman som inte intar ställning som meddelare. JO befarar därför att lagföring sker av sådan person hos allmän domstol för det obehöriga anskaffandet. Skulle någon som meddelare lämna en obehörigen anskaffad uppgift till en författare eller en redaktion för offentliggörande, kommer han däremot enligt 8 kap. 2 § andra stycket MGL att kunna lagföras härför också och uteslutande hos yttrandefrihetsdomstolen (11 kap. 3 §). Den här diskuterade diskrepansen kan enligt JO inte vara åsyftad och kan i vart fall inte godtas. JO delar MMU:s uppfattning att den bästa ordningen är att också anskaffandet av uppgiften prövas i yttrandefrihetsmål hos yttrandefrihetsdomstolen såväl i fråga om författare som i fråga om meddelare. JO reser emellertid frågan om detta inte kräver antingen tillägg till gärningsbeskrivningen i 6 kap. 10 § MGL angående spioneri m. fl. gärningsbeskrivningar eller en allmän bestämmelse för författares och upphovsmäns del motsvarande den i 8 kap. 2 § andra stycket angående meddelare.

Svea hovrätt anför att det i princip kan vara riktigt att meddelarens skydd enligt grundlagen skall vika endast i de fall då det framgår att han var införstådd med att uppgiften skulle publiceras i en skrift som inte åtnjuter grundlagsskydd. Man måste emellertid enligt hovrätten fråga sig, om inte denna princip i praktiken kan leda till vissa svårigheter genom att för grundlagen främmande förfaranden blir skyddade till följd av bevisfrågor. En riktig tolkning bör i tveksamma fall utfalla till meddelarens förmån, men det synes tveksamt om detta leder till praktiskt tillfredsställande resultat då grundlagsskyddet utsträcks till stencilerade skrifter m. m. Ytterligare överväganden är enligt hovrätten påkallade.

Föredraganden

I 1 kap. 1 § TF ges nu grundläggande bestämmelser om upphovsmäns och meddelarens yttrandefrihet såvitt gäller framställningar i tryckta skrifter. Meddelarskyddet i fråga om tryckta skrifter innebär också, sett från författarnas och utgivarnas synpunkt, ett skydd för rätten att mottaga information. I den allmänna motiveringen har jag i enlighet med MMU:s förslag förordat att skyddet i TF för informationsfriheten skall utvidgas till att gälla anskaffande av uppgifter för publicering i tryckt skrift. Jag anser i likhet med flera remissinstanser att sakens vikt och önskemålet att skapa klarhet talar för att grundsatsen om skydd för anskaffare kommer till klart uttryck i TF. Principstadgandet bör lämpligen föras in som ett fjärde stycke i 1 §.

Rätten att anskaffa uppgifter bör avse både dem som åsyftas i paragrafens andra stycke, dvs. författare och utgivare, och dem som åtnjuter skydd enligt tredje stycket, nämligen meddelare. Såvitt gäller meddelare ligger

hären en begränsning. Den som anskaffar uppgifter i tanke att de skall publiceras men som inte själv avser att offentliggöra dem bör vara skyddad av TF endast om han lämnar eller avser att lämna uppgifterna vidare till någon i den mottagarkrets som anges i tredje stycket, dvs. författare, annan upphovsman, utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå. Under hänvisning till det anförda föreslår jag att bestämmelsen får den lydelsen, att envar skall äga rätt att, om ej annat följer av TF, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande som avses i föregående stycke. – Angående bestämmelsens innebörd kan vidare nämnas följande.

Den rättsliga betydelsen av föreskriften om frihet att anskaffa uppgifter och underrättelser ligger i princip däri att anskaffandet inte får leda till straffansvar eller ersättningskyldighet, även om sådan rättsverkan annars skulle vara förknippad med gärningen. Däremot kan inte den föreslagna bestämmelsen åberopas som grund för skyldighet för det allmänna eller enskilda att tillhandtaga med uppgifter och upplysningar. En myndighet är givetvis också i samma utsträckning som hittills oförhindrad att vidta säkerhetsåtgärder för att hindra att hemliga uppgifter kommer till utomståendes kännedom. Informationsrätten enligt TF har så till vida samma innehåll som enligt RF (SOU 1975:75 s. 190). En rätt att kräva information av myndigheterna följer däremot av föreskrifterna i 2 kap. TF om tillgången till allmänna handlingar.

Vad den nya bestämmelsen främst avser att skydda är rätten att inhämta uppgifter oavsett deras innehåll. Detta kommer liksom i tredje stycket till uttryck genom orden "i vad ämne som helst". Redan härav framgår alltså att något skydd för själva tillvägagångssättet vid anskaffandet inte är åsyftat. För att någon tvekan om rätta förhållandet inte skall råda, föreslår jag i 9 § en uttrycklig föreskrift i frågan. Jag återkommer strax till denna föreskrift. Även bortsett från vad nu sagts om sättet att anskaffa uppgifter, gäller att skyddet enligt bestämmelsen är begränsat. Sålunda föreslår jag att ansvar alltid skall kunna utkrävas för grova brott mot rikets säkerhet. Detta framgår av förslaget till 7 kap. 3 § andra stycket. Bland gärningar som blir straffria kan nämnas anstiftan av annan att åsidosätta tystnadsplikt eller att obehörigen lämna ut hemlig handling, förutsatt att gärningen inte innebär spioneri eller liknande brott.

Som jag har nämnt förut är skyddet för anskaffare i och för sig oberoende av om åtgärden har fullföljts genom publicering eller meddelande eller om den har stannat vid anskaffandet. En förutsättning för att skydd skall inträda är dock givetvis att gärningsmannens syfte har varit att uppgiften skulle offentliggöras i tryck. En invändning härom får bedömas enligt vanliga principer. Den måste alltså godtas, om den inte kan vederläggas eller framstår som helt osannolik. Å andra sidan kan den, som utan tanke på offentliggörande i tryckt skrift har skaffat en uppgift genom brott, aldrig till sitt fredande åberopa att uppgiften sedermera har publicerats i tryckt skrift.

MMU har föreslagit uttryckliga bestämmelser om att författare och annan som har medverkat till innehållet i framställning som offentliggörs eller

är avsedd att offentliggöras i tryckt skrift skall jämföras med meddelare som nu avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF, förutsatt att han inte är ansvarig enligt 8 kap. TF. I sak biträder jag, som framgått förut, utredningens ståndpunkt. Jag har övervägt att i tydlighetens intresse komplettera nuvarande föreskrifter i 1 kap. 1 eller 3 § TF. Jag har emellertid kommit till uppfattningen att en sådan komplettering är överflödig. I förarbetena till TF (prop. 1948:230 s. 87, jfr s. 119 f) uttalas, att tryckfriheten i vedertagen mening kan sägas innefatta rättighet att fritt och obehindrat bringa meddelanden av olika slag till allmän kännedom genom framställande, utgivning och spridning av tryckt skrift. De personer som är verksamma i sådant syfte intar, fortsätter departementschefen, så till vida en privilegierad ställning som deras handlande skall bedömas uteslutande enligt TF:s regler. I ljuset av bl. a. dessa uttalanden måste 1 kap. 1–3 §§ TF förstås så, att de ger det skydd för medverkande som MMU har åsyftat med sin – för alla massmedier avsedda – bestämmelse i 8 kap. 1 § andra stycket MGL. Däremot anser jag det vara på sin plats att klarare än f. n. ange den personkrets som skall omfattas av undantagsreglerna i 7 kap. 3 § TF om ansvar i vissa fall enligt allmän lag för medverkande. Härigenom kommer motsättningsvis att framgå att även vissa andra än meddelare, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, i flertalet fall åtnjuter ansvarsfrihet för sin medverkan till framställning som har införts i eller är avsedd att införas i tryckt skrift. Jag får för vidare kommentar hänvisa till specialmotiveringen till 7 kap. 3 §.

MMU:s beskrivning av kretsen av dem till vilka meddelanden för publicering i allmänhet kan lämnas straffritt avviker på ett par punkter från gällande rätt. Förslaget, som något vidgar området för meddelarskyddet, har godtagits under remissbehandlingen, och jag förordar att 1 kap. 1 § TF ändras i enlighet med förslaget. MMU har i sammanhanget gjort vissa i det föregående återgivna uttalanden angående kretsen av behöriga mottagare. Mot dessa uttalanden har jag för min del ingen erinran. Den i denna och vissa andra paragrafer använda beteckningen ”upphovsman till framställning” i tryckt skrift åsyftar den som direkt har medverkat till att framställningen har fått visst innehåll, t. ex. – förutom författare – illustratör eller fotograf. Däremot avses inte den som enbart i mera yttre bemärkelse har tagit befattning med utgivning eller tryckning av skrift, såsom utgivare, förläggare eller boktryckare. Jag vill tillägga att jag instämmer i vad MMU har yttrat om innebörden i begreppet ”för offentliggörande i tryckt skrift”.

MMU berör också den situationen att någon lämnar meddelande som offentliggörs i stencilerad eller därmed jämförlig skrift, vilken i det särskilda fallet inte skyddas av grundlagen, därför att föreskriven ursprungsbeteckning inte är åsatt skriften och utgivningsbevis inte gäller för denna. Utgångspunkten är då att något skydd för meddelaren inte föreligger. Enligt tidigare berörda regler i straffprocessen får emellertid ett påstående från meddelarens sida, att han verkligen räknade med att uppgiften skulle inflyta i en av TF omfattad skrift, tagas för gott, om det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som helt osannolikt.

Som nämnts föreslår jag, liksom MMU, ett uttryckligt undantag från skyddet för anskaffare i fråga om metoden att inhämta uppgifter. Undantagsbestämmelsen kan lämpligen bilda en tredje punkt i 9 § och få det innehållet att utan hinder av TF skall gälla vad i lag är stadgat om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller under rättelse har anskaffats. De med bestämmelsen åsyftade gärningarna faller både i straffrättsligt och processuellt hänseende utanför TF:s särskilda reglering. Som exempel på förfaranden som till följd härav skall bedömas och handläggas på vanligt sätt kan nämnas gärningar som utgör brott mot posthemligheten eller telehemligheten (4 kap. 8 § brottsbalken), intrång i förvar (9 § samma kapitel) och olovlig avlyssning (9 a §) eller som innefattar inbrott, egenmäktigt förfarande, hemfridsbrott, olaga tvång eller olaga hot. Också mutbrott faller under förevarande bestämmelse.

Vissa av de bestämmelser som jag har nämnt nu, t. ex. de som gäller olovlig avlyssning och brott mot posthemligheten eller telehemligheten, innebär begränsningar i rätten till information enligt RF. Det förslag angående skydd i RF för medborgerliga fri- och rättigheter som jag avser att inom kort lägga fram innebär att sådana begränsningar för framtiden kan beslutas endast inom vissa i RF angivna ramar. Skyddet i TF för informationsrätten kommer alltså att kompletteras av rättighetsskyddet enligt RF.

5 §

Gällande rätt

Enligt paragrafens nuvarande lydelse äger TF tillämpning endast på skrift som har framställts i tryckpress. Till skrift hänförs karta, ritning eller bild, även om den inte åtföljs av text. Som tryck är enligt praxis att betrakta såväl stentryck och koppartryck som tryck i offsetpress. Utanför TF faller däremot skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller maskinskrift.

Massmedieutredningen

MMU föreslår att massmediegrundlagen skall reglera yttrandefriheten i bl. a. tryckt skrift. Med tryckt skrift förstås enligt 2 kap. 1 § MGL skrift som har framställts i tryckpress eller mångfaldigats genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande. Till skrift hänförs liksom nu karta, ritning eller annan bild, även om den inte åtföljs av text. Enligt den paragraf i förslaget (2 kap 5 §), som föreskriver att varje tryckt skrift som framställs här i riket och är avsedd att utges här skall innehålla tydlig uppgift om vem som mångfaldigat skriften samt om ort och år för mångfaldigandet, får sådan uppgift dock underlåtas i fråga om skrift som mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken utgivningsbevis inte gäller. Saknar sådan skrift uppgift som nu sagts äger grundlagen inte tillämpning på skriften.

För att falla under grundlagen måste en skrift som inte är framställd i tryckpress vara mångfaldigad. Hur många exemplar som krävs för att ett mångfaldigande skall anses föreligga anger dock inte MMU. Mångfaldigandet skall vidare ha skett genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande. Därmed avser MMU t. ex. kemiska, mekaniska eller optiska metoder att mångfaldiga skrifter. Det tekniska förfarandet skall resultera i en materialisering av information, förklarar MMU och uttalar att det är utan betydelse om underlaget är papper eller annat. Däremot är text som visas på bildskärm t. ex. elektroniskt enligt MMU inte att anse som tryckt skrift. Mångfaldigade bildband, som för läsning fordrar projektorer e. d. utrustning bör inte betraktas som tryckta skrifter. I den mån en metod inte tillåter något större antal exemplar och metoden alltså inte är likvärdig med stencilering skapas inte någon tryckt skrift, inte ens om proceduren upprepas flera gånger. MMU nämner som exempel genomslagskopior i en vanlig skrivmaskin. En kopieringsmetod som tillåter 30–40 exemplar böremellertid kunna bedömas som ett "liknande tekniskt förfarande", anser MMU. Att lagen omfattar skrifter som har mångfaldigats betyder enligt MMU att den avser inte bara de exemplar som har framställts genom en viss process utan också originalhandlingen. Till skillnad mot gällande rätt bör enligt MMU:s mening notskrift jämföras med vanlig text. Detsamma gäller blindskrift, och likaså bör tecken av annat slag, allt efter utformningen, kunna anses som skrift eller bild.

Remissyttrandena

Svea hovrätt förklarar att hovrätten godtar vad MMU har anfört i motiven om vad som skall anses som tryckt skrift.

Enligt MMU saknas anledning att göra kategorisk skillnad mellan sådana skrifter som framställts i tryckpress och sådana som mångfaldigats på annat sätt, konstaterar *JK*. Enligt hans mening skulle det vara mest adekvat att tala om skrift som har mångfaldigats genom tryckning, stencilering etc.

Näringslivets delegation för marknadsrätt, som ifrågasätter om det är välbetänkt att beteckna samtliga skyddade skrifter "tryckta skrifter", föreslår att sådana alster som behandlas i förslagets 2 kap. benämns skrifter och att man inom kategorin skrift skiljer mellan tryckt skrift – skrift som framställs i tryckpress – och annan skrift – skrift som mångfaldigats genom stencilering, ljuskopiering etc. Delegationen föreslår också att lagtexten förtydligas så att det redan av denna otvetydigt framgår att varje uppteckning av ljud i skrift eller på annat sätt och dessutom grafiska och andra bildmässiga framställningar kan utgöra skrift i lagens mening.

Lantmäteriverket föreslår att termen "ljuskopiering" utbyts mot "fotokopiering". I enlighet med förslag till SIS-standard 1974 används numera "fotokopiering" som samlingsterm för reprografiska kopieringsförfaranden vilka för bildöverföringen använder strålningsenergi. Vad som i dagligt tal

förstås med ljuskopiering bör benämnas diazokopiering.

Tryckfrihetsombudet i Göteborg sätter i fråga om MMU:s angivande av metoderna för mångfaldigande är tillräckligt uttömmande. Sålunda bör möjligen offsetmetoden för säkerhets skull speciellt nämnas. Vidare reser tryckfrihetsombudet frågan om uttryckligen bör nämnas också de moderna elektrostatiske metoder (xerografi, electrofax etc.), som på sina håll används för mångfaldigande av skrifter. Enligt tryckfrihetsombudet kan varken offsetmetoden eller de elektrostatiske metoderna rimligtvis betecknas som förfaranden tekniskt liknande stencilering eller ljuskopiering. Definitionen av tryckt skrift torde kräva en mera ingående teknisk analys, anser tryckfrihetsombudet.

Svenska tryckeriföreningen anser att det i regel torde vara möjligt att identifiera och därmed även att undantaga skrivmaskinskopior. Emellertid går det inte alltid att avgöra huruvida en skrift blivit mångfaldigad i en kopieringsapparat, som tillåter ett visst antal kopior. Det synes föreningen därför som om MMU:s uttalande, att en kopieringsmetod som tillåter åtminstone 30–40 exemplar kan bedömas som "liknande tekniskt förfarande", bör utgå.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anmärker att 2 kap. 5 § i MMU:s förslag, språkligt sett, är besynnerlig. Det beror på att man tar tillbaka en del av det som redan har fastslagits i 2 kap. 1 §. Definitionen av begreppet tryckt skrift måste enligt hovrätten vara fullständig redan i 1 §. Där måste alltså sägas att stencilerade, ljuskopierade eller med liknande tekniskt förfarande mångfaldigade skrifter är tryckta skrifter om antingen utgivningsbevis finnes för skriften eller denna har försetts med sådan ursprungsbeteckning som närmare anges i 5 §. På det senare stället kan sedan angivas vilka krav som i sådant hänseende gäller för alla tryckta skrifter.

Möjligheten att undvika att grundlagen blir tillämplig på här aktuella handlingar, genom att utesluta uppgift om vem som mångfaldigat handlingen m. m., synes *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* inte vara tillräckligt klart formulerad i lagtexten.

Föredraganden

Som jag närmare har redovisat i den allmänna motiveringen föreslår jag att tryckfrihetslagstiftningen blir tillämplig inte bara på skrifter som framställs genom tryckning utan också på skrifter som mångfaldigas genom vissa andra metoder som till sin effekt liknar tryckning. Jag har även anslutit mig till MMU:s förslag om vilka tekniska förfaranden som skall jämföras med tryckning. Detta innebär att skrifter som mångfaldigas genom maskinskrift inte faller under TF. På sådana tekniska förfaranden som mångfaldigande av skrift genom upprepade utskrifter av samma text på en dators radskrivare och utskrift hos flera mottagare av innehållet i trådsändning bör som jag tidigare har anfört TF f. n. inte heller göras tillämplig. Vidare

finner jag mindre lämpligt att låta begreppet "tryckt skrift" beteckna också andra skrifter än sådana som framställs genom tryckning. Jag förordar därför att TF görs tillämplig på skrift som har framställts i tryckpress samt på skrift som har mångfaldigats genom stencilering eller därmed jämställt förfarande. Beträffande annan skrift än tryckt bör emellertid gälla att ytterligare förutsättningar skall vara uppfyllda.

I fråga om innebörden av den föreslagna bestämmelsen får jag i första hand hänvisa till vad jag anfört i den allmänna motiveringen. Därutöver vill jag tillägga följande.

I första styckets andra mening har tagits in förutsättningarna för att även andra skrifter än tryckta skall falla under TF. En första sådan förutsättning är att skriften har mångfaldigats. I likhet med MMU anser jag att det inte är möjligt att ange vilket antal exemplar mångfaldigandet skall ha skett i. Ordet "mångfaldigats" har här ingen annan betydelse än att skriften skall vara framställd i tillräckligt många exemplar för att den skall kunna lämnas ut för spridning.

I uppräknigen av vilka tekniska förfaranden som jämföras med tryckning har ordet fotokopiering ersatt det av MMU föreslagna ljuskopiering. Någon ändring i sak innebär detta ej. Beträffande vad som är ett "liknande tekniskt förfarande" vill jag med anledning av vad MMU har uttalat framhålla att även en metod som inte tillåter fullt 30-40 kopior bör kunna jämföras med tryckning.

För att en stencilerad eller därmed jämställd skrift skall falla under TF fordras att antingen utgivningsbevis gäller för den eller skriften innehåller de uppgifter som anges under 2 i första stycket. Uppgifterna skall stå i anslutning till varandra. Gäller utgivningsbevis för skriften, skall denna enligt 4 kap. 2 § första stycket i departementsförslaget innehålla uppgift om vem som har mångfaldigat skriften om ort och år för mångfaldigandet, men frånvaron av sådana uppgifter medför inte i detta fall att skriften faller utanför TF.

Beträffande den närmare innebörden i kravet, att skrift skall innehålla de angivna uppgifterna som förutsättning för att TF skall vara tillämplig på den, är följande att säga. För det första skall uppgifterna vara tydligt angivna så att det lätt kan avgöras om en skrift faller under grundlagen. Det är alltså inte tillräckligt att man vid ett närmare studium av skriften kan läsa ut uppgifterna. Dessa skall i stället sättas ut på ett sätt som motsvarar det som sker på tryckt skrift, t. ex. på titelblad, i vinjett eller på liknande sätt. Uppgifternas skall återfinnas på ett enda ställe och får alltså inte vara spridda på olika håll i skriften.

I uppgift om att skrift är mångfaldigad skall klart anges att den är framställd i ett flertal exemplar. Givetvis är det att föredra om ordet mångfaldigad återfinns på skriften. Jag anser dock inte att just detta ord behöver utsättas om det av något annat uttryck med samma innebörd framgår att skriften är mångfaldigad. Jag tänker här på uttryck som stencilerad, kopierad eller

liknande. Enligt min åsikt bör man vara tämligen generös vid bedömningen av om skrift innehåller uppgift om att den är mångfaldigad och inte fästa alltför stort avseende vid själva ordalagen, om det framgår vad som har åsyftats med en använd beteckning.

När det gäller uppgift om vem som har mångfaldigat stencilerad eller därmed jämställd skrift finns anledning beröra spørgsmålet vem uppgiften egentligen skall avse. Om det är författaren eller den som ger ut en stencilerad skrift som också har mångfaldigat denna är det givetvis denne som skall anges. På samma sätt som tryckt skrift kan även en stencilerad skrift ges ut av ett förlag som mångfaldigar skriften. Förlagets namn skall i så fall uppges. Men det är även tänkbart att en författare eller ett förlag anlitar någon som endast sköter den tekniska framställningen av en skrift, t. ex. ett företag som åtar sig fotokopiering. I sådana fall är det inte lika klart vem som skall anges ha mångfaldigat skriften. Enligt min mening kan det vara anledning att låta en viss valfrihet råda även här. Sätts författarens eller förlagets namn ut på skriften som den som har mångfaldigat denna kan man utgå från att detta är förhållandet. Det saknar då betydelse att den tekniska framställningen faktiskt har utförts av någon annan.

Begreppet tryckt skrift liksom uttryck som tryckalster, tryckning osv. finns i många bestämmelser i TF. Det skulle uppenbarligen inte vara lämpligt att låta varje sådan bestämmelse ange vilka förfaranden som jämsställs med tryckning. Det föreskrivs därför i andra stycket att bestämmelse i TF, som har avseende på skrift som framställts i tryckpress eller på tryckning, skall, när ej annat anges, äga motsvarande tillämpning på stencilerad eller därmed jämställd skrift eller på mångfaldigande av sådan skrift. Härigenom klagörs att bl. a. de grundläggande bestämmelserna om tryckfriheten i 1 kap. 1–4 §§ TF är tillämpliga också på stencilerade och därmed jämställda skrifter som faller under grundlagen.

I sammanhanget vill jag beröra frågan vilken följd utvidgningen av TF:s tillämpningsområde får för skrifter som inte är tryckta och som kommer ut periodiskt, dvs. med minst fyra särskilda nummer per år (se 1 kap. 7 § TF). Beträffande sådan skrift, t. ex. en stencilerad tidning, föreligger samma valfrihet som i fråga om en icke-periodisk skrift som är stencilerad. Om de uppgifter som anges i punkt 2 i första stycket inte sätts ut på tidningen, är den inte att betrakta som periodisk skrift i TF:s mening. Utgivare och utgivningsbevis för tidningen behövs alltså inte (jfr 5 kap. 2 och 5 §§ TF). Sätts däremot alla uppgifterna ut, faller tidningen under TF:s regler om periodisk skrift och utgivare och utgivningsbevis skall finnas. Har utgivningsbevis för tidningen väl utfärdats är – till dess beviset återkallas – TF tillämplig på den, även om inte alla uppgifter enligt punkt 2 anges i tidningen. Om någon annan uppgift än den att skriften är mångfaldigad har uteslutits, kan emellertid den som mångfaldigar tidningen straffas enligt 4 kap. 5 § departementsförslaget.

Som tredje stycke i paragrafen har tagits in en motsvarighet till dess nuvarande andra mening, enligt vilken till skrift hänförs karta, ritning eller bild, även om den inte åtföljs av text. Emellertid brukas i andra sammanhang

i TF begreppet bild som beteckning på karta eller ritning. Jag vill erinra om att jag i förslaget till ändring av 2 kap. TF (prop. 1975/76:160) i definitionen av begreppet handling använder uttrycket framställning i skrift eller bild. Uppenbarligen bör man så långt möjligt ha en enhetlig terminologi i grundlagen. Jag föreslår därför att föreskriften formuleras så att till skrift hänförs också bild, även om den inte åtföljs av text. Som framgått innebär detta inte någon saklig ändring.

6 §

Enligt denna paragraf skall myndighets tryckta handlingar inte anses utgivna om de skall hållas hemliga. Jag har i prop. 1975/76:160 förordat att uttryck som att "handling skall hållas hemlig" undviks. I enlighet härmed bör nuvarande lydelse jämkas något.

3 kap.

3 kap. TF innehåller i nuvarande lydelse bestämmelser om rätt till anonymitet. I 1 § ges bestämmelser om rätt för författare att slippa få sitt namn utsatt på skriften och om tystnadsplikt för boktryckare m. fl. angående vem som är författare. Föreskrifter om författares anonymitet i tryckfrihetsmål är upptagna i 2 och 3 §§. Rätten till anonymitet för meddelare och för utgivare av icke-periodisk skrift regleras i 4 § genom hänvisningar till de föregående paragraferna. I 5 § slutligen upptas straffbestämmelser.

I den allmänna motiveringen, avsnitt 7.2, har jag redogjort för de viktigare av de ändringar i anonymitetsreglerna som jag med anledning av MMU:s förslag förordar. Ändringarna innebär bl. a. en utförligare reglering än den nuvarande av begränsningarna i tystnadsplikten för boktryckare, journalister m. fl. och införandet av en ny regel om förbud mot efterforskning av författare och meddelare. De av MMU föreslagna bestämmelserna ingår som 6–12 §§ i 8 kap. MGL, som har rubriken "meddelarskydd och rätt till anonymitet". Enligt min mening bör reglerna om meddelares ansvarsfrihet och undantagen från denna alltjämt regleras i andra kapitel i TF än 3 kap. Däremot förordar jag att bestämmelserna i detta kapitel om anonymitetsskyddet disponeras om och redigeras i huvudsaklig överensstämmelse med MMU:s förslag. Detta innebär bl. a. att författares, meddelares och utgivares anonymitet i olika hänseenden behandlas samtidigt i varje paragraf.

I enlighet med det anförda upptar 3 kap. TF i departementsförslaget i 1 § bestämmelser om rätt att vara anonym vid utgivningen av tryckt skrift. 2 § avser anonymiteten i mål om tryckfrihetsbrott. I 3 § föreskrivs tystnadsplikt för personer som har med tryckning eller utgivning av skrift att göra och anges undantagen från denna tystnadsplikt. Det nya efterforskningsförbudet har fått sin plats i 4 §, medan 5 § alltjämt upptar straffbestämmelser. En kompletterande bestämmelse om vem som har anonymitetsskydd har förts in i en ny 6 §.

1 §

I 1 § första stycket föreskrivs nu att författare till tryckt skrift inte är skyldig att låta sitt namn utsättas på skriften. Detsamma gäller enligt hänvisningen i 4 § meddelare samt utgivare av skrift som inte är periodisk. MMU har i 8 kap. 6 § MGL tagit upp en bestämmelse med i det väsentliga samma innebörd som gällande rätt. Jag föreslår i sak endast den ändringen i nuvarande regler att pseudonym och signatur nämns vid sidan av namn i paragrafen. Genom ett tillägg har paragrafen vidare gjorts direkt tillämplig på utgivare av icke-periodisk skrift och på meddelare. Av den nya 6 § framgår att också annan upphovsman till skrift än författare åtnjuter skydd enligt paragrafen.

Nuvarande andra stycke i paragrafen motsvaras enligt förslaget av bestämmelserna i 3 §.

2 §

I denna paragrafs första stycke har i departementsförslaget sammanförts den reglering som nu framgår av 2 och 3 §§ samt av hänvisningar i 4 §. Enligt 2 § i nuvarande lydelse får inte i tryckfrihetsmål väckas fråga om någons författarskap till periodisk skrift. I gällande 3 § föreskrivs att fråga angående någons författarskap till tryckt skrift, som inte är periodisk, får väckas i tryckfrihetsmål endast om författaren på skriften har angivits med sitt namn eller med pseudonym, som enligt vad allmänt är känt åsyftar honom, eller han i skriftlig förklaring har erkänt sig vara författaren eller inför domstol i målet själv har avgett sådant erkännande. Enligt nuvarande 4 § är 2 § tillämplig också på meddelare, och det även beträffande meddelande som är avsett för skrift som inte är periodisk. Av hänvisning i samma paragraf framgår vidare att 3 § gäller också för utgivare av icke-periodisk skrift.

MMU har i 8 kap. 7 § första stycket MGL föreslagit bestämmelser som i sak överensstämmer med gällande ordning.

Enligt MMU:s förslag skall även åtal mot meddelare, när sådant skall kunna förekomma, handläggas av yttrandefrihetsdomstolen. Med hänvisning härtill föreslår MMU i 8 kap. 7 § andra stycket MGL en bestämmelse om att i mål mot någon, som har lämnat meddelande enligt 1 § i kapitlet, fråga om vem som är författare eller annan upphovsman eller meddelare får väckas endast i den mån det erfordras för att avgöra om den mot vilken talan förs är ansvarig för meddelandet.

Som jag har angett förut och kommer att beröra ytterligare under 12 kap. 1 § TF föreslår jag att till tryckfrihetsmål skall räknas inte bara, som nu, mål som gäller ansvar eller skadestånd för tryckfrihetsbrott eller enbart konfiskering av skrift på grund av sådant brott utan också mål mot den som kan ställas till ansvar enligt 7 kap. 3 § för anskaffande eller meddelande av uppgift för pu-

blicering. Till följd härav bör den reglering av anonymiteten som f. n. är upptagen i 2 och 3 §§ och avser "tryckfrihetsmål" i fortsättningen anges gälla "mål som rör tryckfrihetsbrott". Till "mål" är, liksom f. n. (prop. 1948:230 s. 145), att räkna inte bara handläggning vid domstol utan även förundersökning om brott.

Den nämnda regleringen i 2 och 3 §§ har utan ändring i sak förts in i förevarande paragraf.

Ett väsentligt syfte med förslaget att hänföra mål mot meddelare och anskaffare till kategorin tryckfrihetsmål är, som framgår av den allmänna motiveringen, att göra det möjligt att i en rättegång handlägga både mål mot ansvarig publicist för tryckfrihetsbrott och mål mot den som har ådragit sig ansvar genom att för publicering överlämna ett meddelande, när gärningarna har samband med varandra. En nödvändig konsekvens av detta blir att frågan om vem som är meddelare eller med meddelare jämställd person (se härom under 7 kap. 3 §) kommer att behandlas samtidigt med talan på grund av tryckfrihetsbrott. Frågan om vem som är meddelare kan också tänkas bli berörd, när den ansvarige publicisten åtalas, förutom för tryckfrihetsbrott, för brott vid anskaffandet av en publicerad uppgift. Jag har ansett det påkallat att göra ett förbehåll för de nu nämnda fallen. Förbehållet har tagits in i ett andra stycke i paragrafen och fått den lydelsen att fråga om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. 3 § utan hinder av första stycket får handläggas i samma rättegång som mål som där anges.

MMU har som nämnts föreslagit en särskild bestämmelse om förbud att i mål mot meddelare eller anskaffare väcka fråga om författare eller meddelare i vidare mån än som behövs för att fastställa ansvaret för den åtalade. Förslaget har inte mött någon erinran under remissbehandlingen. För egen del vill jag emellertid erinra om att motsvarande anonymitetsreglering för mål om tryckfrihetsbrott är att se i sitt sammanhang med det system som lägger ansvaret för tryckfrihetsbrott på endast en person, vars ansvar ibland är av formell natur. I mål mot meddelare eller anskaffare är däremot endast fråga om ett ansvar enligt vanliga straffrättsliga grunder. Risken för att ovidkommande omständigheter förs in i sådant mål är därför mindre än när det gäller mål om tryckfrihetsbrott. Risken förebyggs också av rättegångsbalkens stadganden om skyldighet för rätten att se till att i ett mål "ej indrages något, som ej är av betydelse" (se t. ex. 46 kap. 4 §). Jag vill vidare erinra om att enligt 36 kap. 17 § rättegångsbalken domstolen skall avvisa sådana frågor till vittne som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller i övrigt otillbörliga. Med hänsyn till det anförda anser jag det inte behövligt att med TF införliva den av MMU föreslagna bestämmelsen för mål mot meddelare m. fl. Vad som för sådana mål kräver reglering är frågan om undantag från den skyldighet att iaktta tystnad om författares och meddelares identitet som i vanliga fall åligger person som tar befattning med tryckning eller utgivning av skrift m. fl. Härtill återkommer jag vid 3 §.

Med den i departementsförslaget använda terminologin innefattas inte

utan vidare i begreppet meddelande av uppgift också anskaffandet av uppgiften. Jag föreslår likväl inte någon uttrycklig regel om att fråga om vem som har anskaffat publicerad uppgift inte får beröras i mål som rör tryckfrihetsbrott. Redan det uppställda förbudet att väcka fråga om vem som är författare eller meddelare torde nämligen lägga hinder i vägen för att anskaffaren röjs, i varje fall om han är annan än den åtalade.

3 §

I förslaget upptar denna paragraf motsvarighet till den reglering av tystnadsplikt angående författare som nu återfinns i 1 § andra stycket och vartill hänvisas i 4 § beträffande utgivare och meddelare.

Gällande rätt

I 1 § andra stycket föreskrivs nu att boktryckare, förläggare eller annan, som har att ta befattning med skrifts tryckning eller med tryckt skrifts utgivning, mot författarens vilja inte får uppenbara vem författaren är, med mindre sådan skyldighet är föreskriven i lag. Hänvisningen till lag åsyftar i första hand vittnesplikten.

Massmediutredningen

För de viktigare nyheterna i MMU:s förslag i denna del har jag redogjort i den allmänna motiveringen. MMU har fört in bestämmelser i ämnet i 8 kap. 8 § MGL. Där sägs att den som har tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av framställning i bl. a. tryckt skrift eller som i övrigt har varit verksam inom företag för sådant offentliggörande eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter och andra meddelanden till periodiska skrifter eller radio får röja vad han därvid har erfarit om vem som är författare eller annan upphovsman eller har lämnat meddelande enligt 1 § i kapitlet, endast om 1. denne har samtyckt till det, 2. fråga därom får väckas i mål om yttrandefrihetsbrott eller i mål mot meddelare, 3. vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift därom lämnas, eller 4. fråga är om de brott mot rikets säkerhet som bryter meddelarskyddet.

MMU framhåller i sin motivering till paragrafen att den personkrets som skall iaktta tystnad till skydd för anonymiteten i förslaget har utvidgats sålunda att den generellt omfattar inte bara dem som har att ta befattning med den framställning som är i fråga utan, beträffande företag inom de av grundlagen omfattade medierna, alla som är verksamma inom företaget, däri inbegripet TT och andra sådana förmedlingsföretag. Vidare har uttryckligen sagts att skyldigheten att respektera anonymitetsrätten kvarstår även

sedan dylik verksamhet har upphört. Skyldighet att respektera anonymitetsrätten åvilar sålunda, påpekar MMU, inte bara enskild författare, beträffande hans upplysningskällor, samt dem som direkt har tagit befattning med framställningens offentliggörande utan alla som har varit verksamma inom redaktion eller eljest inom tidnings- eller programföretag eller nyhetsbyrå eller inom bokförlag eller företag för tryckning eller mångfaldigande i annat fall av skrifter. Med uttrycket "varit verksam inom företag" avses främst personer som är eller varit anställda inom företaget. Emellertid bör enligt MMU bestämmelsen vara tillämplig också på personer som, churu något direkt anställningsförhållande inte har förelegat, på grund av verksamhet inom företaget har fått kännedom om en författares eller annan medverkandes identitet.

Beträffande det undantag från anonymitetsrätten som avser fall när författaren eller meddelaren har samtyckt till att hans identitet avslöjas (*punkt 1*) framhåller MMU att grundlagen inte förbjuder t. ex. utgivare eller förläggare att fråga författaren eller meddelaren om han vill avstå från anonymitetsrätten. I fråga om undantaget i *punkten 3* betonar MMU att anonymitetsrätten inte får kränkas vid förundersökning utan att frågan måste handläggas vid vittnesförhör eller vid förhör under sanningsförsäkran vid domstol. Undantaget i *punkten 4* motiverar MMU med att för flertalet av de grova brott mot rikets säkerhet, som avses, redan nu enligt brottsbalken gäller skyldighet för envar att uppenbara när sådant brott är å färdet. MMU anser därför att vid sådana brott något grundlagsenligt hinder att röja anonymiteten inte bör gälla under förundersökningen. Givetvis, tillägger MMU, föreligger inte någon skyldighet enligt punkt 4 att röja anonymiteten för författare eller annan medverkande, om detta inte erfordras för utredningen. MMU anser att förslaget i förevarande hänseende överensstämmer med vad som redan nu gäller.

Ytterligare ett undantag från anonymitetsskyddet föreslås av MMU i 8 kap. 12 § MGL. Enligt denna paragraf är bestämmelserna i 8 kap. inte tillämpliga på sådant tillkännagivande i annons eller annat meddelande som avses i 6 kap. 2 § MGL. Denna paragraf har samma innehåll som 7 kap. 2 § TF. Det heter där att såsom tryckfrihetsbrott inte skall anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om inte av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är i förening med omständighet, som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, meddelandet straffbart, gäller vad därom är stadgat. Vad nu sagts har enligt den avslutande meningen i paragrafen motsvarande tillämpning i fråga om meddelande genom chiffer eller på annat sätt som är hemligt för allmänheten.

Remissyttrandena

RA tar upp det fallet att någon lämnar meddelande för publicering i tryckt skrift men offentliggörande sker i stencilerad eller därmed likställd skrift

som inte åtnjuter grundlagsskydd. Han framhåller som väsentligt i sammanhanget att reglerna i 8 kap. 8 och 9 §§ MGL gäller röjande och efterforskning i fråga om meddelande som har publicerats i grundlagsskyddat medium. Straffansvar enligt 8 kap. 10 § MGL kan heller inte utkrävas av den som har röjt meddelarens identitet, påpekar RÅ. Det kan väl enligt RÅ:s mening i och för sig vara önskvärt att meddelare åtnjuter skydd i nu avsedda fall. För att detta skall uppnås måste de berörda bestämmelserna anpassas till denna situation. En konsekvens härav torde emellertid kunna bli att man i många fall inte kan komma åt den som har lämnat ett meddelande för offentliggörande i en icke grundlagsskyddad skrift. Det finns menar RÅ, risk att man kommer att mötas av invändningen att meddelaren har trott att han skulle åtnjuta grundlagsskydd. Detta kan ur brottsutredningssynpunkt skapa svårigheter.

Pressens samarbetsnämnd, LO och TCO uttrycker önskemål om att det i lagmotiven till bestämmelsen i *punkt 3* klarare anges enligt vilka grunder domstol skall kunna ålägga vittne att röja anonymiteten.

JK yttrar, att *punkt 3* synes förutsätta att vittnesförhör inte kan äga rum annat än vid domstol. Detta torde emellertid enligt *JK* inte vara riktigt. I varje fall kan hyresnämnd höra vittne på ed. Eftersom nämnden inte torde vara att anse som domstol, är uttrycket "rätten" något oegentligt.

JO tar upp ett särskilt problem som gäller skyddet för anskaffande av uppgift för publicering. Han erinrar om att *MMU* anför (s. 140 och 240) att, om en anskaffad uppgift inte publicerats, i stället, dvs. i stället för skydd mot viss lagföring vid allmän domstol, kommer att gälla reglerna om meddelarskydd. Av särskilt intresse är här, förklarar *JO*, reglerna i 8 kap. 8 § om författares och meddelares anonymitetsskydd. Enligt dessa viker skyddet vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran hos allmän domstol, om rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift lämnas om vem som är författare eller meddelare. Frågan blir då bl. a. hur denna regel skall tillämpas när grundad misstanke föreligger om att en författare eller meddelare anskaffat uppgift t. ex. genom inbrott eller olovlig avlyssning. Skall i sådant fall vid förundersökning vittnesförhör kunna hållas vid domstol med den företrädare för ett massmedium, till vilken uppgiften lämnats för publicering, till utronande av författarens eller meddelarens namn så att förundersökningen kan fullföljas och det särskilda brottet lagföras, frågar *JO*.

Pressens samarbetsnämnd och *TCO* anser att det bör ankomma på domstol att enligt *punkt 4* avgöra om anonymiteten får hävas.

Föredraganden

För särskilt pressens arbetsmöjligheter är det av stor betydelse att författare och meddelare som önskar vara anonyma kan känna trygghet att deras anonymitet bevaras. Den tystnadspliktsregel som föreslås i förevarande pa-

ragraf är därför ett centralt inslag i anonymitetsrätten.

Redan i den allmänna motiveringen har jag gett min anslutning till MMU:s förslag att utvidga kretsen av de personer som skall iaktta tystnad angående författares, utgivares och meddelares identitet. Den av MMU gjorda beskrivningen har med endast redaktionella justeringar förts in i inledningen till 3 §. Den angivna personkretsen innefattar den krets av personer till vilken meddelanden kan lämnas enligt 1 kap. 1 § tredje stycket men är vidare än denna.

Med anledning av vad RÅ har anfört om meddelande som införs i en icke grundlagsskyddad stencil eller därmed jämförlig skrift vill jag framhålla att, som torde framgå av den föreslagna lagtexten, tystnadsplikten gäller oberoende av om publicering kommer till stånd, och i så fall hur, förutsatt att fråga är om framställning eller meddelande som avses för tryckt skrift eller för annan skyddad skrift. Den som är införstådd med att ett meddelande har lämnats för offentliggörande i grundlagsskyddad skrift är alltså skyldig att bevara uppgiftslämnarens anonymitet, även om han själv vidarebefordrar uppgiften på annat sätt än genom grundlagsskyddad skrift.

Inskränkningarna i tystnadsplikten anges i den föreslagna paragrafen i fem punkter, vilka till innehållet nära ansluter till MMU:s förslag. *Punkt 1* avser det fallet att författaren (utgivaren) eller meddelaren har samtyckt till att hans identitet uppenbaras. I *punkt 2* hänvisas till bestämmelserna i 2 § första stycket som innebär att fråga om vem som är författare eller utgivare till icke-periodisk skrift i vissa fall kan komma att behandlas i mål som rör tryckfrihetsbrott.

Punkt 3 upptar undantag för de grova brott mot rikets säkerhet som kan bestraffas även när de begås genom meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Dessa brott är angivna i 7 kap. 3 § 1 TF. För samtliga utom grov obehörig befattning med hemlig uppgift gäller redan nu enligt brottsbalken ansvar för underlåtenhet att i tid anmäla eller avslöja brott som är å färde, när det kan ske utan fara för vederbörande själv eller någon hans anhörig. Jag har i prop. 1975/76:174 föreslagit att detta ansvar skall gälla också brottet grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

Ett förbehållslöst anonymitetsskydd skulle tydligen sätta de angivna bestämmelserna i brottsbalken ur spel såvitt gäller dem som har tystnadsplikt enligt förevarande paragraf. Med hänsyn härtill och till det för samhället vitala intresset av att mycket grova brott mot rikets säkerhet uppdragas föreslår jag i likhet med MMU att tystnadsplikten enligt paragrafen får vika i fråga om dessa brott. Det är lätt att tänka sig att underrättelse till myndigheterna om att ett allvarligt brott mot rikets säkerhet förbereds inte tål något uppskov. Bl. a. med tanke härpå kan jag inte biträda det under remissbehandlingen framförda yrkandet att befrielse från tystnadsplikten försätter beslut av domstol. Jag vill i övrigt peka på att undantaget från tystnadsplikten inte i och för sig för med sig någon skyldighet för t. ex. en journalist att, på eget initiativ eller på förfrågan, t. ex. vid polisförhör, omtala vem som har lämnat ett brottsligt meddelande. Sådan skyldighet

kan emellertid följa av ovannämnda bestämmelser om plikt att avslöja brott som är å färde och av vittnesplikten.

Undantaget i punkt 3 innebär bl. a. att tystnadsplikt enligt paragrafen inte lägger hinder i vägen för att någon avslöjar meddelare i rättegång som gäller ansvar för grovt brott mot rikets säkerhet, förövat genom ett publiceringsmeddelande. Frågan om vem som är straffrättsligt ansvarig för ett meddelande kan emellertid aktualiseras också i de två andra fall då inskränkning gäller i meddelarskyddet enligt 7 kap. 3 §, alltså bl. a. då en kvalificerad tystnadsplikt har blivit åsidosatt. Gällande rätt innebär att tystnadsplikten för den som normalt är skyldig att bevara meddelarens anonymitet genombryts vid vittnesförhör i saken. Vittnesplikt inträder inte först sedan åtal har väckts utan redan under förundersökningen, dock inte förrän denna har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brott (23 kap. 13 § rättegångsbalken). Föreligger inte skäligen misstanke mot någon, finns inte någon vittnesplikt. Inte heller föreligger någon skyldighet att medverka till ett allmänt efterforskande, huruvida någon har lämnat ett meddelande, eller att vid vittnesförhör uttala sig om annat än frågan om den misstänkte har lämnat meddelandet. Enligt ett motivuttalande (prop. 1948:230 s. 144) skall en tidningsutgivare inte anses ha brutit mot anonymitetsreglerna om han redan under polisförhör upplyser om att den misstänkte har lämnat de uppgifter som utredningen avser.

Vad MMU föreslår i 8 kap. 7 och 8 §§ MGL innebär att den som har tystnadsplikt utan hinder härav i mål mot meddelare vid yttrandefrihetsdomstolen kan lämna uppgifter som behövs för att avgöra om den mot vilken talan förs är ansvarig för meddelandet. Som jag har nämnt förut föreslår jag ingen allmän bestämmelse om anonymitet i mål mot meddelare. I stället har jag i *punkt 4* i förevarande paragraf tagit in föreskrifter om när tystnadsplikten får vika vid misstanke om brott av meddelare enligt 7 kap. 3 § i andra fall än som avses i föregående punkt. I sak föreslår jag en lösning som nära ansluter till MMU:s ståndpunkt och till gällande rätt. Det bör sålunda framgå av bestämmelsen att tystnadsplikten får åsidosättas endast vid förhandling inför domstol, efter beslut av rätten. Det är alltså inte tillåtet att röja meddelare vid polisförhör. Vidare bör uttryckligen sägas att den som tystnadsplikt endast får uttala sig om huruvida viss utpekad person är identisk med meddelaren eller inte. Han får däremot inte upplysa om vem som i annat fall är meddelare. Den som utpekad skall vara antingen tilltalad eller också skäligen misstänkt under förundersökning. Uppgift kan lämnas inte bara vid huvudförhandling utan också t. ex. vid vittnesförhör under förundersökning. Däremot uppställs inte något allmänt krav på att fråga skall vara om vittnesförhör. Detta förklaras av att mål mot den ansvarige publicisten och mot meddelaren skall kunna handläggas samtidigt. I sådant fall kan publicisten inte höras som vittne angående meddelarens identitet. Han bör emellertid det oaktat kunna tillfrågas och uttala sig i saken under huvudförhandlingen. – Vad som nu har sagts om meddelare gäller också författare och annan som åtnjuter anonymitetsskydd men som kan ådra sig ansvar enligt bestämmelserna i 7 kap. 3 § TF.

Enligt 7 kap. 2 § TF kan överträdelse av yttrandefriheten i tryckt skrift bedömas enligt allmän lag och inte som tryckfrihetsbrott, nämligen om meddelandets straffbarhet inte framgår omedelbart för en läsare. För sådant brott kan alltså den som har författat eller lämnat ett meddelande för publicering komma att svara. Enligt vad MMU föreslår skall någon tystnadsplikt för den som har tagit emot meddelandet för publicering inte föreligga. Jag finner i princip ståndpunkten riktig. Det kan emellertid vara förenat med risker att överlämna åt den som har kännedom om meddelaren att själv avgöra huruvida fall som nu har angetts är för handen. Jag föreslår därför att tystnadsplikt i princip skall föreligga men att denna begränsas enligt vad jag nyss har sagt angående meddelanden som är straffbara enligt reglerna i 7 kap. 3 § första stycket 2 eller 3.

De straffbara meddelanden som jag nyss nämnde är sådana som, om inte annat var föreskrivet, skulle utgöra tryckfrihetsbrott. Ett meddelande för tryckt skrift kan emellertid vara straffbart också i annat hänseende än som ett missbruk av tryckfriheten, t. ex. som bedrägeri eller svindleri. Givetvis kan finnas behov av att under förundersökning eller rättegång fråga tidnings- eller förlagsanställda m. fl. om vem som har lämnat ett sådant meddelande. För dessa fall gäller enligt det framlagda förslaget ingen speciell regel. Tystnadsplikten viker endast vid vittnesförhör och förhör under sanningförsäkran enligt den allmänna bestämmelsen härom i *punkt 5*.

Bestämmelsen i nyssnämnda punkt har jag kommenterat i den allmänna motiveringen. JK:s påpekande att annan myndighet än domstol kan hålla vittnesförhör föranleder mig inte att frånga ordalydelsen i MMU:s förslag; enligt min mening bör endast domstol kunna besluta att tystnadsplikten hävs. JO har frågat om t. ex. företrädare för en tidning kan höras under förundersökningen till utrönande av vem som har lämnat uppgifter som av allt att döma har anskaffats genom inbrott eller på annat sådant sätt. I princip föreligger enligt min mening inte hinder häremot. Det måste emellertid kunna åberopas mycket starka skäl för att ett sådant förhör skall kunna tillåtas. Även om det föreslagna stadgandet i och för sig medger vittnesförhör också under förundersökning, får förutsättas att avkall från tystnadsplikten i flertalet fall medges endast för förhör vid huvudförhandling.

Av samma skäl som jag har angett i kommentaren till 2 § har jag inte ansett det behövt att i paragrafen särskilt föreskriva tystnadsplikt till förmån för den som har anskaffat uppgifter för publicering.

4 §

I enlighet med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen upptas i denna paragraf ett förbud att efterforska anonyma medverkande till framställning i tryckt skrift. I anslutning till den bestämmelse som MMU har föreslagit i 8 kap. 9 § MGL har förbudet fått den lydelsen att myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska författaren eller utgivaren till

framställning, som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande som inte står i strid med TF. Som jag också har nämnt förut, föreslår jag ett tillägg av innebörd att, när efterforskning får förekomma, den skall bedrivas med beaktande av den i 3 § stadgade tystnadsplikten.

Vad som förbjuds genom den nya paragrafen är att med anledning av publicering i tryckt skrift eller erhållen kännedom om publiceringsmeddelande söka utröna vem som står bakom såsom författare eller meddelare, när denne inte framträder öppet.

Efterforskning får inte göras vare sig bland anställda vid en myndighet, hos dem som avses i 3 § eller hos andra personer. Förbudet riktar sig till myndighet och annat allmänt organ, dvs. till samma adressater som bestämmelsen i 1 kap. 2 § TF, däremot inte till privatpersoner. Angående myndighetsbegreppet får jag hänvisa till mina kommentarer till 2 kap. 5 § TF i prop. 1975/76:160. Som annat allmänt organ får anses organ som till sin karaktär står myndighet nära och som i huvudsak fullgör uppgifter som skall ombesörjas av staten eller kommun (jfr. prop. 1948:230 s. 86).

Myndighet får emellertid söka utröna ursprunget till en tryckt framställning eller ett meddelande, när det är tillåtet enligt TF att ingripa mot författare eller meddelare. Härmed avses i första hand de fall då brott kan beivras med stöd av 7 kap. 3 § TF, bl. a. överträdelse av särskilt angivna tystnadsplikter. Också i fråga om vissa brott som utgör missbruk av tryckfriheten men som inte omedelbart framgår av en framställning kan enligt 7 kap. 2 § TF ingripande mot meddelare eller författare komma i fråga. TF hindrar vidare inte åtal och straff för förfaranden i vilka ingår användning av det tryckta ordet men som är straffbara i annat hänseende än som ett överskridande av tryckfrihetens gränser. Inte heller när det gäller sådana brott föreligger hinder mot efterforskning från myndighets sida.

Huruvida ingripande kan komma i fråga får bedömas med ledning av skriften eller vad som är känt om ett meddelande. Att det kan vara ovisst, om författaren eller meddelaren har haft det för straffbarhet erforderliga uppsåtet, t. ex. vid överträdelse av en kvalificerad tystnadsplikt, kan inte få hindra utredning om identiteten (jfr SOU 1975:107 s. 284).

5 §

I denna paragraf upptas nu bestämmelser om straff för överträdelse av föreskrifter i kapitlet. Om någon mot författarens eller, i fall som avses i nuvarande 4 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja på tryckt skrift utsetter dennes namn eller pseudonym, är straffet dagsböter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, fängelse i högst ett år. Detsamma gäller om skriften förses med oriktig ursprungsbeteckning. För obehörigt röjande i annat fall av författare, utgivare eller meddelare är straffet böter,

lägst 50 och högst 500 kr. Brott som avses i paragrafen får inte åtalas av "allmän åklagare", om inte målsäganden har gjort åtalsanmälan.

MMU har i 8 kap. 10 § MGL föreslagit att straff enligt lag skall följa på gärningar som motsvarar de i 3 kap. 5 § TF angivna. Straff enligt lag skall också följa, om någon åsidosätter vad som föreskrivs i 8 kap. 9 § MGL, dvs. söker utröna vem som är författare eller annan upphovsman till bl. a. framställning i tryckt skrift eller meddelare.

MMU anför i motiven till bestämmelsen att straff för röjande i någon form av författare, meddelare m. fl. kan följa endast om röjandet har skett mot vederbörandes vilja. Det kan enligt MMU inte generellt krävas att en medverkande skall ha uttryckligen samtyckt till att hans namn publiceras. Ansvar bör därför kunna ådömas endast om den medverkande har gett till känna att han inte önskar bli namngiven eller detta klart framgår av omständigheterna. MMU framhåller vidare att obehörigt efterforskande från tjänstemans sida av författare eller meddelare tidigare har kunnat leda till straff för tjänstefel. Med hänsyn till omregleringen av ansvarssystemet för offentliga funktionärer bör enligt MMU föreskrivas särskilt straff för överträdelse av förbudet mot efterforskning.

Pressens samarbetsnämnd har i en den 12 januari 1976 dagtecknad framställning framhållit att slopandet av straffet för tjänstefel praktiskt sett innebär en försvagning av meddelarskyddet. Bristen kan emellertid enligt nämnden botas om den av MMU föreslagna bestämmelsen om förbud mot efterforskning förs in i TF och förbudet kompletteras med en särskild straffbestämmelse.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att en särskild bestämmelse införs om straff för den som efterforskar författare eller meddelare m. fl. i fall då detta är förbjudet enligt 4 §. Härigenom tillgodoses alltså det önskemål som har framförts av Pressens samarbetsnämnd. Straffbestämmelsen bör lämpligen ha sin plats i förevarande paragraf. Det följer av sakens natur att endast uppsåtliga överträdelse avses.

F. n. är även annat röjande av anonymiteten för författare, meddelare, m. fl. än genom utsättande av namn på skrift straffbelagt i TF med böter. Överträdelsen innebär brott mot tystnadsplikt. För sådant brott finns numera en allmän straffbestämmelse i 20 kap. 3 § brottsbalken. För uppsåtligt brott är straffet böter eller fängelse i högst ett år, för oaktsamt förfarande böter. Enligt min mening bör samma straffskala gälla också för åsidosättande av tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § TF. Motsvarande straffbestämmelse i 5 § tredje meningen kan då inarbetas i straffbestämmelsen om röjande av anonymitet genom utsättande av namn. Liksom f. n. är även oaktsamt åsidosättande av tystnadsplikten straffbart. Som framgår av MMU:s uttalanden bör emellertid inte sällan finnas fog för antagande att författare eller meddelare har samtyckt till att hans namn bekantgörs, även om det inte har skett uttryckligen.

Vad som nu sägs i paragrafen om pseudonym bör gälla också signatur. I övrigt föreslår jag endast vissa jämkningar i paragrafen av huvudsakligen formell art.

6 §

I denna paragraf, som saknar motsvarighet i gällande lydelse av 3 kap., har jag fört in en föreskrift som i kapitlet med författare till framställning för tryckt skrift jämställer annan upphovsman till sådan skrift.

4 kap.

Gällande rätt

Detta kapitel i TF innehåller bestämmelser om boktryckare och boktryckeri. Det inleds med en paragraf som närmast utgör en komplettering av de grundläggande reglerna om tryckfriheten i 1 kap. TF. I 1 § föreskrivs nämligen att rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. Vidare anger 1 § att inrättning för sådan framställning i TF benämns boktryckeri. I 2 § finns bestämmelser om vem som skall anses som boktryckare, när boktryckeri drivs av förmyndare eller god man för omyndigs eller annans räkning. Skyldighet att anmäla boktryckeri föreskrivs i 3 §. De uppgifter om boktryckeri, tryckort och tryckår, som tryckt skrift skall innehålla, anges i 4 §, medan 5 § tar upp en föreskrift om vilket boktryckeri som skall sättas ut i visst fall. Enligt 6 § är boktryckare skyldig att bevara ett exemplar av tryckt skrift för granskning. I följande 7 § finns bestämmelser att s. k. granskningsexemplar skall lämnas till justitieministern eller tryckfrihetsombud. Där finns också en hänvisning till bestämmelser i vanlig lag om skyldighet att lämna exemplar av tryckt skrift till bibliotek. Ansvarsbestämmelser ges i 8 § dels för underlåten anmälningsskyldighet enligt 3 §, dels för överträdelse av 4 eller 6 § och för åsidosättande av skyldighet att lämna granskningsexemplar enligt 7 §. Slutligen innehåller 9 § en definition på begreppet bild- eller tillfällighetstryck.

Massmedieutredningen

MMU har vid utformningen av sitt förslag till grundlag strävat efter att de bestämmelser i TF som inte har omedelbar betydelse för yttrandefriheten och dess gränser skall regleras på annat håll, i allmänhet i vanlig lag. Det gäller regler av huvudsakligen organisatorisk eller administrativ karaktär. Sålunda saknas i MMU:s förslag helt motsvarigheter till 4 kap. 2, 3 och 5 §§ TF. I fråga om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning och att lämna exemplar av skrift till bibliotek skall enligt förslaget bestämmelser meddelas i vanlig lag (2 kap. 6 §) medan skyldigheten att lämna granskningsexemplar av tryckt skrift till justitieministern eller tryckfrihetsombud föreslås slopad. MMU:s förslag innehåller vidare motsvarigheter till 4 kap. 1 och 4 §§ (2 kap. 4 resp. 5 §) samt en bestämmelse om tillfällighetstryck (2 kap. 2 §), som ersätter 4 kap. 9 § TF. Till slut kan nämnas

att en bestämmelse om ansvar för underlåtenhet att på tryckt skrift sätta ut föreskrivna uppgifter återfinns i MMU:s förslag till slutkapitel (13 kap. 3 §).

Remissyttrandena

MMU:s förslag att föra över en del av bestämmelserna i 4 kap. TF till vanlig lag har inte mött några invändningar från remissinstansernas sida. Inte heller har någon erinran gjorts mot att anmälningsskyldigheten beträffande boktryckeri avskaffas eller mot slopandet av skyldigheten att lämna granskningsexemplar av tryckt skrift.

Föredraganden

Hos MMU saknas motsvarighet till 4 kap. 2, 3 och 5 §§ TF.

I 2 och 5 §§ anges vem som i vissa fall skall anses som boktryckare. I 2 § uttrycks inte annat än vad som skulle gälla även utan uttrycklig föreskrift härom i TF. Jag föreslår därför att paragrafen upphävs. I 5 § regleras det fallet att en boktryckare lämnar skrift för tryckning hos annan boktryckare. Genom bestämmelsen ges en viss valmöjlighet såvitt gäller vilket boktryckeri som skall anges på skriften. I likhet med MMU anser jag att bestämmelsen kan utgå. Jag hänvisar till vad jag har anfört under 1 kap. 5 § angående det fallet att någon anlitas endast för den rent tekniska framställningen av en skrift.

Den anmälningsskyldighet, som föreskrivs i 4 kap. 3 § TF, och skyldigheten enligt 4 kap. 7 § TF att lämna granskningsexemplar hänger samman med den särskilda tillsynsorganisationen som jag nu föreslår avskaffad. Även dessa bestämmelser bör alltså upphävas. Skyldigheten enligt 4 kap. 6 § TF att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning bör, i enlighet med vad MMU har föreslagit, regleras i vanlig lag.

Som materiella bestämmelser bör alltså TF enligt min mening innehålla endast motsvarigheter till nuvarande 4 kap. 1 och 4 §§ TF samt en föreskrift om ansvar för åsidosättande av skyldighet att sätta ut stadgade uppgifter på tryckt skrift och stencilerad eller därmed jämställd skrift för vilken utgivningsbevis gäller. Dessa bestämmelser bör tas in som 1, 2 och 5 §§ i 4 kap. TF. Som 3 § bör upptas nuvarande 9 §. En hänvisning till bestämmelser i vanlig lag om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning och lämna biblioteksexemplar bör utgöra kapitlets 4 §.

Förslaget att TF:s tillämpningsområde skall vidgas till skrifter som är mångfaldigade genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande har föranlett förslag till ny lydelse av rubriken till 4 kap.

1 §

I jämförelse med nuvarande lydelse har den ändringen gjorts att definitionen av begreppet boktryckeri har fått utgå som obehövlig.

2 §

Första stycket i denna paragraf motsvarar nuvarande 4 §.

På varje tryckalster, som framställs här i riket och är avsett att utges här, skall boktryckaren enligt nuvarande 4 § första stycket låta sätta ut boktryckeriets namn eller firma, tryckningsorten och tryckningsåret. I det nuvarande andra stycket föreskrivs att det sagda inte skall avse tryckalster, som är att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck. Dessa två stycken har i departementsförslaget skrivits samman i 2 § första stycket med de ändringar som föranleds av att även stencilerade och därmed jämställda skrifter, för vilka gäller utgivningsbevis, skall innehålla uppgifter om vem som har mångfaldigat skrift och om ort och år härför. I andra stycket har intagits en erinran om vad som gäller beträffande uppgifter på skrifter som avses i 1 kap. 5 § första stycket 2.

4 §

Bestämmelsen om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning och att lämna exemplar av tryckt skrift till bibliotek och arkiv skall enligt denna paragraf meddelas i lag.

Enligt lagen (1949:166) angående skyldighet att avlämna för bibliotek avsedda exemplar av tryckt skrift är boktryckerierna skyldiga att leverera biblioteks-exemplar av tryckta skrifter till ett vart av kungl. biblioteket och universitetsbiblioteken i Uppsala, Lund och Göteborg. Enligt ett regeringsbeslut från år 1966 överlämnas – med vissa begränsningar – granskningsexemplar av tryckt skrift till universitetsbiblioteket i Umeå. Efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet vill jag som min åsikt uttala att sloandet av ordningen med granskningsexemplar inte bör få leda till en försämring av Umeåbibliotekets litteraturförsörjning. Lämpligen kan skyldigheten att lämna granskningsexemplar i behövlig omfattning ersättas av en skyldighet att leverera biblioteks-exemplar till universitetsbiblioteket i Umeå.

Enligt min mening är det lämpligt att huvuddelen av de bestämmelser i vanlig lag till vilka hänvisas i förevarande paragraf tas in i en särskild tillämpningslag till TF. Jag kommer i fortsättningen in på andra föreskrifter som kan tas in i en sådan lag. Frågan om lagstiftningens närmare utformning övervägs f. n. av MMU.

5 §

Denna paragraf motsvarar bestämmelsen i nuvarande 8 § om ansvar för den som underlåter att sätta ut föreskrivna uppgifter på tryckt skrift. I huvudsak överensstämmer de båda ansvarsbestämmelserna. Den nya paragrafen avser emellertid också stencilerade och därmed jämställda skrifter för vilka gäller utgivningsbevis. Jag har vidare inte ansett det påkallat att behålla den särskilda straffskalan för försvarande omständigheter. Avsikten med att slopa den särskilda straffskalan är inte att åstadkomma någon skärpning i bedömningen.

5 kap.

1 och 2 §§

Gällande rätt

Enligt 1 § första stycket skall ägare till periodisk skrift vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. Vidare föreskrivs i paragrafens andra stycke att i fråga om det ansvar som enligt TF åligger ägaren skall, då hans egendom står under förvaltning av förmyndare eller god man, denne anses som ägare. I 2 § första stycket föreskrivs att för periodisk skrift skall finnas en utgivare, att denne skall vara svensk medborgare och äga hemvist inom riket. Enligt andra stycket får den ej vara utgivare som är omyndig eller i konkurstillstånd.

Massmedieutredningen

Bestämmelser som motsvarar 5 kap. 1 och 2 §§ TF tas upp i MMU:s förslag till 2 kap. 8 § och 9 § första och andra styckena. I 8 § föreskrivs att ägare till periodisk skrift skall vara myndig svensk medborgare och bosatt i riket eller vara svensk juridisk person samt att ägaren inte får vara i konkurstillstånd. Enligt 9 § första stycket skall för periodisk skrift finnas en utgivare, medan det i andra stycket föreskrivs att utgivare skall vara myndig svensk medborgare och bosatt i riket samt att han inte får vara i konkurstillstånd.

Till skillnad mot TF öppnar MMU:s förslag möjlighet för utländsk medborgare eller utländsk juridisk person att vara ägare eller utgivare av periodisk skrift. Enligt 13 kap. 1 § första stycket kan nämligen i vanlig lag föreskrivas att behörighet som enligt 2 kap. 8 eller 9 § tillkommer svensk medborgare eller svensk juridisk person skall tillkomma även utländsk medborgare eller utländsk juridisk person. MMU förordar inte att en sådan jämställdhet föreskrivs generellt men anser att det är rimligt att i vart fall utlänningar som är stadigvarande bosatta i Sverige tillerkänns behörighet att vara ägare eller utgivare av periodisk skrift.

Remissyttrandena

Ett krav på att ägare till periodisk skrift inte får vara i konkurstillstånd och ej vara omyndig utgör ingen garanti för att han kan betala skadestånd, förklarar *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Vill man skapa en sådan garanti måste man införa bestämmelser om deponering av borgen eller garantisumma hos myndighet. Förslaget medför i de angivna hänseendena svårigheter om ägaren råkar i konkurs och konkursboet fortsätter rörelsen eller om en periodisk skrift tillfaller omyndig genom arv. Några bärande skäl har enligt *hovrätten* inte anförts

för de nya kraven. De kan vålla skada för anställda. Förslaget avstyrks av hovrätten.

I övrigt har MMU:s förslag, såvitt gäller behörighetsvillkor för ägare till och utgivare för periodisk skrift, kommenterats endast i anslutning till möjligheten att i lag föreskriva att även utländsk medborgare eller utländsk juridisk person är behörig härtill.

Statens invandrarverk hänvisar till att det i sitt yttrande över förslag till ny regeringsform (SOU 1972:15) anförde att utlänning borde i grundlag i princip garanteras de fri- och rättigheter som tillkommer svensk medborgare med de inskränkningar som stadgas i lag. Beträffande det i samma betänkande framlagda förslaget till ändring i TF fann verket att den omständigheten att utlänning inte skulle kunna vara ägare eller utgivare av periodisk skrift inte rimmade med de principer om yttrandefrihet som anses gälla i Sverige. Detta måste rimligtvis vålla svårigheter för invandrarnas föreningar och organisationer, som inte skulle kunna ha exempelvis ett eget debattorgan om medlemmarna inte är svenska medborgare. I verkets arbetsprogram ingår att stimulera och hjälpa utlänningsgrupper att bilda föreningar för att tillvarata sina medlemmars intressen i det svenska samhället. Verket lämnar också pekuniära bidrag till sådana föreningar och organisationer samt till tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska som vänder sig till invandrare och minoritetsgrupper. Det framstår som naturligt att invandrare skall få föra ut sina önskemål, tankar och idéer utanför sin egen krets. Invandrarna bör, även om de inte är svenska medborgare, dessutom ha rätt att vara utgivare av radioprogram och film. Riksdagens beslut med anledning av propositionen (1975:26) om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m. har gett ytterligare skäl att hävda de här anförda synpunkterna, förklarar invandrarverket. Med konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som bakgrund anser verket att behörighet att vara ägare eller utgivare av periodisk skrift bör garanteras invandrare, som inte är svenska medborgare, på ett mera påtagligt sätt än vad MMU föreslår. Enligt verket bör 13 kap. 1 § första stycket MGL i stället utformas positivt med innehåll att behörighet som tillkommer svensk medborgare enligt 2 kap. 8 eller 9 § också skall tillkomma invandrare som inte är svensk medborgare, om ej särskilda förhållanden ger anledning till begränsningar genom lag. Verket anger att det i propositionen skulle kunna utsägas att med särskilda förhållanden avses krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden och med invandrare som inte är svensk medborgare avses nordbo som är kyrkobokförd här och icke-nordbo som har permanent uppehållstillstånd. Termen "permanent uppehållstillstånd" återfinns i den proposition om ändring av utlänningslagen som regeringen lagt fram hösten 1975. Verket anmärker vidare att orden "utländsk medborgare" i förslaget synes utesluta att statslös person tillerkänns de behörigheter som anges i paragrafen. Då detta inte kan vara avsikten bör i det fall paragrafen inte ändras på det sätt verket har föreslagit

orden "utländsk medborgare" ändras till "utlänning".

Pressens samarbetsnämnd och *TCO* finner det angeläget med hänsyn till det stora antalet invandrare i Sverige att behörighet att vara ägare och utgivare till periodisk skrift utan dröjsmål utsträcks till att gälla även utländsk medborgare.

Föredraganden

När det gäller behörighetsvillkor för ägare och utgivare av periodisk skrift innehåller *MMU:s* förslag två nyheter i förhållande till *TF*. För det första föreslås att ägare till periodisk skrift – i likhet med vad som gäller utgivare för dylik skrift – skall vara bosatt här i landet och myndig samt inte i konkurstillstånd. Dessa nya behörighetsvillkor kritiserar av hovrätten över Skåne och Blekinge, och jag kan i allt väsentligt instämma i det som hovrätten anför. Jag finner därför inte anledning att föreslå något nytt behörighetsvillkor för ägare till periodisk skrift.

Den andra nyheten i *MMU:s* förslag är att detta öppnar möjlighet att i vanlig lag föreskriva att utländsk medborgare eller utländsk juridisk person får vara ägare till eller utgivare för periodisk skrift. Förslaget har i denna del tillstyrkts av de remissinstanser som har yttrat sig om det.

För egen del vill jag framhålla att nuvarande utformning av *TF:s* behörighetskrav för ägare och utgivare av periodisk skrift måste ses mot bakgrund av de erfarenheter som gjordes i Sverige under andra världskriget och som var aktuella vid *TF:s* tillkomst. Bestämmelsen att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person har betraktats som erforderlig för bevarande av den svenska pressens frihet och oberoende. Inte ens i fråga om periodisk skrift, som öppet anger att den innehåller nyhets- och propagandamaterial som direkt härrör från utländsk makt, har det ansetts att annan än svensk medborgare eller svensk juridisk person bör kunna vara ägare. Som skäl härför har anförts att ägaren i vissa fall har att bära tryckfrihetsansvar för skriften och att ett medgivande för utländsk man eller utländsk juridisk person kan innebära ett uppgivande av detta ägaransvar (se *SOU* 1947 s. 233). Liknande överväganden ligger till grund för villkoret att utgivare för periodisk skrift skall vara svensk medborgare. De motiv som sålunda ligger bakom lagstiftningens nuvarande utformning, såvitt gäller behörighetsvillkor för ägare och utgivare av periodisk skrift, har i princip alljämt bärkraft. Jag vill emellertid också peka på att förhållandena har ändrats sedan *TF:s* tillkomst.

Det finns nu i vårt land ett betydande antal personer som saknar svenskt medborgarskap. Vid årsskiftet 1974/75 utgjorde de cirka fem procent av befolkningen i Sverige. Efter hand som antalet invandrare i landet har ökat, har behovet av åtgärder för att underlätta deras anpassning och förbättra deras sociala och kulturella situation kommit i blickpunkten. År 1975 har riksdagen sålunda godkänt riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken

m. m. (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160). De mål som därvid formulerades för denna politik har sammanfattats i orden jämlikhet, valfrihet och samverkan. Det centrala i jämlikhetsmålet är att invandrar- och minoritetsgrupper skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Detta mål skall också inrymma möjligheter för medlemmar i minoritetsgrupper att ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet.

Jag vill också erinra om det nyligen av riksdagen antagna förslaget om kommunal rösträtt för invandrare (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78 samt om fri- och rättighetsutredningens förslag (SOU 1975:75) att utlänningar i princip skall likställas med svenska medborgare i fråga om skydd för det stora flertalet av de medborgerliga fri- och rättigheterna enligt RF.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört ter det sig naturligt att tryckfrihetslagstiftningen anpassas till den utveckling som har ägt rum. Tryckfriheten har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning och är en förutsättning för vårt demokratiska samhällsskick och för ett fritt kulturliv. Samma tryckfrihet bör så långt det är möjligt komma också här bosatta utlänningar till del. Jag delar därför MMU:s och remissinstansernas uppfattning att TF bör ge möjlighet för utlänning att vara ägare eller utgivare till periodisk skrift.

MMU har valt den lagtekniska lösningen att grundlagen tillåter att vanlig lag föreskriver att utländsk medborgare eller utländsk juridisk person får vara ägare eller utgivare av periodisk skrift. MMU tänker sig närmast att här i landet stadigvarande bosatta utlänningar skall tillerkännas denna behörighet. Statens invandrarverk för fram ett längre gående förslag som innebär att utlänning i grundlagen jämställs med svensk, om inte särskilda förhållanden ger anledning till begränsning enligt lag.

För egen del anser jag att MMU har gjort en lämplig avvägning mellan å ena sidan de skäl som ligger till grund för nuvarande restriktiva hållning och å andra sidan den jämställdhet med svenska medborgare som i princip bör råda för utlänningar. Jag föreslår därför att det i 1 och 2 §§ anges att ägare resp. utgivare av periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person, om ej annat föreskrivs i lag.

Beträffande den närmare utformningen av bestämmelser i lag vill jag i detta sammanhang bara framhålla att jag i likhet med MMU anser det rimligt att utlänningar som är stadigvarande bosatta här i landet omfattas av bestämmelserna. Dessa bestämmelser kan införas i den särskilda tillämpningslag till TF som jag har nämnt i det föregående.

I enlighet med vad jag har förordat i fråga om nuvarande 4 kap. 2 § TF föreslår jag att 1 § andra stycket upphävs. I övrigt föreslås en redaktionell ändring i 2 §. I den nya lydelsen innebär paragrafen liksom i den nuvarande att varken svensk eller utlänning som saknar hemvist här i landet får vara utgivare för periodisk skrift.

4-6 samt 8 och 9 §§

I dessa paragrafer finns f. n. detaljerade bestämmelser om anmälan av utgivare för periodisk skrift samt om utgivningsbevis för sådan skrift. I 4 § regleras skyldigheten att göra anmälan av utgivare och anmälningsförfarandet. Av 5 § framgår att periodisk skrift inte får utges innan utgivningsbevis har utfärdats. Vidare ges i paragrafen bestämmelser om utfärdande av sådant bevis. I 6 § finns regler om återkallelse av utgivningsbevis. Föreskrifter om när och i vilken ordning ny utgivare skall utses och anmälas ges i 8 § och i 9 § finns regler om ställföreträdare för utgivare. Enligt de nu nämnda paragraferna är chefen för justitiedepartementet behörig myndighet att mottaga anmälan om utgivare och att handlägga frågor om utfärdande och återkallelse av utgivningsbevis.

I MMU:s förslag motsvaras 5 kap. 4-6 samt 8 och 9 §§ TF av 2 kap. 10 § andra stycket och 11 §. Förslaget innebär att huvuddelen av reglerna om anmälan av utgivare och om utgivningsbevis – bl. a. de som angår frågan om behörig myndighet att ta emot anmälningar och att pröva frågor om utgivningsbevis – förs över från grundlag till vanlig lag. Enligt utredningen kan det övervägas att anförtro dessa uppgifter åt patent- och registreringsverket. Vid remissbehandlingen har förslaget i dessa delar lämnats utan erinran.

Jag har inte funnit tillräckliga skäl föreligga att i detta sammanhang ta upp frågan om att mönstra ut huvuddelen av de berörda bestämmelserna ur grundlagen. Ändringarna har begränsats i enlighet härmed.

Den omläggning av tillsynen över TF:s efterlevnad, som jag har förordat, innebär bl. a. att chefen för justitiedepartementet inte längre skall ha befattning med anmälningar om utgivare och med utfärdande och återkallelse av utgivningsbevis. Som MMU har föreslagit bör regler om behörig myndighet vid behandling av sådana frågor ges i vanlig lag. I enlighet med det anförda har ändringar gjorts i 4-6 samt 8 och 9 §§.

Förslaget i 1 och 2 §§ att i lag får föreskrivas att annan än svensk medborgare eller svensk juridisk person får vara ägare eller utgivare av periodisk skrift har föranlett följdändringar i 4, 6, 8 och 9 §§.

I den allmänna motiveringen har jag förordat att utgivningsorten i stället för tryckningsorten skall vara bestämmande för forum i tryckfrihetsmål som gäller periodisk skrift. Detta har lett till en ändring i 5 §.

6 kap.

3 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser som angår spridande av tryckta skrifter i vissa fall.

Första stycket har ändrats med anledning av den föreslagna utvidgningen av TF:s tillämpningsområde till stencilerade och liknande skrifter. I andra

stycket har den ändringen gjorts att den särskilda straffskalan för försvarande omständigheter har fått utgå. I stället föreskrivs att straffet skall vara böter eller fängelse ett år. En motsvarande ändring har gjorts i 4 kap. 5 § departementsförslaget. Lika litet som beträffande den bestämmelsen är avsikten här att åstadkomma någon straffskärpning.

7 kap.

3 §

Gällande rätt

I denna paragraf anges i tre stycken undantag från TF:s meddelarfrihet. Första stycket gäller ärekränkande meddelanden som inte har blivit publicerade. I andra stycket sägs att, om någon genom att lämna meddelande till annan förövar uppror, högförräderi, landsförräderi, landssvek, spioneri, grovt spioneri eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, så ock om någon som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av lagstadgad tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, varom han eljest enligt lag har att iaktta tystnad, uppenbarar vad han sålunda har erfarit, gärningen må, fastän meddelandet har skett för offentliggörande i tryckt skrift, åtalas och ansvar därför ådömas enligt vad därom är stadgat. I tredje stycket, slutligen, föreskrivs att om ansvar för utlämnande av allmän handling, som skall hållas hemlig, stadgas i den särskilda lag som avses i 2 kap. 1 §, dvs. sekretesslagen. Bestämmelsen avser enligt uttalande i förarbetena (SOU 1947:60 s. 246) även det fallet att någon lämnar handling vidare i strid mot myndighets förbehåll vid utlämnande av handlingen.

Massmedieutredningen

I MMU:s förslag till massmediegrundlag motsvaras nyssnämnda bestämmelser av 8 kap. 2–4 §§. Något undantag från meddelarfriheten beträffande ärekränkande meddelanden föreslås inte. I 2 § första stycket bibehålls däremot nuvarande undantag för grova brott mot rikets säkerhet, med den avvikelser att grovt spioneri inte nämns särskilt, medan däremot grov obehörig befattning med hemlig uppgift har tillförts uppräknningen. I andra stycket stadgas att vad i första stycket sagts har motsvarande tillämpning när redan anskaffandet av uppgift för meddelande enligt lag innefattar brott som anges i första stycket. 3 § upptar undantag för meddelande som innefattar utlämnande helt eller delvis av allmän handling som skall hållas hemlig. I 4 § har tagits in den förut berörda bestämmelsen om tystnadsplikter som bryter meddelarskyddet. Bestämmelsen innehåller att om meddelande utgör åsidosättande av tystnadsplikt, som åligger någon enligt lag eller annan författning, straff i de fall som angives i en särskild lag om tillämpningen av paragrafen får ådömas enligt vad som är föreskrivet därom.

MMU åsyftar i de nu nämnda lagrummen med meddelare även vissa andra medverkande än dem som lämnar meddelanden för offentliggörande till författare, utgivare m. fl. Härom får jag hänvisa till redogörelsen i avsnitt 4.2 i den allmänna motiveringen och i specialmotiveringen till 1 kap. 1 § TF.

MMU:s förslag att i 8 kap. 2 § uppta brottet grov obehörig befattning med hemlig uppgift sammanhänger med det förslag som har lagts fram av utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet i betänkandet (Ds Ju 1975:16) Spioneribrottet m. m. Förslaget innebär att brottet spioneri får en mera begränsad innebörd än hittills. Rubriceringen spioneri förbehålls gärningar som förövas i syfte att gå främmande makt till handa, dvs. med direkt uppsåt. Förövas sådan gärning beträffande uppgift av hemlig natur med indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt till handa, kommer gärningen i stället att hänföras till brottet obehörig befattning med hemlig uppgift. En särskild straffskala har införts för sådant brott, om brottet är grovt. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall enligt förslaget särskilt beaktas, om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom.

Med hänvisning till utredningens förslag framhåller MMU att, sett från synpunkten av rikets säkerhet, en uppgift kan vara lika farlig vare sig lämnandet av den enligt de nya reglerna skall betraktas som spioneri eller som grov obehörig befattning med hemlig uppgift. För möjligheten att motverka att fara i detta hänseende kan uppkomma för riket och att verkställa förundersökning därom måste det vara av värde att kunna ingripa på ett tidigt stadium, oavsett gärningsmannens uppsåt i det särskilda fallet. Det vore också oullfredsställande, förklarar MMU, om ett ingripande i dylika fall inte skulle kunna ske, förrän den farliga uppgiften har blivit offentliggjord och skadan sålunda redan skett. Med hänsyn härtill anser MMU för sin del att även brottet grov obehörig befattning med hemlig uppgift – såsom brottet har utformats enligt den särskilda utredningens förslag – bör upptas bland de brott som skall kunna föranleda åtal mot meddelaren, liksom också försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Förslaget innebär enligt MMU att räckvidden av undantagsbestämmelsen väsentligen blir densamma som nu enligt 7 kap. 3 § TF; om gärningsmannen inte har haft direkt uppsåt att gå främmande makt till handa, utan endast s. k. indirekt eller eventuellt uppsåt, skall dock brottet inte, såsom f. n., betecknas som spioneri utan som grov obehörig befattning med hemlig uppgift. MMU framhåller ytterligare, att åtal mot meddelare i dessa fall enligt dess förslag skall ske vid yttrandefrihetsdomstolen, som därvid har möjlighet att väga skadan för rikets säkerhet mot den allmänna rätten till yttrandefrihet och särskilt beakta det syfte meddelaren har haft. Kan meddelarens obehöriga befattning med hemlig uppgift inte betraktas som grov, åtnjuter han frihet från åtal och ansvar, konstaterar MMU avslutningsvis.

Beträffande 8 kap. 3 § MGL förklarar MMU att lagrummet avser den situationen att själva handlingen eller del av den lämnas ut för publicering. Det räcker alltså här inte med ett referat av handlingens innehåll. Enligt förslaget kommer såväl meddelaren, dvs. den som har lämnat handlingen för offentliggörande, som den som är ansvarig för publiceringen av handlingen att kunna åtalas vid yttrandefrihetsdomstolen, meddelaren på grund av bestämmelsen i 8 kap. 3 § MGL och den för publiceringen ansvarige jämlikt 6 kap. 19 § MGL för otillåtet offentliggörande. Det är enligt MMU att märka att en meddelare som har lämnat ut hemlig handling visserligen, liksom enligt TF, saknar meddelarskydd. Det i grundlagen föreslagna anonymitetsskyddet gäller emellertid liksom enligt TF även i denna situation – med det undantaget att han får efterforskas – och den som har tagit befattning med offentliggörandet av den hemliga handlingen får inte – utom i vissa närmare angivna undantagsfall – röja vem meddelaren är. Meddelaren har alltså, även om meddelarskyddet får vika för andra intressen, kvar ett väsentligt skydd i anonymitetshänseende. Utlämnande av hemlig handling kan samtidigt innefatta brott enligt 8 kap. 2 §, påpekar MMU vidare. I sådana fall tar enligt allmänna straffrättsliga regler straffet för det sistnämnda brottet över, och särskilt ansvar enligt 3 § skall inte tillämpas. Straff för obehörigt utlämnande av hemlig handling är, framhåller utredningen, nu stadgat i 41 § sekretesslagen. Motsvarande stadgande föreslås av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i 55 § förslaget till lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22). Kommitténs förslag omfattar även fall då handling har utlämnats av oaktsamhet. Enligt MMU:s mening bör emellertid sådan gärning inte bryta meddelarskyddet, och MMU:s förslag avser sålunda endast uppsåtliga brott.

Såvitt gäller förslaget till 8 kap. 4 § MGL får jag i första hand hänvisa till den allmänna motiveringen. MMU förklarar i sin specialmotivering att den som är meddelare enligt grundlagen inte bör kunna straffas vid oaktsamt åsidosättande av tystnadsplikt; endast uppsåtlig överträdelse skall alltså kunna beivras. Utredningen påpekar vidare att med dess förslag, liksom enligt gällande rätt, även den meddelare som kan åtalas för åsidosättande av tystnadsplikt kommer att behålla viss rätt till anonymitet.

Remissyttrandena

Flera remissinstanser har tagit upp frågan vilka brott mot rikets säkerhet som skall ta över principen om skydd för meddelare och anskaffare. Enligt MMU:s förslag kommer, framhåller *Svea hovrätt*, vissa gärningar, som i dag utgör spioneri, att bli straffria, om det inte kan visas att direkt uppsåt föreligger eller att gärningen bör bedömas som grov samt det inte går att vederlägga påståendet att anskaffning skett i syfte att ge meddelande för publicering i något av grundlagen skyddat massmedium. Hovrätten kan

inte finna att MMU har gett tillräcklig motivering för att denna konsekvens skall godtas. Förslaget inger enligt hovrätten betänkligheter. Även obehörig befattning med hemlig uppgift, som ej är att anse som grovt brott, synes böra bryta meddelarskyddet. *Överbefälhavaren* betonar vikten av att grov obehörig befattning med hemlig uppgift upptas bland de brott som tar över meddelarskyddet.

Den motsatta uppfattningen – att meddelarskyddet inte skall brytas ens om meddelandet innefattar grov obehörig befattning – företräds emellertid av andra remissinstanser, nämligen *Sveriges författarförbund*, *Frilansklubben inom Svenska journalistförbundet* och *Pressens samarbetsnämnd*. *Samarbetsnämnden* anser dock att ansvar för brottet grov obehörig befattning med hemlig uppgift skulle kunna utkrävas även av meddelare under krig och därmed jämförliga förhållanden. *Frilansklubben* uttalar som sin mening att författningsförslaget inte klargör gränsdragningen mellan det grova och det enkla brottet och att i praktiken den enskilde åklagarens brottsrubricering kan avgöra om meddelarskyddet skall undanröjas eller ej.

Med anledning av förslaget till 8 kap. 2 § MGL förklarar *hovrätten över Skåne och Blekinge* att om de uppräknade brotten skall gälla framför meddelarskyddet – något som hovrätten inte har blivit övertygad om – det förefaller egendomligt att först i denna paragraf förklara allmän lag gälla i straffrättsligt hänseende och därefter genom en bestämmelse i 11 kap. 3 § fånga in meddelaren igen i grundlagens processrättsliga system. Domstolen kan då likväl komma att lå anlägga olika bedömningsgrunder på en utgivare och en meddelare som är åtalade i samma mål. Vad saken enligt hovrätten gäller är att grundlagens ansvarighetsregler utesluter medverkansansvar. Lagstiftaren har trots detta på straffrättskommitténs inrådan förklarat att meddelare skall vara fullt ansvarig vid vissa uppräknade brott. Men det gäller, förklarar hovrätten, brott som redan finns uppräknade i grundlagens brottskatalog. Det tekniskt enklaste är ju då att hänvisa dit. Hovrätten anmärker att den föreslagna lagtexten i 6 kap. 10 § om spioneri som yttrandefrihetsbrott inte innehåller något om anskaffande av uppgift. Andra stycket i nu förevarande paragraf torde därför kunna strykas, menar hovrätten.

JK och *RÅ* anser att det bör komma till klart uttryck i lagtexten att endast uppsåtligt utlämnande av hemlig handling och uppsåtligt brott mot tystnadsplikt (3 och 4 §§) kan bestraffas utan hinder av meddelarskyddet. Det kan nämnas att *TK* i sitt betänkande uttrycker samma mening.

Proposition 1975/76:174

I en nyligen avlämnad proposition, 1975/76:174, har föreslagits ändringar i brottsbalkens bestämmelser om spioneribrottet m. m. vilka i huvudsak överensstämmer med det förslag som har lagts fram av den i det föregående nämnda utredningen. Sälunda föreslås brottsbeskrivningen i 19 kap. 5 §

brottsbalken ändrad så att krav på syfte – direkt uppsåt – att gå främmande makt tillhanda uppställs för att spioneri skall anses föreligga. Som en följd härav ändras gärningsbeskrivningen beträffande brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift (19 kap. 7 § första stycket) till att omfatta gärningar som f. n. är att bedöma som spioneri och som har avsett hemlig uppgift men som har förövats med indirekt eller eventuellt uppsåt. Bestämmelser om grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift har förts in i en ny 8 §. Enligt denna paragraf skall vid bedömning huruvida brottet är grovt särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller om den var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betröts honom. I 14 § föreskrivs enligt förslaget att för försök, förberedelse eller stämpling till bl. a. grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift skall dömas till ansvar enligt vad i 23 kap. brottsbalken stadgas. Enligt samma lagrum skall den som har insett eller bort inse att grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift var åfärde men som underlåter att avslöja brottet dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. – Ändringarna i brottsbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 1978.

Föredraganden

TF vilar som förut har nämnts på den grundsatsen att brott som gäller yttrandefriheten och som har samband med tillkomsten av tryckt skrift kan beivras endast såsom tryckfrihetsbrott och endast mot en i särskild ordning utpekad ansvarig person. I 7 kap. 3 § TF anges emellertid vissa brottsliga meddelanden som – fastän de har lämnats för publicering i tryckt skrift – kan åtalas och bestraffas i vanlig ordning. De nyheter i fråga om skydd för meddelare och anskaffare som jag har föreslagit i det föregående gör det påkallat att omarbete paragrafen. Jag förordar att i ett första stycke anges vilka meddelanden som skall vara straffbara, medan begränsningarna i skyddet för den som har anskaffat uppgift tas in i ett andra stycke.

De gärningar som med stöd av bestämmelserna kan bestraffas utgör alltså inte tryckfrihetsbrott i TF:s mening. En skrift kan inte konfiskeras under åberopande av att gärning som avses i 7 kap. 3 § har begåtts, och den kan tas i beslag endast i den begränsade utsträckning som anges i 10 kap. 14 § TF enligt departementsförslaget. En annan sak är att enligt departementsförslaget brott som avses i paragrafen skall lagföras i samma ordning som tryckfrihetsbrott, alltså inför tryckfrihetsdomstol efter åtal av JK. Härigenom har skillnaderna mellan de båda brottskategorierna onekligen reducerats.

Jag har redan i den allmänna motiveringen deklarerat min ståndpunkt till frågan om vilka begränsningar som bör gälla i ansvarsfriheten för meddelanden för publicering. I det följande skall jag komplettera med ytterligare synpunkter. Innan dess vill jag emellertid beröra spörsmålet om vilka personer som skall omfattas av bestämmelserna i *första stycket*.

Nuvarande bestämmelser i paragrafen bildar i första hand undantag från det skydd för meddelare som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Det får emellertid antas att 7 kap. 3 § andra och tredje styckena avser också andra meddelanden som enligt huvudreglerna i TF är straffria (jfr SOU 1947:60 s. 245). Enligt min mening bör paragrafen tydligare än f. n. ange tillämpningsområdet.

Först i paragrafen bör nämnas de meddelanden som åsyftas i 1 kap. 1 § tredje stycket. Som jag har nämnt i den allmänna motiveringen bör vidare, i enlighet med MMU:s ståndpunkt, ansvar enligt 7 kap. 3 § kunna utkrävas av vissa andra medverkande som inte har tryckfrihetsansvar för skriften. Endast sådana medverkande kan dock jämföras med meddelare enligt 1 kap. 1 § som har bidragit till framställningens innehåll eller tagit initiativ till dess offentliggörande. Avsikten är givetvis inte att etablera ett ansvar för t. ex. spioneri för den som – utan att vara ansvarig enligt 8 kap. TF – endast förlägger, trycker eller sprider en skrift som uppenbarar försvarshemligheter. I nära anslutning till ordalagen i 8 kap. 1 § andra stycket MGL föreslår jag att med meddelare enligt 1 kap. 1 § TF jämföras den som – utan att svara enligt 8 kap. TF – i egenskap av författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare har medverkat till framställning som har införts eller är avsedd att införas i tryckt skrift. Den gjorda avgränsningen torde inte innebära någon ändring i vad som redan gäller. Som jag har berört i specialmotiveringen till 1 kap. 1 § TF följer som en särskild fördel med det föreslagna tillägget att det motsättningsvis framgår att personer som hör till den angivna kretsen som huvudregel är fritagna från straffansvar, när de inte är ansvariga för skriften enligt 8 kap. TF. Om sålunda, för att ta ett exempel, en författare lämnar ett manuskript till en förläggare för tryckning eller utgivning men boken aldrig blir utgiven, kan författaren inte annat än i särskilda undantagsfall, dvs. främst i just de fall som anges i 7 kap. 3 § TF, ställas till ansvar för åtgärden, om denna annars innefattar brott.

Vad härefter gäller den begränsning i ansvarsfriheten som avser grova brott mot rikets säkerhet, uppkommer frågan om de ändringar i 19 kap. brottsbalken som har föreslagits i prop. 1975/76:174 bör få till konsekvens att den nuvarande uppräknningen utökas med brottet grov obehörig befattning med hemlig uppgift. För egen del anser jag att så bör bli fallet. Jag kan härvisa till de skäl som MMU har åberopat. Särskilt vill jag framhålla att tillägget, som är föranlett av att spioneribegreppet ges en snävare innebörd, inte torde leda till någon utsträckning av undantagsbestämmelsen. Jag vill också erinra om att enligt departementsförslaget frågan om gränsdragningen mellan det grova brottet och det enkla kommer att prövas av jury.

Undantaget för grova brott mot rikets säkerhet bör tas upp i en första punkt i paragrafens första stycke. I en andra punkt bör i överensstämmelse med gällande rätt och MMU:s förslag göras undantag för utlämnande av allmän handling som skall hållas hemligt. Endast om brottet är uppsåtligt,

bör det kunna beivras. Detta bör framgå av lagtexten. Nuvarande bestämmelse anses gälla inte endast oriktigt utlämnande vartill tjänsteman gör sig skyldig utan också tillhandahållande som görs av enskild i strid med förbehåll som myndighet har ställt upp vid utlämnande av den hemliga handlingen. Jag föreslår att sistnämnda fall nämns uttryckligen i bestämmelsen. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén har för detta fall föreslagit en straffbestämmelse i 56 § lagen om allmänna handlingar.

En tjänsteman kan alltså åtalas för att ha lämnat ut en hemlig handling för publicering, inte bara då han lämnar den till någon som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF utan även i andra fall, t. ex. då han lämnar den till förläggare för utgivning i tryck. Är tjänstemannen själv ansvarig för publiceringen, kommer emellertid straff enligt förevarande paragraf inte i fråga. I stället blir då bestämmelsen i 7 kap. 5 § 2 tillämplig.

Jag vill betona vad som i och för sig klart framgår av lagtexten, nämligen att undantaget från meddelarfriheten gäller endast utlämnande av en hemlig handling eller del av sådan, däremot inte referat av innehållet i handlingen. I vad mån ett sådant referat, som lämnas för publicering, är straffbart, blir beroende av om meddelaren bryter en tystnadsplikt som omfattas av den särskilda lagen om kvalificerade tystnadsplikter. Angående särskilt frågan om ansvar för röjande av uppgift ur hemlig handling i strid med förbehåll vid dess utlämnande får jag hänvisa till specialmotiveringen till 7 kap. 5 § TF.

Bestämmelsen om tystnadsplikter bildar i förslaget en tredje punkt i första stycket. Även här bör uttryckligen anges att endast uppsåtligt brott har försteg framför meddelarskyddet. Ansvaret sträcker sig alltså inte så långt som enligt straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken. Det är obehövligt att säga ut att fråga skall vara om tystnadsplikt enligt lag eller annan författning; till följd av reglerna i TF kan annan offentligrättslig tystnadsplikt inte upprätthållas. Av det föreslagna stadgandets lydelse torde med tillräcklig tydlighet framgå att endast den som bryter egen tystnadsplikt kan göras ansvarig enligt paragrafen. Medverkansansvar för annan kommer inte i fråga, även om han i och för sig hör till kretsen av dem som åsytas med lagrummet. Om en journalist således till sin tidning vidarebefordrar en uppgift som har meddelats honom genom att någon har brutit mot en tystnadsplikt för vilken meddelarskyddet viker, kan journalisten inte åtalas för medhjälp till brott mot tystnadsplikt. Än mindre kan han straffas för anstiftan; detta framgår av 1 kap. 1 § fjärde stycket och andra stycket i förevarande paragraf.

Nuvarande bestämmelse i 7 kap. 3 § TF om ansvar för brott mot tystnadsplikt har avseende också på den som själv är ansvarig för publiceringen av en röjd uppgift. Så är däremot inte fallet med den av mig föreslagna bestämmelsen. Är det den ansvarige publicisten som själv har brutit en honom åliggande tystnadsplikt, föreligger tryckfrihetsbrott, om brottet är uppsåtligt. En bestämmelse härom återfinns i förslaget i 7 kap. 5 § TF.

I enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen saknas

i förslaget motsvarighet till det nuvarande undantaget i paragrafen för meddelande som innefattar ärekränkingsbrott.

Såvitt gäller första stycket vill jag avslutningsvis erinra om vad jag har nämnt förut, nämligen att ett meddelande för offentliggörande i exempelvis en tidning kan beivras enligt lag när det innefattar ett brott som inte är att hänföra till missbruk av tryckfriheten som en art av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten. Hit hör t. ex. meddelanden som utgör led i ett bedrägeribrott eller som innebär överträdelse av de normer som gäller för utformningen av kommersiell reklam.

I *andra stycket* har tagits upp det undantag från skyddet för anskaffande av uppgifter för publicering som jag har nämnt i den allmänna motiveringen. Undantaget gäller samma brott mot rikets säkerhet som har räknats upp i punkt 1 i första stycket. Andra stycket gäller, till skillnad från det första, också den som står tryckfrihetsrättsligt ansvar för en skrift. Det brottsliga anskaffandet av en uppgift skall alltså inte ses som ett moment i det tryckfrihetsbrott som har begåtts genom uppgiftens publicering. Oftast rör det sig här om till det yttre skilda gärningar. Det kan vidare inte anses lämpligt att låta ansvaret för tryckfrihetsbrott vilket kan utkrävas oberoende av utredning om uppsåt i det särskilda fallet inkludera en gärning för vilken ansvar kan komma i fråga endast vid styrkt uppsåt. Att den valda konstruktionen inte hindrar att en sammanhållen bedömning av brotten kan komma till stånd, har jag utvecklat i det föregående.

4 §

Gällande rätt

I 4 § anges under skilda punkter vilka brott som skall anses som otillåtet yttrande i tryckt skrift. I denna s. k. brottskatalog har efter år 1949 vidtagits ändringar, dels år 1965 i anslutning till brottsbalkens ikraftträdande, dels vid senare omarbetningar av särskilda straffbestämmelser. Sålunda har åren 1970–1971 skett betydelsefulla ändringar i det att bestämmelserna om skymfande av rikssymbol, brott mot trosfrid samt sårande av tukt och sedlighet har upphävts, medan vissa ändringar har gjorts beträffande bl. a. uppvigling och hets mot folkgrupp. Som följd av de gjorda ändringarna är nu flera punkter i brottskatalogen upphävda.

Om de i brottskatalogen kvarstående punkterna bör följande framhållas. I punkt 6 upptas ärekränkning mot konungen eller annan medlem av kungahuset eller mot den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter. Punkt 7 anger som otillåtet yttrande förolämpning mot någon som innehar eller har innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, eller någon som enligt regeringens förordnande åtnjuter skydd som ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning. Enligt punkt 10 är det tryckfrihetsbrott att sprida falskt rykte eller annat

osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller att begå gärning innebärande att någon till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående. Detsamma gäller enligt punkt 11 spridande av falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för folkförsörjningen eller för allmän ordning och säkerhet eller att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ, som äger besluta i allmänna angelägenheter. Under punkt 15 upptas ärekränkning mot enskild person. Gemensamt för punkterna 6, 7 och 15 i brottskatalogen definieras ärekränkning i ett andra stycke av paragrafen. Definitionen upptar förtal, förtal mot avliden och förolämpning och överensstämmer i allt väsentligt med brottsbeskrivningarna i 5 kap. brottsbalken.

En förutsättning för att straff skall kunna följa på de i brottskatalogen angivna gärningarna är enligt de inledande orden i 4 § att gärningarna också enligt vanlig lag utgör brott. Brottsbeskrivningarna har därför i allmänhet sin motsvarighet i brottsbalkens bestämmelser. Fram till den 1 januari 1976 har brottet i punkten 7 i katalogen motsvarats av det allmänna brottet missfirmelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 5 § brottsbalken. Denna straffbestämmelse är emellertid numera upphävd. Från nämnda dag skall ifrågasvarande gärningar bedömas som förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken.

Massmedieutredningen

MMU säger sig endast ha gjort begränsade överväganden angående innehålllet i brottskatalogen. Utredningen har emellertid beaktat vissa utredningsförslag angående ändringar i brottsbalken. Sålunda föreslår MMU i enlighet med förslag från den tidigare nämnda utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet, att ur brottskatalogen utmönstras brotten samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet (punkten 11, 16 kap. 6 § och 17 kap. 6 § brottsbalken) samt att brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (punkten 10, 19 kap. 8 § brottsbalken) skall kunna bestraffas endast om gärningen har förövats under krigsförhållanden. MMU har vidare beaktat förslag av kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet i betänkandet (SOU 1972:88) "Om ärekränkning" angående utformningen av brotten förtal och förtal av avliden. Till detta kommer att MMU föreslår att missfirmelse av tjänsteman (punkten 7) inte skall betecknas som särskilt yttrandefrihetsbrott, liksom inte heller ärekränkning mot konungen m. fl. (punkten 6). MMU motiverar ändringen i sistnämnda del med att punkten inte syftar på ett självständigt brott utan endast avser en bestämmelse i brottsbalken om straffmätning. Båda de nu nämnda brotten ingår enligt förslaget i beskrivningen av ärekränkingsbrottet.

Proposition 1975/76:174

De i det föregående nämnda förslagen från utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet har följts i prop. 1975/76:174, som f. n. är föremål för riksdagsbehandling. I propositionen förordas alltså att straffbestämmelserna i 16 kap. 6 § och 17 kap. 6 § om samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet skall upphävas. Bestämmelsen i 19 kap. 8 § om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet föreslås bli begränsad till tid då riket är i krig eller då beredskapstillstånd råder. Lagrummet flyttas därför till 22 kap. som behandlar krigsartiklar (22 a §). Av 16 § samma kapitel följer att bestämmelsens tillämpningsområde under vissa omständigheter kan utvidgas till att avse även annan tid. Särskilda bestämmelser om beredskapstillstånd återfinns i lagen (1960:513) om beredskapstillstånd.

Ändringarna i brottsbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 1978.

Föredraganden

De ändringar i brottsbalkens bestämmelser som jag har angett i det föregående bör genomföras också i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF. Detta innebär att brotten samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet utmönstras ur TF samt att brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet ges ett snävare tillämpningsområde än det har nu.

Jag föreslår vidare att de särskilda ärekränkingsbrott som gäller konungen m. fl. samt ämbetsmän utgår som särskilda punkter i brottskatalogen och i stället förs in under ärekränkingsbrottet. Det förslag till ändringar i brottsbalkens bestämmelser om förtal och förtal av avliden som har lagts fram av kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet övervägs alltså inom justitiedepartementet. Jag är därför inte beredd att nu föreslå några ändringar i TF av rekvisiten för ärekränkning. Jag vill emellertid erinra om att de begränsningar av straffbarheten, som senare kan komma att beslutas med avseende på brottsbalken, till följd av TF:s krav på dubbel straffbarhet automatiskt får verkan också för framställningar i tryckt skrift.

I redaktionellt hänseende förordar jag att de kvarstående brotten i katalogen numreras om i en följd utan luckor mellan punkterna. Då nu paragrafen inte längre skall uppta olika ärekränkingsbrott, beroende på vilka personkategorier som kränkningen riktar sig mot, bör enligt min mening andra stycket utgå och ersättas av en beskrivning under tre punkter av brotten förtal, förtal av avliden och förolämpning. Härigenom blir systematiken i brottskatalogen mera enhetlig än f. n.

5 §

Gällande rätt

Med tryckfrihetsbrott förstås enligt 7 kap. 1 § brott som innefattar otillåtet yttrande i tryckt skrift eller otillåtet offentliggörande genom sådan skrift.

Vad som är otillåtet offentliggörande anges i 7 kap. 5 § TF. Bestämmelserna där, som är uppdelade på tre stycken, har alltså till syfte att skapa ett skydd för hemliga uppgifter.

I första stycket föreskrivs att allmän handling som skall hållas hemlig inte får offentliggöras genom tryckt skrift. Stadgandet är tillämpligt endast i fråga om avtryck av handlingen, helt eller delvis. Såsom det centrala publikationsförbudet framstår bestämmelsen i andra stycket. Där sägs att genom tryckt skrift inte får offentliggöras uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet, och detta vares sig uppgifterna härrör från allmänna handlingar eller har erhållits på annat sätt. I tredje stycket föreskrivs att vad som enligt förordnande av domstol eller av undersökningsledare i brottmål eller på grund av myndighets förbehåll vid utlämnande av allmän handling som skall hållas hemlig inte får uppenbaras inte heller får offentliggöras genom tryckt skrift. Förordnande av allmän domstol eller undersökningsledare kan ges med stöd av 5 kap. 4 §, 23 kap. 10 § eller 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Bestämmelser av detta slag finns också i 19 och 43 §§ förvaltningsprocesslagen. Förbehåll vid utlämnande av hemlig handling kan uppställas enligt skilda bestämmelser i sekretesslagen och därtill anslutande författningar.

Ansvar enligt 7 kap. 5 § TF är inte begränsat till uppsåtliga gärningar.

I 7 kap. 6 § TF sägs att vad i lag är föreskrivet angående påföljd för brott som avses i bl. a. 5 § gäller också när brottet är att anse som tryckfrihetsbrott. Tillämpliga straffbestämmelser vid överträdelse av 5 § andra stycket återfinns i 19 och 22 kap. brottsbalken. För fall som åsyftas i tredje stycket finns straffbestämmelser i 41 § sekretesslagen, 9 kap. 6 § rättegångsbalken och 39 § förvaltningsprocesslagen. Sker överträdelse av 5 § första stycket genom att tjänsteman, som har hand om handlingen, publicerar den i skrift för vilken han själv ansvarar, kan tjänstemannen straffas enligt 41 § sekretesslagen. Det kan göras gällande att första stycket i övrigt är osanktionerat. Enskild person, t. ex. utgivare av tidning, som orättmätigt har kommit i besittning av hemlig handling, bryter visserligen mot första stycket genom att publicera handlingen, men någon straffbestämmelse som träffar förfarandet torde inte finnas, om inte brott som avses i andra stycket föreligger.

Massmedieutredningen

MMU föreslår att den nuvarande uppdelningen av tryckfrihetsbrotten i otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande skall upphöra. Den lagteknik som i TF har kommit till användning i fråga om brotten otillåtet yttrande bör enligt MMU tillämpas också beträffande brott som innefattar otillåtet offentliggörande. I enlighet härmed anger MMU i 6 kap. MGL, som handlar om brott mot yttrandefriheten, alla yttrandefrihetsbrott med deras rekvisit.

Bestämmelserna i 7 kap. 5 § TF har i 6 kap. MGL sin motsvarighet i flera olika lagrum. Den nya lagtekniken har lett till att brottskatalogen i

särskilda paragrafer har utökats med brotten spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift. I 6 kap. 19 § MGL har under beteckningen otillåtet offentliggörande införts de förbud som nu är upptagna i 7 kap. 5 § första och tredje styckena. Som ett nytt yttrandefrihetsbrott har i 20 § upptagits brott mot tystnadsplikt, bestående i att den som är ansvarig för en framställning i bl. a. tryckt skrift genom offentliggörande av framställningen åsidosätter en honom åliggande tystnadsplikt.

I första stycket av 6 kap. 19 § MGL har MMU fört in förbudet att offentliggöra allmän handling som skall hållas hemlig. MMU förklarar att det är nödvändigt, att ett uttryckligt straffstadgande för offentliggörande upptas i allmän lag (jfr 6 kap. 1 § MGL), och hänvisar till en av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslagen bestämmelse härom (55 § lagen om allmänna handlingar). Om en myndighet felaktigt har lämnat ut en hemlig handling såsom offentlig, kan mottagaren, yttrar MMU, inte straffas, om han publicerar den, i vart fall inte enligt 6 kap. 19 § MGL. Däremot kan den ansvarige tjänstemannen straffas för utlämnande i sin egenskap av meddelare (8 kap. 3 § MGL). I det fall att den som publicerar handlingen och är ansvarig för publiceringen enligt grundlagen själv har handlingen om hand som tjänsteman, kan han enligt MMU straffas enligt den föreslagna bestämmelsen.

Till andra stycket i 19 § har förts bestämmelsen i 7 kap. 5 § tredje stycket om förbud mot offentliggörande av vad som inte får uppenbaras till följd av vissa förordnanden eller förbehåll.

MMU nämner att enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs förslag obehörigt offentliggörande av hemlig handling i vissa fall skall vara straffbart även när gärningen förövas av oaktsamhet. MMU citerar därefter ett uttalande i förarbetena till TF (SOU 1947:60 s. 252) av innebörd att när myndighet vid utlämnande av hemlig handling har uppställt förbud eller gjort förbehåll, för straffbarhet principiellt fordras att den ansvarige uppsåtligen har överträtt förbudet eller förbehållet. För egen del uttalar MMU att enligt den allmänna uppsåtspresumtionen i 7 kap. 19 § MGL den som enligt grundlagen är ansvarig för offentliggörandet av en uppgift skall anses ha känt till den och godtagit att den blivit offentliggjord. Härigenom har för yttrandefrihetsbrott uppställts ett annat och vidare uppsåtsbegrepp än vad som gäller enligt allmänna regler. Som yttrandefrihetsbrott enligt grundlagen bör därför enligt MMU:s mening inte upptas otillåtet offentliggörande som sker av oaktsamhet.

Vad som enligt förslaget är otillåtet offentliggörande kan, förklarar MMU, samtidigt innefatta annat yttrandefrihetsbrott. Är det andra brottet avsevärt allvarligare, bör endast dömas för detta brott. Också i övrigt skall tillämpas allmänna straffrättsliga regler om konkurrens.

MMU:s förslag angående brott mot tystnadsplikt av den för en framställning ansvarige har återgivits i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2).

I specialmotiveringen till 6 kap. 20 § MGL erinrar MMU om att straff för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken kan utdömas inte bara vid uppsåtliga brott utan även när gärningen begås av oaktsamhet. Till följd av den vid yttrandefrihetsbrott gällande uppsåtspresumtionen (7 kap. 19 § MGL) torde det, yttrar MMU, föreligga mindre anledning att till yttrandefrihetsbrotten hänföra även oaktsamt åsidosättande av tystnadsplikt. MMU har därför, liksom i fråga om 6 kap. 19 § MGL, inte upptagit någon sådan regel i sitt förslag.

Remissyttrandena över massmedieutredningens förslag

RA och *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* tillstyrker att otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande sammanförs och ges en enhetlig reglering i grundlagen.

Enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* aktualiserar 6 kap. 19 § MGL – liksom motsvarande bestämmelse i 7 kap. 5 § TF – problemet vem som i första hand skall ansvara för otillåtet offentliggörande i icke-periodisk skrift. Ansvarig skall enligt förslagets 7 kap. 5 § vara "författaren", om han är angiven på skriften. Men den som olovligen trycker av en hemlig handling, är enligt vanligt språkbruk inte "författare" till handlingen. Möjligt kan han betecknas som utgivare, men i den egenskapen blir han inte ansvarig enligt 7 kap. 6 §. Det bör enligt fakulteten observeras att MMU använder ett snävt författarbegrepp, när den (s. 255) hänvisar till upphovsrättslagens definition. En strikt tolkning måste sålunda leda till att förläggaren blir i första hand ansvarig. Om meningen är att ansvaret i första hand skall åvila den som tagit initiativet till offentliggörandet, bör lagtexten förtydligas, anser fakulteten.

Enligt 19 § kriminaliseras som yttrandefrihetsbrottet otillåtet offentliggörande att någon offentliggör, helt eller delvis, allmän handling som på grund av vad som sägs i 5 kap. skall hållas hemlig, yttrar *JO*. Det är utan tvekan en vinning att sådan gärning blir att bedöma som yttrandefrihetsbrott. Det bör emellertid inte fördöljas att vissa svårigheter kan uppstå vid tillämpningen av de uppställda brottsrekvisiten. *JO* tänker då främst på rekvisitet att fråga skall vara om en allmän handling som skall hållas hemlig. Det är inte alltid lätt att avgöra om en handling är underkastad sekretess eller ej. Hemliga handlingar är långt ifrån alltid åsatta s. k. hemligstämpel och det är f. ö. inte säkert att en allmän handling med sådan stämpel verkligen skulle kunna vägras utlämnad med stöd av någon sekretessparagraf. Rekvisitet "skall hållas hemlig" är därför i själva verket ett svårgräpbart rekvisit. Åtalas någon för otillåtet offentliggörande, måste yttrandefrihetsdomstolen göra en särskild prövning av sekretessfrågan. Domstolen bör härvid naturligtvis nogsamtt beakta regeringsrättens och högsta domstolens praxis i jämförbara sekretessfrågor. Men domstolen skall ändå göra en självständig prövning och det kan inte uteslutas att domstolen vid en

sådan kan komma till ett resultat som skiljer sig från regeringsrättens eller högsta domstolens praxis. Finns fullföljds möjlighet till högsta domstolen även vid friande dom, behöver detta dock inte inge någon betänklighet, anser JO. Otillåtet offentliggörande har avseende endast på hemlig allmän handling. Hos myndigheterna finns emellertid också många handlingar med hemligt innehåll som ännu ej är att bedöma som allmänna handlingar, t. ex. utredningspromemorior i ännu ej slutbehandlade ärenden, som inte är att anse som upprättade i lagens mening, förrän ärendet är avslutat och först då blir allmänna handlingar på vilka sekretessreglerna blir tillämpliga. I och för sig borde offentliggörande av sådana myndighetshandlingar med hemligt innehåll kunna bestraffas som otillåtet offentliggörande i samma mån som offentliggörande av hemlig allmän handling. Emellertid synes det JO stöta på i det närmaste oöverstigliga lagtekniska svårigheter att föra in också sådan gärning under yttrandefrihetsbrottet i fråga.

Sveriges Radio konstaterar med tillfredsställelse att brotten otillåtet offentliggörande (19 §) och brott mot tystnadsplikten (20 §) endast avser uppsåtligt brott.

JO kritiserar vad *MMU* yttrar i motiven till 6 kap. 19 § MGL om att det genom regeln om uppsåtspresumtion i 7 kap. 19 § MGL uppställs ett annat och vidare uppsåtsbegrepp än som gäller enligt vanliga regler och att som yttrandefrihetsbrott enligt grundlagen därför inte bör upptas otillåtet offentliggörande som sker av oaktsamhet. *JO* är, förklarar han, i och för sig enig med *MMU* om att, för att det formella ansvarssystemet skall kunna fungera, det behövs en legalpresumtion om att den formellt ansvarige har känt till innehållet i det publicerade och varit införstådd med publiceringen. Uppsåtspresumtionen kan emellertid inte antas sträcka sig längre än ordalagen anger, framhåller *JO*. Och enligt ordalagen finns intet stöd för någon presumtion om annat uppsåt än där sägs. Den allmänna regeln är att straffbarhet inte inträder vid oaktsamhetshandlingar, om detta inte är uttryckligen föreskrivet. Denna allmänna regel måste antas gälla också i yttrandefrihetsmål. Den får enligt *JO* särskild betydelse när ansvar för yttrandefrihetsbrott ifrågasätts för författare eller annan upphovsman. Det synes *JO* uteslutet att fälla en författare till ansvar för otillåtet offentliggörande av hemlig handling som skett av oaktsamhet under hänvisning till legalpresumtionen att innehållet skall anses ha offentliggjorts med hans vetskap och vilja. Legalpresumtionen kan i sådant fall inte gärna tolkas som en presumtion för att offentliggörandet skett med uppsåt i detta begrepps vanliga straffrättsliga mening. Orden vetskap och vilja täcker inte samtliga moment i det straffrättsliga uppsåtsbegreppet. *JO* instämmer därför inte i *MMU*:s uttalande att, på grund av att ett annat och vidare uppsåtsbegrepp än vad som gäller enligt allmänna regler uppställts, som yttrandefrihetsbrott enligt grundlagen inte bör upptas otillåtet offentliggörande som sker av oaktsamhet. Enligt *JO*:s mening slår man in på en farlig väg om man hävdar att legalpresumtionen i 7 kap. 19 § MGL också skall anses innebära att oakt-

samhetshandlingar av författare och annan, som är inte bara formal- utan också realansvarig, skall presumeras vara uppsåtshandlingar. Vad nu sagts gäller enligt JO i tillämpliga delar också brott mot tystnadsplikt enligt 6 kap. 20 § MGL.

Tystnadsplikiskommittén

Enligt 3 § första stycket LOFT kan hemlig uppgift under vissa betingelser ställas till förfogande för behöriga ändamål, och därvid kan den myndighet som förfogar över uppgiften ställa upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att utnyttja uppgiften. Enligt 22 § LOFT skall brottsbalkens bestämmelser om åtal och påföljd för brott mot tystnadsplikt gälla även brott mot sådant förbehåll.

Bestämmelserna om åtal och påföljd för brott mot förbehåll enligt 3 § första stycket LOFT får, yttrar TK, tillämpning vid publicering genom massmedium endast om MGL (resp. TF) ger stöd däråt. Enligt 6 kap. 19 § MGL skall vissa fall av publicering i strid med förordnanden eller förbehåll betraktas som otillåtet offentliggörande, bl. a. publicering av något som på grund av myndighetsförbehåll vid utlämnande av hemlig handling inte får uppenbaras. Härmed bör enligt TK:s mening jämföras publicering i strid med förbehåll som myndighet har gjort vid lämnande av uppgift som är belagd med tystnadsplikt. TK föreslår därför att 6 kap. 19 § andra stycket MGL skall tillföras en bestämmelse enligt vilken det är brottsligt att offentliggöra sådant som enligt myndighetsförbehåll vid lämnande av uppgift som är belagd med tystnadsplikt inte får uppenbaras (se bilaga 3).

TK återger MMU:s yttrande angående kravet på uppsåt vid otillåtet offentliggörande. TK erinrar härefter om att regeln om uppsåtspresumtion innebär endast att den ansvarige skall anses ha känt till innehållet i det som publiceras och samtyckt till publiceringen. I fråga om det förhållandet att uppgiften var hemlig gäller allmänna uppsåtsregler, yttrar TK. Domstolen skall med andra ord till grund för bedömandet lägga det – verkliga eller blott antagna – faktum, att den ansvarige har tagit del av den publicerade framställningen, och får på grundval härav bedöma uppsåtsfrågan i övrigt. Kan man vara säker på att den ansvarige, om han verkligen hade läst framställningen, måste ha förstått att uppgiften var hemlig, skall han dömas för uppsåtligt brott, annars inte. Det är på grund därav, om bestämmelsen om otillåtet offentliggörande i enlighet med MMU:s förslag kommer att gälla endast uppsåtliga publiceringsbrott, enligt TK angeläget att en myndighet, som lämnar ut en hemlig uppgift under förbehåll, försöker bringa förbehållet till den persons kännedom som är ansvarig för den skrift vari uppgiften kunde tänkas bli publicerad. I det vanliga fallet att en uppgift lämnas till en vid en periodisk skrift anställd journalist bör exempelvis myndigheten se till att förbehållet delgives skriftens utgivare. Samma gäller tydligen andra fall av förordnanden eller förbehåll som åsyftas i 6 kap. 19 § MGL yttrar kommittén avslutningsvis.

Remissyttrandena över tystnadspliktskommitténs förslag

JK framhåller att tystnadsplikter som följer av förordnande av domstol eller förundersökningsledare med stöd av bestämmelser i bl. a. rättegångsbalken av TK inte har tillagts företräde framför meddelarskyddet. Om en uppgift som omfattas av sådan tystnadsplikt, publiceras i massmedier synes annat ansvar inte kunna komma i fråga än ansvar för den tryckfrihetsansvarige jämlikt 7 kap. 5 § tredje stycket TF (6 kap. 19 § MGL) för otillåtet offentliggörande. Meddelare av sådan uppgift, underkastad tystnadsplikt enligt förordnandet eller förbehållet, går helt fri från ansvar. Varken den nuvarande TF eller den föreslagna MGL medger genombrott av meddelarskyddet annat än för brott mot författningsreglerad tystnadsplikt; i TF ställs därvid t. o. m. krav på lag. Att domstols förordnande inte innefattar en författningsreglerad tystnadsplikt torde stå helt klart och bekräftas också av den använda terminologin i 6 kap. 19 och 20 §§ MGL. Det kan enligt JK på goda grunder ifrågasättas om den här beskrivna avvägningen mellan tystnadsplikt och meddelarskydd är riktig. Den generella ansvarsbefrielsen för meddelare framstår som märklig med hänsyn till de många viktiga skyddsintressen som domstols förordnande etc. är avsett att värna. En korrektare avvägning vore enligt JK:s mening att låta meddelarskyddet vika, om inte generellt så dock i fall där ett sådant skyddsintresse som omfattas av tillämpningslagen till 8 kap. 4 § MGL föreligger. Som ett ytterligare skäl för att inskränka meddelarskyddet kan åberopas att det motsvarande problemet vid handlingssekretess, dvs. frågan om ansvar för meddelare som i strid mot förbehåll enligt sekretesslagen (56 § förslaget till lag om allmänna handlingar) utlämnar handling till massmedierna, lösts genom att meddelarskyddet får vika (jfr MMU s. 110 och 118). Det kan inte vara rimligt att låta två helt motstridiga principer gälla beroende på om den till massmedierna överbringade informationen är nedlagd i ett dokument eller inte.

TK:s förslag till ändrad lydelse av 6 kap. 19 § MGL kommenteras av MMU. Enligt 3 § LOFT kan förklarar MMU, myndighet ålägga tystnadsplikt för den som mottar uppgift om tystnadspliktsbelagd omständighet. Om den tystnadspliktige röjer uppgiften i ett av de i MGL angivna medierna för vilket han själv är ansvarig, kan han dömas enligt 6 kap. 20 § MGL för brott mot tystnadsplikt. Som jämförelse nämner MMU att, om den tystnadspliktige i stället lämnar uppgiften såsom meddelare, åtgärden faller under 8 kap. 4 § MGL och meddelaren då kan fällas till ansvar för brott mot tystnadsplikt under förutsättning att hans tystnadsplikt angivits i den särskilda tillämpningslagen. Skäl att uppta en särskild bestämmelse i 6 kap. 19 § MGL anser MMU därför inte föreligga.

Föredraganden

I denna paragraf anges i vilka fall otillåtet offentliggörande i tryckt skrift är att anse som tryckfrihetsbrott. MMU:s förslag att i fortsättningen inte

skilja mellan sådana brott som utgör otillåtet yttrande och sådana som innebär otillåtet offentliggörande har goda skäl för sig, liksom tanken att i grundlag namnge och beskriva de brott mot rikets säkerhet som innefattar otillåtet offentliggörande. Enligt min mening finns emellertid inte tillräcklig anledning att nu göra den ganska omfattande omarbetningen av 7 kap. TF som förslagets genomförande skulle påkalla. Vad jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2) har föreslagit om att i vissa fall låta brott mot tystnadsplikt utgöra tryckfrihetsbrott kräver emellertid ändring i 7 kap. 5 § TF. Därvid bör paragrafen omredigeras och i punkter ange de fall då tryckfrihetsbrott kan föreligga. Av paragrafens inledning bör, i korrespondens med uttrycks sättet i 4 §, framgå att dessa gärningar är att räkna som otillåtet offentliggörande i tryckt skrift och att de kan bestraffas endast om de är straffbara också enligt vanlig lag.

I det inom justitiedepartementet utarbetade förslaget till ny lydelse av 7 kap. 5 § gäller första punkten brotten mot rikets säkerhet och upptar i allt väsentligt den bestämmelse som nu finns i paragrafens andra stycke. Till andra punkten har flyttats den bestämmelse om förbud att offentliggöra hemliga handlingar som nu bildar första stycket. I tredje punkten återfinns den nya bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt.

Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt har jag redan kommenterat i avsnitt 7.2. Som jag nämnde där bör ansvaret begränsas dels så att det gäller enbart tystnadsplikter som åvilar den ansvarige publicisten själv, dels så att för överträdelse av sådan tystnadsplikt straff kan följa endast i den mån tystnadsplikten omfattas av den särskilda lag som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3. Ansvaret för överträdelse av tystnadsplikt är alltså lika vidsträckt vare sig någon meddelar uppgiften till annan för publicering eller väljer att själv svara för offentliggörandet i skriften.

Som framgått föreslår jag inte någon motsvarighet till nuvarande tredje stycke i paragrafen om röjande av sådant som enligt domstols eller undersökningsledares förordnande eller myndighets förbehåll vid utlämnande av allmän handling inte får uppenbaras. Inte heller har jag tagit upp TK:s förslag om att offentliggörande i strid med förbehåll av myndighet, när uppgift om tystnadsbelagd omständighet lämnas ut, skall anses som särskilt tryckfrihetsbrott. Min ståndpunkt skall ses mot bakgrund av den nya bestämmelsen i 5 § punkt 3 om att brott mot tystnadsplikt kan vara tryckfrihetsbrott.

Den, till vilken ett förordnande eller förbehåll av det slag varom nu är fråga har riktats, har härigenom ålagts en tystnadsplikt. Om nu den tystnadspliktige röjer en uppgift i strid med förordnandet eller förbehållet i en skrift för vilken han är tryckfrihetsansvarig, kan han med stöd av bestämmelsen i punkt 3 lagföras för tryckfrihetsbrott – när inte redan punkt 2 är tillämplig. Någon särskild ansvarsbestämmelse i 5 § är alltså så till vida överflödig. En förutsättning för att punkt 3 skall vara tillämplig är dock givetvis att tystnadsplikt vid överträdelse av förordnande eller förbehåll är upptagen i den

särskilda tystnadspliktslagen enligt punkten. Jag har för avsikt att senare föreslå att tystnadspliktslagen tillförs en bestämmelse härom.

Av regeringsförmen följer, som tidigare har nämnts, att endast tystnadsplikt som grundas på författning, i regel lag, kan göras gällande av det allmänna. Med anledning av vad JK har uttalat om tystnadsplikt varom domstol eller förundersökningsledare förordnar vill jag framhålla att tystnadsplikt som är beroende av myndighets förordnande i det särskilda fallet måste anses i RF:s mening grundad på lag (författning), om förordnandet meddelas med stöd av bestämmelse i lag.

Att låta den ansvarige publicisten, utöver ansvaret för den egna tystnadsplikten, svara för offentliggörandet också av uppgift som har omfattats av förbehåll, riktat till publicistens uppgiftslämnare, skulle enligt min bedömning leda till komplikationer. En komplikation sammanhänger, som TK:s uttalanden ger vid handen, med prövningen av uppsätsfrågan. En annan gäller det förhållandet att åtalet mot publicisten i det tänkta fallet svårligen skulle ha kunnat genomföras utan att frågan om vem som är den åtalades sagesman fick väckas i målet. Detta i sin tur skulle ha krävt ett undantag från den regel som jag i överensstämmelse med gällande rätt har tagit upp i 3 kap. 2 § TF.

En förutsättning för att man i enlighet med mitt förslag skall kunna avstå från en särskild bestämmelse om ansvar för publicering av uppgift som omfattas av förordnande eller förbehåll är självfallet att garantier skapas för att inte förordnanden och förbehåll varom nu är fråga blir verkningslösa i förhållande till publicering i tryckt skrift. Endast om sådana garantier finns kan man räkna med att myndigheterna är villiga att i särskilda fall lätta på den muntliga eller skriftliga sekretessen, något som kan ligga inte minst i pressens intresse. En tillräcklig spärr åstadkoms emellertid enligt min mening genom att de ifrågavarande tystnadsplikterna, enligt vad jag nyss sade, förs in i den särskilda lagen enligt 7 kap. 3 § TF. Härigenom får de verkan också för sådana meddelanden till pressen m. fl. för vilka meddelaren inte har publiceringsansvar. Såvitt gäller hemliga handlingar blir med denna lösning rättsläget för den som har mottagit handlingen entydigt: han får aldrig i strid med förbehållet vare sig lämna handlingen vidare eller meddela dess innehåll till annan.

Jag vill tillägga att myndighet, som tvekar att lämna ut hemlig handling eller tystnadsbelagd uppgift åt exempelvis journalist vid tidning, efter överenskomelse med den ansvarige utgivaren kan rikta förbehåll till denne, eventuellt vid sidan av ett förbehåll till journalisten. Överträds förbehållet, kan i så fall åtal väckas för tryckfrihetsbrott.

Liksom MMU anser jag att tryckfrihetsansvaret för offentliggörande av hemlig handling och för brott mot tystnadsplikt bör vara begränsat till uppsåtliga gärningar. Angående innebörden i uppsätsbegreppet vill jag hänvisa till de uttalanden som under remissbehandlingen har gjorts av JO och TK. Det bör tilläggas att oaktsamt åsidosättande av tystnadsplikt i tryckt skrift

kan komma att straffas enligt punkt 1 i paragrafen; bland de där åsyftade brotten ingår vårdslöshet med hemlig uppgift och landsskadlig vårdslöshet.

Tillämplig straffbestämmelse i lag vid brott mot tystnadsplikt är i allmänhet 20 kap. 3 § brottsbalken.

Såvitt gäller punkt 2 vill jag med anledning av vad juridiska fakulteten vid Lunds universitet har yttrat beröra frågan om ansvar när någon i icke-periodisk skrift olovligen trycker av en hemlig handling. Av förarbetena till TF (SOU 1947:60 s. 155) framgår att, om den hemliga handlingen inte endast ären underordnad detalj i den skrift där den har tryckts av, såsom författare skall anses den person som har författat den hemliga handlingen. Om annan än författaren tar initiativet till handlingens tryckning, kan han beroende på omständigheterna bli tryckfrihetsansvarig för offentliggörandet såsom förläggare eller såsom den som har tryckt eller annars mångfaldigat skriften. Är han blott utgivare, svarar han däremot endast undantagsvis för tryckfrihetsbrott. Han kan emellertid likväl komma att straffas, nämligen om han kan sägas ha lämnat ut handlingen eller ha tillhandahållit den i strid med myndighets förbehåll vid utlämnande av handlingen. Ansvar, som inte gäller tryckfrihetsbrott, grundas då på bestämmelsen i 7 kap. 3 § 2 TF. Jag kan hänvisa till vad jag har yttrat vid denna paragraf.

Punkt 2 i paragrafen avser endast avtryck av handlingen, helt eller delvis. Återgivande på annat sätt i tryckt skrift av innehållet i hemlig handling är att anse som otillåtet offentliggörande endast om det utgör brott mot rikets säkerhet eller innebär åsidosättande av en tystnadsplikt som åvilar den ansvarige publicisten och som är upptagen i den särskilda tystnadspliktslagen enligt 7 kap. 3 § 3. Liksom TK anser jag att det endast i särskilda undantagsfall kommer i fråga att i denna lag som särskild punkt uppta tystnadsplikt angående innehållet i hemlig handling. Vidare är det enligt min mening inte möjligt att med offentliggörande av allmän handling som är hemlig jämställa publicering av utkast och promemorior som har samma innehåll men som inte är att anse som allmänna handlingar enligt reglerna i 2 kap. TF.

Ansvar enligt punkt 2 kan drabba även annan än den som inom myndighet har en hemlig handling om hand, t. ex. utgivaren av en tidning vars redaktion har kommit i besittning av handlingen. Jag har för avsikt att i lagen om allmänna handlingar föreslå en bestämmelse som generellt straffbelägger otillåtet offentliggörande av allmän, hemlig handling. Liksom MMU vill jag emellertid erinra om att ansvar inte kommer i fråga, såvida beslut om att lämna ut handlingen såsom offentlig har fattats av myndighet, även om beslutet skulle vara klart felaktigt.

6 §

I denna paragraf har endast gjorts en jämkning i andra stycket som följd av den ändrade punktnumreringen i brottskatalogen i 4 §.

8 §

Här ges nu föreskrifter om utgivningsförbud för periodisk skrift då riket befinner sig i krig. MMU har föreslagit att möjligheten att meddela utgivningsförbud skall upphävas. Enligt min mening bör ställning till denna fråga tas först sedan förslag från den av mig förutskickade utredningen om en yttrandefrihetsgrundlag föreligger. I avvaktan härpå föreslår jag, förutom en ändring av hänvisningen till 5 §, att grov obehörig befattning med hemlig uppgift nämns vid sidan av spioneri såsom sådant otillåtet offentliggörande som kan föranleda utgivningsförbud. Ändringen är betingad av den begränsning av begreppet spioneri enligt brottsbalken som jag har nämnt under 3 § i detta kapitel.

8 kap.

1 §

Enligt nuvarande 1 § första stycket svarar för tryckfrihetsbrott genom periodisk skrift den som hos chefen för justitiedepartementet var anmäld som utgivare, när skriften utkom.

Jag föreslår endast den ändringen att orden "chefen för justitiedepartementet" i första stycket utgår. Ändringen är en konsekvens av mitt förslag till ändring i 5 kap. 4 §.

2 §

I paragrafens första stycke föreskrivs f. n. följande. Fanns inte utgivningsbevis, när skriften utgavs, eller var utgivare, som enligt 1 § första stycket har att svara, enligt 5 kap. 2 § inte längre behörig eller hade hans uppdrag eljest upphört, svarar skriftens ägare.

I departementsförslaget har hänvisningen till 5 kap. 2 § slopats. Ändringen är en konsekvens av förslaget till ändring i 5 kap. 2 §.

3 §

I denna paragraf har ordet "boktryckare" bytts ut mot "den som tryckt skriften". Ändringen beror på den föreslagna vidgången av TF:s tillämpningsområde till andra skrifter än tryckta.

4 §

I paragrafen har orden "boktryckare" och "boktryckeri" bytts ut. Angående skälen till detta får jag hänvisa till vad jag har anfört under 3 §.

5 §

I paragrafen, som handlar om författares ansvar för tryckt skrift som inte är periodisk, har hänvisningen till 3 kap. 3 § ändrats till att avse 2 §. Enligt förslaget till 3 kap. 2 § kan författare uppges på skrift, förutom med sitt namn eller sin allmänt kända pseudonym, med en känd signatur. På grund härav har i andra meningen av förevarande paragraf tillagts ordet signatur.

6 §

I paragrafens första och tredje stycken har ändringar gjorts av samma innebörd som de som har vidtagits i 5 §.

I fjärde stycket har ordet "boktryckare" utmönstrats. Angående skälen till detta får jag hänvisa till 3 §. Ändringen har föranlett att lydelsen även i övrigt jämkas något.

8 §

I denna paragraf har ordet "boktryckaren" ersatts av termen "den som tryckt skriften". Jag får hänvisa till vad jag har anfört under 3 §.

9 kap.

1 §

I denna paragraf föreskrivs att justitiekanslern skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i TF inte överskrids. Angående skälen till att denna uppgift har flyttats från chefen för justitiedepartementet till justitiekanslern får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 7.4).

2 §

I 2 § ges f. n. bestämmelser om att chefen för justitiedepartementet kan hos JK anmäla tryckfrihetsbrott för åtal och att JK även utan sådan anmälan får väcka åtal för sådant brott, om det hör under allmänt åtal. Vidare anges att JK är åklagare i fråga om annat brott mot TF än tryckfrihetsbrott.

I 2 § departementsförslaget föreskrivs i ett första stycke att JK är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott och att annan myndighet än JK eller rätten inte får besluta om förundersökning eller om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott. Det anges emellertid att det sagda inte gäller om annat föreskrivs i TF. Undantaget syftar på de regler jag föreslår om tagande i beslag och förvar av skrift. Enligt förslaget till 10 kap. 2 § får i vanlig lag föreskrivas att även allmän åklagare kan förordna om beslag i begränsad utsträckning. I 10 kap. 11 § finns både nu och enligt

departementsförslaget bestämmelser om rätt för militär befattningshavare att ta uppviolingskrift i förvar.

Som jag har utvecklat närmare i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.4) bör TF innehålla en bestämmelse om att regeringen får anmäla tryckfrihetsbrott till allmänt åtal. Vidare anser jag i likhet med MMU att det i lag bör få föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande. Bestämmelser av denna innebörd har tagits upp som ett andra stycke i paragrafen. En anmälan till JK enligt andra stycket innebär ingen skyldighet för denne att väcka åtal. JK skall alltid självständigt pröva åtalsfrågan.

Jag har tidigare (avsnitt 7.3) förordat att vid tryckfrihetsdomstol skall handläggas inte som nu bara mål som rör tryckfrihetsbrott utan även mål angående brott som gäller meddelande eller anskaffande av uppgifter för publicering. Jag har därvid uttalat mig för att JK skall vara åklagare även i dessa mål. En bestämmelse härom har tagits in i tredje stycket av 2 §.

I det nuvarande andra stycket finns en föreskrift om att JK är åklagare i fråga om annat brott mot TF än tryckfrihetsbrott. De brott som avses här är inte bara överträdelser av de bestämmelser som är meddelade angående tryckfrihetens utövning (3 kap. 5 §, 4 kap. 2 § andra stycket, 5 kap. 12–14 §§ och 6 kap. 3 § TF) utan även vissa ämbetsbrott, som obehörigt hindrande av skrifs tryckning och spridning eller vägran att lämna ut allmän handling som är offentlig (SOU 1947:60 s. 261). Den 1 januari 1976 har de tidigare bestämmelserna om ämbetsbrott ersatts med andra straffbestämmelser, bland vilka de som avser myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning (20 kap. 1 § brottbalken) här kommer i fråga. JK:s befattning med de brott som jag nu har nämnt bör bestå och omfatta även överträdelse av det föreslagna efterforskningsförbudet (3 kap. 4 §).

När det gäller de brott som avses i det föreslagna tredje stycket bör även polismyndighet och allmän åklagare kunna inleda förundersökning. Främst föreligger ett sådant behov i fråga om brott som gäller anskaffande av uppgift för publicering. När misstanke om sådant brott uppkommer, måste förundersökning få bedrivas efter vanliga regler till dess det blir klart att målet skall handläggas som tryckfrihetsmål och JK inträder som förundersökningsledare. Någon motsvarighet till förbudet i första stycket för annan än JK att besluta om förundersökning eller annan åtgärd med anledning av misstanke om tryckfrihetsbrott har därför inte tagits upp i tredje stycket.

I fråga om JO:s befogenhet att väcka åtal för brott som rör tryckfriheten uttalades i förarbetena till TF (SOU 1947:60 s. 261) att den åtalsrätt som genom stadgandet i nuvarande 9 kap. 2 § andra stycket har förbehållits JK självfallet inte utesluter den på bestämmelser i RF grundade åtalsrätt som tillkommer riksdagens ombudsmän. En särskild bestämmelse härom ansågs obehövlig vid TF:s tillkomst. Jag vill i sammanhanget erinra om att det i 96 § i 1809 års RF föreskrevs att riksdagens ombudsmän skulle i egenskap av riksdagens ombud och efter den instruktion som riksdagen

utfärdade för dem ha tillsyn över lagar och författningars efterlevnad i vad de skulle tillämpas av dem som var underkastade ämbetsansvar samt åtala dem som i sin ämbetsutövning hade begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. I den nya RF:s 12 kap. 6 § föreskrivs i förevarande hänseende att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Vidare anges att ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

I 6 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen föreskrivs numera att ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot den som står under hans tillsyn och som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget.

MMU har föreslagit en särskild föreskrift (12 kap. 1 § andra stycket MGL) om riksdagens ombudsmans tillsyn och rätt att föra talan i frågor som avses i MGL. Enligt förslaget skall därom gälla vad som föreskrivs i RF och instruktionen för ombudsmannen.

JO har i sitt remissyttrande uttalat att JO jämsides med JK självklart alltjämt bör utöva tillsyn över att de myndigheter och tjänstemän som står under JO:s tillsyn i sin verksamhet efterlever de bestämmelser i en massmedigrundlag som de har att rätta sig efter. Det har alltid varit ålagt JO som en särskilt viktig uppgift att övervaka TF:s efterlevnad i den offentliga verksamheten. JO bör då också äga föra talan som åklagare i sådana mål som mål om tillämpningen av 6 kap. 19 och 20 §§, 8 kap. 3, 4 och 5 §§ samt 10 § MGL vad gäller obehörig efterforskning. Den omständigheten att sådana mål enligt förslaget överflyttas från allmän domstol till yttrandefrihetsdomstolen bör inte få medföra att JO:s talerätt upphör. När det gäller "rena" yttrandefrihetsbrott bör däremot liksom f. n. är fallet JK vara exklusivt behörig som åklagare, förklarar JO.

Enligt min mening bör JO:s tillsyn över tillämpningen av TF:s regler och talerätt i frågor som avses i TF även i fortsättningen regleras närmare i instruktionen för justitieombudsmännen. I TF bör därför endast en erinran om denna tillsyn och talerätt tas in. I principiell överensstämmelse med gällande rätt bör JO:s befogenheter i detta hänseende avse andra brott än tryckfrihetsbrott. En sådan erinran har tagits in i tredje stycket. Det ankommer på riksdagen att ta ställning till de ändringar som kan vara påkallade i instruktionen.

3 §

Gällande rätt

Denna paragraf innehåller bestämmelser om tid för preskription av allmänt åtal för tryckfrihetsbrott. I första stycket föreskrivs sålunda att sådant åtal skall väckas inom sex månader, sedan skriften har utgivits och gransk-

ningsexemplar av skriften enligt 4 kap. 7 § TF har avlämnats. Väcks åtalet inte inom denna tid, är skriften fri från sådant åtal. Utan hinder av det sagda får dock, sedan allmänt åtal har blivit väckt inom nämnda tid, nytt åtal väckas mot annan som är ansvarig för brottet. Några motsvarande regler gäller inte för enskilt åtal (jfr 9 kap. 4 § TF).

I paragrafens andra stycke anges att vad i lag är stadgat om tid, inom vilken brott skall beivras för att straff inte skall anses förfallet, gäller även i fråga om tryckfrihetsbrott. Bestämmelsen hänvisar således till brottsbalkens allmänna preskriptionsregler (35 kap.).

Massmedieutredningen

I MMU:s förslag till föreskrift om preskription av allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i skrift görs skillnad mellan periodisk skrift och annan. För förstnämnda kategori är tiden satt till sex månader från det skriften utgavs, dock inte från tidigare dag än den då utgivningsbevis meddelades. Beträffande icke-periodisk skrift gäller att allmänt åtal skall väckas inom ett år från det skriften utgavs. Har allmänt åtal väckts inom tid som nu sagts, får enligt förslaget nytt åtal väckas mot annan som är ansvarig för brottet (12 kap. 3 § MGL).

Som motsvarighet till 9 kap. 3 § andra stycket TF föreslår MMU i fråga om åtal för brott enligt MGL en hänvisning (12 kap. 9 § MGL) till vad som annars är föreskrivet.

Remissyttrandena

JK anmärker att det av motiven framgår att den föreslagna skillnaden i preskriptionstid i fråga om periodiska och andra skrifter, dvs. sex månader resp. ett år, beror på att svårigheterna att fastställa utgivningsdagen kan förväntas bli större i fråga om de icke periodiska. JK delar denna bedömning. Motsvarande svårigheter kan emellertid förväntas även i fråga om periodiska skrifter för vilka utgivningsbevis saknas. JK föreslår därför att den kortare preskriptionstiden begränsas att gälla bara framställning i periodisk skrift för vilken utgivningsbevis finns.

Bestämmelsen i TF och MMU:s förslag om nytt åtal mot annan ansvarig för tryckfrihetsbrott tas upp av *Stockholms tingsrätt* som starkt ifrågasätter om det verkligen är rimligt att preskriptionsavbrott skall anses ha skett när fel person har instämts.

Föredraganden

Bestämmelserna om preskription av allmänt åtal för tryckfrihetsbrott måste ändras, om som jag föreslår skyldigheten att lämna granskningsexemplar upphör. Jag kan ansluta mig till MMU:s förslag i denna del, vilket har lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. Det påpekande

som JK har gjort bör beaktas vid utformningen av bestämmelsen. Däremot är jag inte beredd att föreslå slopande av den regel som gör det möjligt att väcka nytt åtal mot annan ansvarig för skrift än den som från början har åtalats för tryckfrihetsbrott. Syftet med den särskilda regeln om åtalspreskription är att det med hänsyn till att tryckta skrifter är föremål för speciell tillsyn inom en förhållandevis kort tid bör stå klart, om ingripande mot skriften kommer till stånd (se prop. 1948:230 s. 184). Tanken är uppenbarligen att det är det tryckta ordet som skall skyddas genom den särskilda preskriptionsregeln, inte den som har begått tryckfrihetsbrott.

I enlighet med det anförda föreslår jag alltså att i första stycket föreskrivs att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas, i fråga om periodisk skrift för vilken vid utgivningen gällde utgivningsbevis inom sex månader och i fråga om annan skrift inom ett år från det skriften utgavs, vid påföljd att skriften eljest är från sådant åtal fri. Bestämmelsen om nytt åtal mot annan ansvarig bör kvarstå oförändrad.

Med hänsyn till brottsbalkens terminologi förordar jag en jämkning av ordalydelsen i andra stycket.

10 kap.

2 §

Innan åtal för tryckfrihetsbrott har väckts eller ansökan hos rätten har gjorts om skriftens konfiskering, kan enligt denna paragraf förordnande enligt 1 § om beslag och utgivningsförbud meddelas av chefen för justitiedepartementet, om brottet hör under allmänt åtal. Chefen för justitiedepartementet får också uppdra åt tryckfrihetsombud att meddela förordnande om beslag. Något sådant uppdrag har inte getts (se instruktionen (1974:705) för tryckfrihetsombuden).

Enligt MMU:s förslag ersätts konfiskering av förverkande. Exemplar av tryckt skrift får förverkas endast om skriften innefattar yttrandefrihetsbrott, om ej annat framgår av grundlagen (10 kap. 1 § MGL). Förekommer skäligen anledning att beslut om förverkande på grund av yttrandefrihetsbrott kan komma att meddelas, kan förordnas om beslag (12 kap. 5 § MGL). Hör yttrandefrihetsbrott under allmänt åtal, får JK förordna om beslag som nyss sagts. I lag kan föreskrivas att även allmän åklagare skall ha befogenhet att förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde (12 kap. 6 § MGL). Enligt MMU bör lämpligen endast åklagare i chefsställning anförtros sådan behörighet.

Jag har i den allmänna motiveringen förordat att tillsynen över tryckfriheten anförtros åt JK. I enlighet härmed har i 10 kap. 2 § departementsförslaget den ändringen gjorts att JK – i stället för chefen för justitiedepartementet – får möjligheten att meddela förordnande enligt 10 kap. 1 § TF om beslag och utgivningsförbud.

Chefen för justitiedepartementet kan f. n. uppdra åt tryckfrihetsombud att meddela förordnande om beslag. Motivet till denna ordning är att snabbara ingripande i vissa fall skall bli möjligt. Uppdraget kan begränsas på olika sätt. Något sådant uppdrag har dock inte getts.

Det är givet att slopande av tillsynsorganisationen med tryckfrihetsombud och granskningsexemplar minskar möjligheterna att snabbt gripa in mot skrifter som innefattar tryckfrihetsbrott. En omständighet att beakta är också att TF enligt departementsförslaget görs tillämplig på stencilerade och därmed jämställda skrifter. Jag anser därför att det liksom nu bör finnas möjlighet att anförtro åt något lokalt organ att förordna om beslag av skrift som innefattar tryckfrihetsbrott.

MMU har föreslagit att allmän åklagare i lag skall kunna ges behörighet att besluta om beslag på skrift som innefattar vad som i TF motsvaras av tryckfrihetsbrott. Förslaget har godtagits vid remissbehandlingen. Även jag kan ansluta mig till det. Som MMU har anmärkt bör sådan behörighet lämpligen anförtros endast åklagare i chefsställning. Liksom nu kan uppdraget begränsas, exempelvis till vissa tryckfrihetsbrott. I enlighet med vad MMU har föreslagit har i 10 kap. 2 § föreskrivits att allmän åklagares förordnande om beslag gäller endast inom dennes verksamhetsområde. Jag vill erinra om att en motsvarande bestämmelse nu finns i 10 kap. 7 § TF för tryckfrihetsombudens del.

3 §

I första stycket föreskrivs f. n. att förordnande, som avses i 2 §, inte får meddelas senare än en vecka efter det skriften har utgivits och granskningsexemplar av skriften enligt 4 kap. 7 § TF har avlämnats.

Enligt nuvarande andra stycket skall, då tryckfrihetsombud förordnat om beslag, anmälan därom jämte ett exemplar av skriften skyndsamt insändas till chefen för justitiedepartementet. Denne har att genast pröva, om beslaget skall bestå. Har enligt vad som stadgas i 10 kap. 11 § tryckt skrift tagits i förvar, skall så snart ske kan chefen för justitiedepartementet pröva, om skriften skall läggas under beslag. Beslut därom får meddelas utan hinder av första stycket.

MMU har i sitt förslag inte tagit upp någon motsvarighet till första stycket. Någon erinran mot detta har inte gjorts under remissbehandlingen. Det är uppenbart att bestämmelsen i första stycket inte kan stå kvar, när den särskilda tillsynsordningen med granskningsexemplar upphör. Även jag förordar därför att första stycket utgår. Denna lösning innebär att den särskilda preskriptionsregeln i 9 kap. 3 § kommer att gälla. Förordnande enligt 10 kap. 1 § om beslag och utgivningsförbud kan därmed inte meddelas, sedan tiden för åtals väckande har gått ut.

Skyldigheten enligt andra stycket för tryckfrihetsombud att anmäla förordnande om beslag och för chefen för justitiedepartementet att pröva denna

åtgärd bör ersättas av motsvarande skyldigheter för allmän åklagare och JK. Vad anmälan skall innehålla bör regleras i annan författning.

Bestämmelsen om prövning med anledning av beslut att ta tryckt skrift i förvar har samband med 10 kap. 11 § TF, och jag föreslår därför att den tas in i 10 kap. 12 §, som behandlar anmälan om sådan tvångsåtgärd.

4 §

När justitieministern har förordnat om beslag eller fastställt beslag varom tryckfrihetsombud har förordnat, skall enligt paragrafen i dess nuvarande lydelse skriften med underrättelse om beslaget genast överlämnas till JK. Är inte åtal väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan JK mottog underrättelsen, är beslaget samt, om utgivningsförbud är förenat därmed, även förbudet förfallet.

Eftersom chefen för justitiedepartementet enligt departementsförslaget inte längre skall förordna om eller fastställa beslag bör paragrafen inte avse annat än den tid, inom vilken åtal skall vara väckt för att beslag och utgivningsförbud inte skall förfalla. Jag föreslår därför att, när JK har förordnat om beslag eller fastställt beslag varom allmän åklagare har förordnat, åtal skall vara väckt eller ansökan om konfiskering av skriften gjord inom två veckor, sedan JK meddelade beslutet. Vidare bör det föreskrivas att, om så inte sker, beslag och utgivningsförbud förfaller.

7 §

I denna paragraf har den bestämmelse, som rör beslag varom tryckfrihetsombud har förordnat, fått utgå. En motsvarighet till bestämmelsen såvitt gäller allmän åklagares förordnande om beslag har tagits in i 10 kap. 2 § departementsförslaget.

8 §

I andra stycket har den ändringen gjorts att ordet "boktryckeri" bytts ut mot "den som tryckt skriften". Jag kan hänvisa till vad jag har anfört under 8 kap. 3 §.

11 §

Gällande rätt

Denna paragraf anger förutsättningarna för att tryckt skrift skall få tas i förvar av militär befattningshavare. Anträffas vid avdelning av krigsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § TF straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt,

får skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar. Är fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärd som nu har sagts vidtas av annan befattningshavare av officers eller underofficers grad. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos befattningshavare som först sagts, och denne har att genast pröva, om skriften skall kvarbli i förvar.

Det kan nämnas att motsvarande bestämmelser för andra skrifter än sådana som är framställda genom tryckpress finns i lagen (1949:165) ang. beslag å vissa skrifter.

Massmedieutredningen och remissyttrandena

MMU tar i sitt förslag upp en bestämmelse (12 kap. 8 § MGL) som innebär en viktig begränsning i möjligheten att ta skrift i förvar. Endast om riket är i krig eller krigsfara får detta ske. Enligt förslaget skall det i vanlig lag anges vilka befattningshavare utöver de bestraffningsberättigade som får besluta om förvarstagande.

Förslaget från MMU i denna del uppmärksammas endast i två remissyttrandena. *Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* anser att de nuvarande möjligheterna för militär befattningshavare att ta i förvar uppviglande skrifter i fredstid är föråldrade. Effekten av en sådan åtgärd torde så gott som undantagslöst vara motsatt den avsedda. Vid krig eller krigsfara kan utomstående krafter som ett led i den psykologiska krigföringen mot vårt land sprida uppviglande skrifter inom krigsmakten i syfte att sänka dess moral. Sådan verksamhet måste kunna stävjas. Beredskapsnämnden tillstyrker att det sker på sätt som MMU föreslår. *Överbefälhavaren* biträder denna uppfattning men understryker nödvändigheten av att militär chef under krig och krigsfara ges de befogenheter som MMU föreslår.

Föredraganden

MMU:s förslag till ändringar av nuvarande bestämmelser om försvarstagande av tryckt skrift har godtagits under remissbehandlingen. Även jag ansluter mig till det. Vid sidan av de ändringar av paragrafen som därmed blir nödvändiga, föreslår jag att ordet krigsmakten byts mot försvarsmakten och att paragrafen delas upp i två stycken, vilket kräver att dess lydelse jämkas något.

Jag vill erinra om att utvidgningen av TF:s tillämplighet till stencilerade och därmed jämställda skrifter medför att tillämpningsområdet för den särskilda lagen från 1949 krymper i motsvarande mån. Jag ämnar senare överväga, hur detta bör påverka nämnda lag.

12 §

I 12 § föreskrivs f. n. att, då enligt 11 § beslut har meddelats angående tryckt skrifts tagande i förvar, anmälan därom jämte ett exemplar av skriften skall överlämnas till justitieministern, så snart ske kan.

Med anledning av den föreslagna omläggningen av tillsynen över tryckta skrifter bör anmälan göras till JK. Föreskriften att anmälan skall åtföljas av ett exemplar av skriften kan, i likhet med vad jag har förordat i fråga om 3 §, utgå ur TF. Som jag har förutskickat i motiveringen till 3 § bör i 12 § tas upp en bestämmelse om att JK har att pröva, om skriften skall läggas under beslag. Prövningen bör göras genast. 12 § har ändrats i enlighet med det anförda. Förordnar JK om beslag, blir bestämmelserna i 4–9 §§ om sådant tvångsmedel tillämpliga.

14 §

I TF finns inga föreskrifter om beslag på tryckt skrift i syfte att säkra bevisning. Anledningen härtill torde vara att sådan bevisning har ansetts säkerställd genom skyldigheten att lämna granskningsexemplar av tryckt skrift. Eftersom denna skyldighet nu föreslås upphävd, kan bestämmelser om beslag i bevissäkringssyfte inte längre undvaras i TF. Jag föreslår att sådana bestämmelser tas in i en ny 14 § i 10 kap.

När det gäller den närmare utformningen av bestämmelserna är det enligt min mening uppenbart att någon mera utförlig reglering inte behövs, eftersom det i stor utsträckning är möjligt att låta antingen föreskrifter i 10 kap. 1–9 §§ TF eller allmänna regler om beslag i 27 kap. rättegångsbalken bli tillämpliga också på beslag på tryckt skrift i bevissäkringssyfte. I två hänseenden bör dock förevarande paragraf reglera frågan om beslag. För det första måste den givetvis ange att åtgärden skall avse skrift, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning i tryckfrihetsmål. Jag erinrar om att som tryckfrihetsmål handläggs enligt departementsförslaget också åtal mot meddelare och i viss utsträckning åtal mot anskaffare (12 kap. 1 § andra stycket). För det andra bör det framgå att beslag i bevissäkringssyfte inte får användas i stället för beslag enligt 10 kap. 1 § för att hindra skriftens spridning. Endast det fåtal exemplar som behövs för utredningen får tas i beslag. Jag föreslår därför att paragrafen inleds med en föreskrift att exemplar av tryckt skrift, vilket skäligen kan antagas ha betydelse för utredningen i tryckfrihetsmål, får tas i beslag.

Regleringen i övrigt bör ske genom en hänvisning till andra lagrum som gäller beslag. I första hand bör därvid reglerna i 10 kap. 1–9 §§ TF komma i fråga.

Bestämmelserna i 2 § om åklagare som får besluta om beslag och i 3 § om anmälan av allmän åklagares beslut bör givetvis gälla också i fråga om beslag i bevissäkringssyfte. Likaså anser jag att regeln i 5 § första stycket om att det ankommer på rätten att, sedan åtal har väckts, besluta om beslag bör vara tillämplig. Däremot är det enligt min uppfattning inte nödvändigt

att ge rätten möjlighet att enligt 5 § andra stycket förordna om fortsatt beslag i bevissäkringssyfte i avvaktan på att ny talan väcks om skriftens konfiskering. Här bör i stället allmänna regler gälla (27 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken).

Vidare finner jag att 6 §, som anger att förordnande om beslag skall innehålla uppgift på det i skriften som har föranlett beslaget, föreskriften i 7 § första stycket att polismyndighet genast skall verkställa förordnande om beslag samt 9 §, enligt vilken verkställighet av beslag genast skall gå åter, när förordnande om beslag har blivit hävt eller förfallit, bör avse också beslag i bevissäkringssyfte.

Den tid, två veckor, inom vilken enligt 4 § åtal skall väckas för att beslag inte skall förfalla, är enligt min mening alltför kort för att alltid kunna gälla också för beslag i bevissäkringssyfte. Med tanke på att endast ett fåtal exemplar får tas i beslag för detta ändamål anser jag att föreskrifterna i 27 kap. 7 § rättegångsbalken bör gälla. Dessa innebär att åtal skall väckas inom en månad, sedan beslaget verkställdes, men att rätten kan medge förlängning av tiden, om denna finnes otillräcklig. Väcks inte åtal inom föreskriven tid, skall beslaget omedelbart hävas. Jag förutsätter givetvis att såväl JK som domstolen beaktar vikten av att åtal väcks snarast möjligt, så att frågan huruvida brott föreligger blir prövad skyndsamt (jfr 14 kap. 3 § TF).

Hänvisningen i 7 § andra stycket till förbudet i 6 kap. 3 § TF mot spridande av tryckt skrift, som har lagts under beslag, bör givetvis inte gälla beslag i bevissäkringssyfte. Inte heller bestämmelsen i 8 §, att verkställighet av beslag på tryckt skrift bara skall omfatta de för spridningen avsedda exemplaren, bör vara tillämplig. Beslag i bevissäkringssyfte på enstaka andra exemplar bör nämligen kunna ske, t. ex. på exemplar av tryckt skrift som den som har tryckt skriften kan vara skyldig att bevara för granskning (jfr 4 kap. 4 §).

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att vid beslag på exemplar av tryckt skrift i bevissäkringssyfte skall gälla vad som är stadgat i 2 och 3 §§, 5 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket samt 9 § i 10 kap. TF och i övrigt i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i allmänhet om beslag. Den nya 14 § har utformats i enlighet med det anförda.

11 kap.

1 §

Enligt denna paragraf får enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten grundas endast på att den skrift som anspråket avser innefattar tryckfrihetsbrott. Sådant anspråk får, med vissa undantag, göras gällande endast mot den som enligt 8 kap. TF svarar för brottet.

Brott som åsyftas i 7 kap. 2 och 3 §§ TF är inte tryckfrihetsbrott. TF

torde dock ha den innebörden att skadeståndsanspråk i anledning av sådana brott kan göras gällande utan hinder av bestämmelserna i 11 kap. TF (jfr SOU 1947:60 s. 269). MMU förklarar i motiven till 9 kap. MGL att allmänna skadeståndsregler skall tillämpas för de avsedda fallen. Jag har samma uppfattning. Då emellertid ordalydelsen i 11 kap. 1 § TF kan ge anledning till tvekan om vad som gäller, vill jag föreslå att i ett nytt tredje stycke föreskrivs att om enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 2 och 3 §§ gäller vad i lag är stadgat. Frågan om vilken processform som skall tillämpas i mål härom behandlas under 12 kap. 1 §.

12 kap.

1 §

I första stycket av denna paragraf anges vilka domstolar som är tryckfrihetsdomstolar. Mål som skall handläggas av sådan domstol betecknas som tryckfrihetsmål. Denna term definieras i andra stycket. Till tryckfrihetsmål hänförs där mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott samt mål om ansökan om konfiskering av skrift.

Som framgår av avsnitt 7.3 i den allmänna motiveringen föreslår jag att mål mot den som har meddelat uppgift för offentliggörande i tryckt skrift och mot den som har anskaffat uppgift för sådant offentliggörande skall handläggas i samma processuella ordning som mål om tryckfrihetsbrott. Såvitt gäller mål mot anskaffare har jag dock förordat en viss begränsning i huvudregeln. De mål mot meddelare och anskaffare som skall handläggas i tryckfrihetsprocess bör betecknas tryckfrihetsmål. En bestämmelse härom har i förslaget förts in i paragrafens andra stycke. Den har formulerats så, att till tryckfrihetsmål hänförs även mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 §. I fråga om åtal för brottsligt anskaffande har bestämmelsen getts den lydelsen att, om fråga är om brott enligt 7 kap. 3 § andra stycket och den som har anskaffat uppgiften eller underrättelsen inte har offentliggjort denna i tryckt skrift eller meddelat den till annan för sådant offentliggörande, målet skall handläggas som tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet har skett för offentliggörande i tryckt skrift.

Endast mål om sådana meddelanden för tryckt skrift som avses i 7 kap. 3 § TF skall behandlas som tryckfrihetsmål. Meddelanden som är straffbara enligt allmän lag till följd av 7 kap. 2 § TF eller därför att de innebär led i brott som inte utgör missbruk av tryckfriheten, t. ex. bedrägeri genom en annons, skall alljämt handläggas i ordinär process. Av den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 9 § 3 följer vidare att mål som gäller ansvar eller skadeståndsskyldighet för det sätt på vilket en uppgift har anskaffats inte är att hänföra till tryckfrihetsmål. En annan sak är att sådana mål, i enlighet med vad jag har förordat i den allmänna motiveringen, i vissa fall bör kunna handläggas samtidigt med tryckfrihetsmål, dock utan att juryn prövar brottsligheten.

Som jag har nämnt under 11 kap. 1 § TF, kan meddelanden som avses i 7 kap. 3 § grunda skadeståndsanspråk, närmast i de fall då de innefattar överträdelse av tystnadsplikt. Även talan om sådant anspråk bör handläggas som tryckfrihetsmål. Det gör därvid ingen skillnad, att talan på grund av bestämmelserna i 3 kap. skadeståndslagen om skadeståndsansvar för arbetsgivare eller det allmänna kan komma att riktas mot annan än den straffrättsligt ansvarige.

Det kan någon gång vara tveksamt, om ett meddelande har lämnats för offentliggörande i tryckt skrift och under omständigheter som privilegierar meddelandet enligt TF. Det framgår då av den föreslagna processuella bestämmelsens karaktär av särskild skyddsregel, av dess nära samband med den straffrättsliga förmånsregeln samt motsättningsvis av vad som föreskrivs om mål mot anskaffare att redan ett rimligt antagande om att meddelandet uppfyller villkoren skall leda till att målet mot meddelaren handläggs som tryckfrihetsmål.

Väcks åtal mot meddelaren vid annan domstol än tryckfrihetsdomstol, åligger det enligt 34 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) rätten att självant pröva sin behörighet. Den tilltalade kan också göra invändning om processhinder. Frågan om domstolens behörighet kan enligt 45 kap. 14 § RB bli föremål för särskild huvudförhandling. Ogillar rätten invändning om bristande behörighet som har framställts i rätt tid, kan rätten bestämma att talan mot beslutet skall föras särskilt till hovrätten (49 kap. 3 § RB). Även under senareskede av handläggningen kan rätten få anledning att pröva frågan om sin behörighet. Fullföljs målet i huvudsaken till hovrätten, har denna att självant pröva, om underrätten var behörig, och vid nekande svar undanröja underrättens dom (19 kap. 10 §, 51 kap. 26 § och 59 kap. 1 § RB). Dom som har vunnit laga kraft kan inom viss tid angripas med besvär över domvilla (59 kap. 1 § RB). Det torde inte föreligga hinder att beakta omständigheter som inte har varit kända vid tiden för åtalets väckande men som framkommer senare och som pekar på att det åtalade meddelandet var avsett för publicering och även i övrigt i princip skyddat av TF; bestämmelsen i 19 kap. 7 § första stycket RB strider inte häremot. Det sagda har i huvudsak giltighet också för det fall att åtal mot meddelare visserligen väcks vid domstol som är tryckfrihetsdomstol men av annan åklagare än JK. – Den processuella reglering för vilken jag nu har redogjort torde garantera att mål mot meddelare kommer att handläggas i den särskilda processformen i därför avsedda fall.

Om någon påstår sig ha anskaffat en uppgift för publicering men inte kan göra troligt att han har låtit publicera uppgiften eller meddelat den vidare för publicering på sätt som i princip skyddas av TF, krävs som nämnts för att den särskilda processformen skall vara tillämplig att det framstår som uppenbart att anskaffandet är av det slag som anges i 1 kap. 1 § fjärde stycket TF. Vad jag i det föregående har sagt om möjligheterna att i rättegång beakta invändning om publiceringssyfte vid meddelande och nya upplysningar om att sådant syfte har förelegat gäller också det nu berörda fallet, låt vara att sannolikhetsbedömningen skall följa en annan norm. Som ex-

empel på omständigheter, som kan göra det uppenbart att publiceringssyfte har varit för handen. kan nämnas att den misstänkte kan visa upp manuskript eller delar av manuskript till en bok, där uppgifterna ingår, eller att han kan styrka att han som journalist har fått ett reportageuppdrag i ämnet.

Om en person åtalas vid vanlig tingsrätt för att genom ett meddelande ha gjort sig skyldig till lindrigare brott än som nämns i 7 kap. 3 § TF och gör invändning om att meddelandet är av det slag som skyddas genom 1 kap. 1 § tredje stycket TF, uppkommer inte någon fråga om processhinder vid tingsrätten. Denna har att vid bedömandet av åtalet pröva om invändningen har fog för sig och i så fall frikänna den tilltalade.

Det ankommer naturligtvis också på tryckfrihetsdomstol att pröva, om de förutsättningar är för handen som gäller för domstolens behörighet. Har JK väckt åtal under påstående att han godtar den misstänktes uppgifter om publiceringssyfte vid lämnande av ett meddelande eller anskaffande av en uppgift, torde det emellertid inte i praktiken bli aktuellt att överväga avvisning av talan. Under alla förhållanden kommer frågan huruvida meddelande eller anskaffande har skett för publicering inte att prövas av juryn; till denna skall helt naturligt ställas endast frågor som förutsätter att så är fallet.

2 §

Här anges nu juryns uppgifter och befogenheter. Juryns prövning sägs gälla frågan huruvida "skriften är brottslig". Av 8 kap. 11 § TF och 2 § lagen med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål framgår att frågan om vem i ansvarskedjan som är ansvarig för en skrift inte avgörs av juryn utan av rätten under målets förberedande.

Juryns prövning i mål mot den som för publicering har anskaffat eller meddelat uppgifter bör avse frågan huruvida de objektiva och subjektiva förutsättningarna för påstått brott är uppfyllda. Detta kan lämpligen uttryckas så att juryn skall pröva, huruvida brott föreligger. I denna prövning ingår att fastställa, om det är den tilltalade – och inte annan person – som har begått den brottsliga gärningen. Som nämnts ankommer f. n. prövningen av vilken person som ansvarar för tryckfrihetsbrott uteslutande på rätten. Denna ordning bör inte nu rubbas. För att den föreslagna formuleringen av juryns uppgift skall kunna göras tillämplig också på sådana tryckfrihetsmål som gäller tryckfrihetsbrott, bör därför paragrafens första stycke fördes med ett tillägg. Detta har i förslaget getts den lydelsen att frågan huruvida den tilltalade enligt 8 kap. är ansvarig för skrift alltid prövas enbart av rätten.

Enligt 7 § lagen med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål skall, sedan förhandling inför juryn har blivit slutförd, rätten utan uppskov till juryns besvarande skriftligen avfatta frågan huruvida skriften är brottslig efter det eller de lagrum som åklagaren eller målsäganden har funnit tillämpliga. Avser åtalet flera brott eller föranleder målets beskaffenhet eljest

flera frågor, skall de framställas var för sig. I 8 § föreskrivs att juryn omedelbart i enrum skall överlägga om de framställda frågorna. Under överläggningen skall, om det påkallas av någon av jurymännen, juryn sammanträda med rätten för att inhämta upplysningar om vad lag stadgar. Framställd fråga skall av juryn besvaras med ja eller nej. Enligt förevarande paragraf krävs att minst sex jurymän är ense för att skrift skall anses brottslig.

Den ordning som sålunda gäller f. n. i fråga om tryckfrihetsbrott bör tillämpas också beträffande brott av meddelare och anskaffare. Är fråga om flera gärningar i rättegångsbalkens mening – den tilltalade har t. ex. vid skilda tillfällen lämnat brottsliga meddelanden – skall särskild fråga ställas till juryn beträffande varje gärning, även om brottsrubriceringen är densamma. Förekommer i rättegången talan, som inte skall prövas av juryn, måste givetvis detta beaktas både när åtalet utformas och när frågor ställs till juryn. Juryn skall inte motivera sitt beslut. Detta innebär att juryn endast har att ta ställning till om den tilltalade har begått brott enligt visst lagrum eller inte, däremot – vid jakande svar – inte till frågor om vilken omfattning detta brott har haft eller hur allvarligt det är. Denna prövning är rättens sak.

Enligt 2 § i såväl föreslagen som gällande lydelse är rätten bunden av juryns utslag i den mån det är frikännande eller går i friande riktning. Däremot kan rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än juryn har gjort. Påföljd för brottet bestäms av rätten, som likaså avgör skadeståndsfrågan på grundval av sitt och juryns ställningstagande i brottslighetsfrågan.

F. n. gäller att rättens dom i tryckfrihetsmål i och för sig kan överklagas i vanlig ordning. Ett friande utslag av juryn står emellertid fast också i högre rätt. Denna kan inte heller till grund för sin dom lägga en bedömning som är strängare än juryns – men väl en som är strängare än underrättens. Den angivna ordningen bör inte överges utan gälla också mål om meddelandeansvar m. m. Den har emellertid inte kommit till klart uttryck i TF. Då juryprocessen nu föreslås få ett utvidgat tillämpningsområde, bör TF lämpligen förtydligas. Jag föreslår därför att som en sista mening i 2 § införs en bestämmelse som utsäger att högre rätt, dit talan mot tingsrättens dom har fullföljts, inte äger frånga juryns bedömning i vidare mån än tingsrätten.

13 §

I denna paragraf föreskrivs nu bl. a. att, om det samtidigt förekommer flera mål vari jury skall delta, rätten med parternas samtycke kan förordna att samma jury skall tjänstgöra i alla målen. Som nämnts är ett huvudsyfte med förslaget att hänföra mål mot meddelare och anskaffare till tryckfrihetsmål, att mål mot personer som är inblandade i samma brottslighet skall kunna handläggas och prövas i ett sammanhang. Med denna grundsats är mindre väl förenligt att det skall bero på parterna om gemensam jury

i olika mål skall kunna tjänstgöra, en anordning som uppenbarligen är en förutsättning för förening av målen. Jag föreslår därför att parternas befogenhet att disponera över frågan om gemensam jury avskaffas. Det bör vara rättens sak att ensam besluta i frågan. Rätten bör dock före sitt beslut inhämta parternas mening. Första meningen i paragrafen har jämkats i enlighet med det anförda.

14 §

I andra stycket av denna paragraf slås fast att samma regler som gäller i åtalsmål också gäller i tryckfrihetsmål där talan om enskilt anspråk förs utan samband med åtal. Det föreskrivs att, om skriftens brottslighet tidigare har prövats i mål om ansvar för tryckfrihetsbrott, prövning av skriftens brottslighet inte skall äga rum på nytt. Denna bestämmelse innefattar en avvikelse från principen i rättegångsbalken att avgörandet i ett mål inte är bindande i ett annat. Jag föreslår nu att ordalagen justeras så att den särskilda föreskriften om den tidigare prövningens giltighet i det nya målet får avseende på samtliga tryckfrihetsmål enligt den nya terminologin.

13 kap.

3 §

I paragrafen har endast den ändringen gjorts att ordet "boktryckare" har ersatts med "den som tryckt skrift". I fråga om skälen härför får jag hänvisa till vad jag har anfört under 8 kap. 3 §.

4 §

I första och andra styckena i denna paragraf ges föreskrifter om skyldighet att avlämna granskningsexemplar av skrift som har tryckts utom landet. Jag har tidigare förordat (avsnitt 7.4) att motsvarande skyldighet för skrift som är tryckt inom landet skall upphöra och föreslår därför att de två styckena upphävs.

I nuvarande tredje stycket hänvisas angående skyldighet att avlämna biblioteksexemplar av skrift, som har tryckts utomlands, till bestämmelser som meddelas i vanlig lag. Denna föreskrift bör, med viss jämkning, stå kvar. Enligt min mening bör den kompletteras med en hänvisning till att bestämmelser meddelas i vanlig lag om skyldighet att för granskning bevara exemplar av skrift, som är tryckt i annat land. Motsvarande föreskrifter angående i Sverige tryckta skrifter är upptagna i 4 kap. 4 § departementsförslaget.

5 §

TF är i första hand tillämplig på skrifter som har tryckts och utgivits i Sverige. Av 13 kap. följer emellertid att TF också gäller för skrift som har tryckts utomlands men som, helt eller delvis, har utgivits i riket. Principen är att samma regler skall gälla för här utgivna skrifter, vare sig de är tryckta inom landet eller utomlands. Denna princip kommer främst till synes i 13 kap. 5 § andra stycket, där det sägs att i fråga om skrift, som har tryckts utom riket och här utgives, "i övrigt" skall i tillämpliga delar gälla vad i 1 kap., 3 kap., 4 kap. 9 §, 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5-7 och 10-12 §§ samt 9-12 kap. är föreskrivet. Föregående bestämmelser i 13 kap. upptar emellertid viss särreglering för de utrikes tryckta skrifternas del.

Om alltså TF är tillämplig på utomlands tryckt men här utgiven skrift, skall däremot tryckt skrift som har utgivits endast utom riket inte bedömas enligt TF utan med tillämpning av allmän lag, i den mån skriften över huvud taget faller under svensk jurisdiktion.

I 13 kap. 5 § TF stadgas f. n. att bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket angående meddelande av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift skall gälla även meddelande för offentliggörande i skrift som trycks utom riket, om ej meddelandet avser förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom meddelaren eljest enligt lag har haft att iaktta tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, skall gälla vad som är föreskrivet därom. Har meddelandet inte blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gäller om ansvar för sådan ärekränkning vad som är stadgat i lag.

De nyss återgivna föreskrifterna kan sägas i två hänseenden avvika från vad som i allmänhet gäller enligt TF. Meddelarskyddet gäller sålunda å ena sidan även i fråga om skrifter som är avsedda att utges utom riket. Avsikten har varit att bereda visst skydd också för meddelanden till här i landet verksamma journalister för utländska tidningar och nyhetsbyråer. Å andra sidan är undantagen från meddelarskyddet mera långtgående än enligt 7 kap. 3 §, och det även beträffande meddelanden för skrifter som är avsedda att utges i Sverige, fastän de alltså trycks utanför landet. TF:s ståndpunkt i det senare hänseendet har motiverats främst med hänvisning till de viktiga sekretessintressen som kan äventyras, om meddelande som gäller rikets säkerhet fick sändas utanför landets gränser.

MMU:s förslag bygger på nuvarande principer för grundlagsskyddets räckvidd i territoriellt hänseende. En motsvarighet till 13 kap. 5 § första stycket TF är i förslaget upptagen i 8 kap. 5 § MGL. Enligt första stycket i denna paragraf skall bestämmelserna i 1-4 §§ i kapitlet om skydd för meddelare, med meddelare jämställda personer och anskaffare och om begränsningar i detta skydd äga motsvarande tillämpning på meddelande för offentliggörande i tryckt skrift som framställs utom riket. I andra stycket sägs att undantaget enligt 2 § från ansvarsfriheten dock skall gälla också andra brott

mot rikets yttre eller inre säkerhet än som nämns i denna paragraf och att undantaget enligt 4 §, avseende vissa tystnadsplikter, skall gälla även åsidosättande av tystnadsplikt som i övrigt åvilar någon enligt lag eller annan författning.

Såvitt gäller meddelande som innebär brott mot tystnadsplikt anser MMU att för de nu avsedda fallen någon begränsning inte skall göras motsvarande den som enligt 8 kap. 4 § MGL ligger i att de tystnadsplikter som tar över meddelarskyddet skall vara angivna i en särskild lag. Inte heller bör det vara avgörande om tystnadsplikten är upptagen i lag eller annan författning. MMU åberopar som skäl för det mera vidsträckta undantaget från meddelarskyddet i fråga om utrikes tryckta skrifter att det beträffande dem i regel inte finns någon som är tryckfrihetsansvarig för själva offentliggörandet. Åtal här i landet kan i stor utsträckning komma i fråga endast mot meddelaren.

Även i de fall då meddelaren kan åtalas och straffas enligt 8 kap. 5 § MGL, yttrar MMU vidare, kvarstår hans anonymitetsrätt i väsentlig utsträckning. I 8 § i kapitlet föreslår MMU dock den begränsningen beträffande meddelanden för utrikes tryckt skrift, att tystnadsplikt för personer inom massmedieföretag m. fl. generellt inte skall avse brott mot rikets yttre eller inre säkerhet.

Avslutningsvis framhåller MMU att dess förslag inte torde innebära någon väsentlig förändring av vad som nu gäller enligt TF. Förslaget sägs emellertid innebära en förstärkning av meddelarskyddet även i förhållande till utrikes tryckta skrifter. Sålunda skall meddelaren i princip vara skyddad även beträffande själva anskaffandet. Vidare skall åtal mot meddelare handläggas vid yttrandefrihetsdomstolen.

Enligt min mening saknas anledning att vid detta tillfälle ompröva grunderna för TF:s tillämpningsområde i fråga om skrifter som trycks eller utges utomlands. Vad MMU har föreslagit om meddelarskydd m. m. i anslutning till sådana skrifter avviker föga från gällande rätt och har lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Också jag instämmer i det väsentliga i förslaget.

MMU:s förslag i 8 kap. 5 § MGL avser enligt ordalagen inte bara de egentliga meddelarna utan också författare och andra upphovsmän till tryckt skrift vilka inte själva är publiceringsansvariga. Detta sätt att bestämma personkretsen harmonierar emellertid mindre väl med grundsatsen att skrift som helt utges utomlands inte faller under TF:s tillämpning. Den som är upphovsman till sådan skrift bör enligt min mening liksom nu ställas utanför regleringen i TF. Är däremot fråga om skrift som väl trycks utomlands men utges i Sverige, bör författare och därmed jämställda bedömas enligt de allmänna reglerna i TF, i överensstämmelse med vad som f. n. följer av 13 kap. 5 § andra stycket TF. Vad som har sagts nu bör gälla också författares anskaffande av uppgift för publicering i utrikes tryckt skrift: skall skriften utges i utlandet föreligger inte något skydd i TF, skall den utges här i riket gäller vanliga bestämmelser i TF.

I enlighet med det anförda och i principiell överensstämmelse med gäl-

lande rätt har de särskilda bestämmelserna i 5 § första stycket angående utomlands tryckt skrift begränsats till att gälla meddelande av uppgifter enligt 1 kap. 1 § tredje stycket och anskaffande av uppgifter för sådant meddelande. Härigenom skyddas alltså liksom f. n. i viss utsträckning nyhetsförmedlingen över gränserna. Skyddet inträder även om uppgiften i fråga är avsedd för offentliggörande i skrift som utkommer uteslutande i annat land. Korrespondent för utländsk tidning får i regel räknas som meddelare enligt lagrummet.

Begränsningarna i skyddet har i paragrafen angetts på i huvudsak det sätt som MMU har föreslagit. Undantagen har förts in i tre punkter, vilket har lett till en delning av nuvarande första stycket i två. Första punkten gäller brott mot rikets säkerhet. I andra punkten har tagits upp en hänvisning till förbudet i 7 kap. 3 § första stycket 2 att lämna ut hemlig handling eller tillhandahålla den i strid med förbehåll. Denna punkt saknar motsvarighet i gällande lydelse av paragrafen. I tredje punkten har inskränkingen i fråga om tystnadsplikter placerats. Till skillnad från MMU har jag här, liksom i 7 kap. 3 §, inte funnit det behövligt att uttryckligen ange att tystnadsplikten skall vara förfättningsgrundad. Nuvarande föreskrift om ärkränkande meddelanden har slopats, liksom fallet är i 7 kap. 3 §.

Av allmänna regler får anses följa, att den som har utgått från att ett meddelande skulle publiceras i en helt inhemsk skrift inte är underkastad de vidsträcktare inskränkingarna i meddelarfriheten enligt denna paragraf, för det fall att skriften likväl trycks utomlands.

Mål mot meddelare som har överträtt gränserna för skyddet enligt 5 § bör liksom andra mål mot tryckfrihetsrättslig meddelare handläggas som tryckfrihetsmål. Då den allmänna hänvisningen i 5 § sista stycket till 12 kap. TF endast avser här i riket utgiven skrift, bör paragrafen i andra stycket kompletteras med en bestämmelse om rättegången. Av samma skäl bör andra stycket tillföras en regel om anonymitetsskydd för meddelare som där avses. Därvid har undantaget i fråga om brott mot rikets säkerhet från den i 3 kap. 3 § departementsförslaget stadgade tystnadsplikten utvidgats i enlighet med vad MMU har föreslagit.

I paragrafens nuvarande andra, enligt förslaget dess tredje stycke behövs ingen annan ändring än att hänvisningen till 4 kap. 9 § TF utgår. Denna avser definitionen av begreppet tillfällighetstryck, ett begrepp som för framtiden kommer att sakna betydelse för utom riket tryckta skrifter (jfr 4 § i det föregående).

14 kap.

1 §

I fråga om 12 kap. 2 § har jag förordat att uttrycket "huruvida skriften är brottslig", med hänsyn till att kretsen av tryckfrihetsmål vidgas till även

mål angående meddelaransvar, ersätts med "huruvida brott föreligger". En motsvarande ändring har gjorts i denna paragrafs båda stycken.

4 §

I paragrafen föreskrivs f. n. att böter och viten, som ådöms enligt TF, tillfaller kronan. Numera finns bestämmelser i 25 kap. 6 och 8 §§ brottsbalken om att böter och viten tillfaller kronan om ej annat är föreskrivet. Skäl att behålla föreskriften i TF föreligger inte. Jag föreslår att paragrafen upphävs.

5 §

Enligt paragrafens andra stycke är utlänning, såvitt ej annat följer av TF eller annan lag eller författning, likställd med svensk medborgare. Att utlännings rätt begränsas av sådana i TF upptagna föreskrifter som uttryckligen förbehåller viss tryckfrihetsrättslig funktion åt svensk medborgare har ansetts uppenbart (prop. 1948:230 s. 194). De föreskrifter som avses är reglerna om behörighet att vara ägare till periodisk skrift eller skriftens utgivare eller ställföreträdare för denne (5 kap. 1, 2 och 9 §§ TF) samt att vara juryman (12 kap. 5 § TF).

MMU har föreslagit att det i lag kan föreskrivas att behörighet att vara ägare eller utgivare av periodisk skrift skall tillkomma utländsk medborgare eller utländsk juridisk person (13 kap. 1 § första stycket MGL). I övrigt skall utlänning enligt förslaget vara jämställd med svensk medborgare i frågor som avses i grundlagen, såvitt inte annat följer av lag – men ej annan författning (13 kap. 1 § andra stycket MGL).

Beträffande MMU:s förslag rörande behörighet för utländsk medborgare eller utländsk juridisk person att vara ägare eller utgivare av periodisk skrift får jag hänvisa till vad jag har anfört i denna fråga under 5 kap. 1 och 2 §§. Mitt förslag, att i nämnda paragrafer öppnas möjlighet att i vanlig lag föreskriva att utlänning eller utländsk juridisk person har samma behörighet som svenskt subjekt att vara ägare eller utgivare av periodisk skrift, kräver inte att 14 kap. 5 § ändras. Någon ändring av kravet att juryman skall vara svensk medborgare bör inte göras.

Därmed återstår frågan om, som MMU föreslår, utlänning i övrigt skall få särbehandlas endast om det föreskrivs i en av riksdagen beslutad författning. Förslaget har inte blivit föremål för erinran under remissbehandlingen. För egen del vill jag erinra om att den nya RF som princip ställer upp ett krav på att föreskrifter om sådana ingrepp i enskildas förhållanden som inskränkningar i yttrandefriheten och rätten till information skall meddelas genom lag (8 kap. 3 § RF). Detta lagkrav gäller oavsett nationalitet, men såvitt gäller utläningar finns möjlighet för regeringen att efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter i viss utsträckning,

bl. a. om utlännings vistelse i riket (8 kap. 7 § RF).

Jag vill vidare hänvisa till det förslag som fri- och rättighetsutredningen har lagt fram och som innehåller bl. a. att utlänning här i riket skall vara likställd med svensk medborgare i fråga om yttrandefriheten och rätten till information, om annat inte föreskrivs särskilt i lag. Jag avser att inom kort lägga fram förslag i enlighet med vad utredningen har föreslagit på denna punkt.

Mot den bakgrund som jag nu har redovisat ter det sig följdriktigt att utlänning, såvitt gäller den rent tryckfrihetsrättsliga regleringen, likställs med svensk medborgare, om annat inte föreskrivs i TF eller annan lag.

Den förevarande paragrafen avser emellertid inte endast den rent tryckfrihetsrättsliga regleringen utan även bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet. Dessa bestämmelser föreslås ändrade i prop. 1975/76:160. Jag har i den propositionen uttalat att jag anser att utlänning bör ha tillgång till allmänna handlingar i samma utsträckning som svensk medborgare, om annat inte föreskrivs i lag.

Med hänsyn till det sagda finner jag att 14 kap. 5 § TF bör ändras i enlighet med MMU:s förslag.

Övergångsbestämmelser

Jag har i prop. 1975/76:160 föreslagit att den nya lydelsen av 2 kap. TF skall träda i kraft den 1 januari 1978. Det synes naturligt att övriga ändringar av TF träder i kraft samtidigt. Jag vill erinra om att dessa ändringar kräver följdlagstiftning av icke ringa omfattning, bl. a. i fråga om regleringen av tystnadsplikt. Jag förordar därför att de träder i kraft vid nämnda tidpunkt.

Att ändringarna i TF träder i kraft den 1 januari 1978 innebär att gärningar, som har begåtts dessförinnan, till följd av grunderna för 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken skall bedömas enligt äldre bestämmelser, om inte de nya föreskrifterna leder till frihet från straff eller till lindrigare straff (jfr 8 kap. 1 § tredje stycket RF).

Genom en övergångsbestämmelse bör det klargöras att de nya bestämmelserna inte blir tillämpliga på skrift som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och som har utgivits före ikraftträdandet.

I fråga om processuella regler bör äldre bestämmelser gälla i de fall mål har anhängiggjorts före ikraftträdandet.

I fråga om preskription av åtal räknas tiden, sex månader, enligt nuvarande lydelse av 9 kap. 3 § TF från utgivning och avlämnande av gransknings-exemplar enligt 4 kap. 7 § TF. Avskaffandet av skyldigheten att lämna gransknings-exemplar har lett till att preskriptionstiden enligt departements-förslaget i fråga om periodisk skrift är satt till sex månader och i fråga om annan skrift till ett år, i båda fallen räknat från utgivningen. Enligt min mening får de nya bestämmelserna inte medföra en förlängning av

tiden för preskription av åtal för tryckfrihetsbrott genom skrift som har utgivits före ikraftträdandet. Har granskningsexemplar av skriften lämnats dessförinnan, bör de äldre bestämmelserna tillämpas. Har – i strid med vad som nu föreskrivs i 4 kap. 7 § TF – så inte skett, skulle de nya bestämmelserna visserligen kunna tillämpas om skriften utgivits inom sex månader före ikraftträdandet. Men om skriften har getts ut ännu tidigare, skulle en tillämpning av de nya reglerna innebära att åtal inte längre får väckas. Jag förordar därför att tiden för åtals väckande bestäms till sex månader från ikraftträdandet för den händelse granskningsexemplar inte har avlämnats dessförinnan. För skrift som är utgiven efter ikraftträdandet bör de nya preskriptionsreglerna vara tillämpliga. Någon särskild övergångsbestämmelse härom behövs inte.

F. n. föreskrivs i 10 kap. 4 § TF att åtal skall väckas av JK inom två veckor från det han från justitieministern mottog underrättelse om beslag på tryckt skrift för att beslaget inte skall förfalla. Enligt departementsförslaget skall i motsvarande fall åtal väckas inom två veckor från det JK förordnade i beslagsfrågan. Har justitieministern förordnat om beslag före ikraftträdandet, bör tiden för åtals väckande liksom hittills räknas från det JK mottog underrättelsen härom. Ges ingen övergångsbestämmelse härom, saknas en utgångspunkt för beräkning av tiden, eftersom JK inte har fattat något beslut i beslagsfrågan. En sådan bestämmelse har därför tagits upp i förslaget.

Härutöver finner jag att övergångsbestämmelser krävs endast för ansökan om utgivningsbevis som före ikraftträdandet har gjorts hos justitieministern men då ännu inte blivit föremål för slutligt beslut. I sådant fall bör ärendet slutbehandlas enligt äldre föreskrifter.

10 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen antaga förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

11 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag

1 kap. Grundläggande bestämmelser

1 § Till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare äga yttrandefrihet i tryckt skrift, radio, television och film i enlighet med bestämmelserna i denna grundlag.

Vad som i denna grundlag sägs om radio gäller också television.

2 § Yttrandefriheten enligt 1 § innebär rätt att, när ej annat är angivet i denna grundlag, offentliggöra uppgifter och åsikter i vilket ämne som helst utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder.

Det skall vidare stå varje svensk medborgare fritt att, i enlighet med de närmare bestämmelserna i denna grundlag, meddela uppgifter och framföra åsikter i vilket ämne som helst för deras offentliggörande i tryckt skrift, radio eller film.

Varje svensk medborgare äger också, när ej annat följer av denna grundlag, fri tillgång till allmänna handlingar med rätt att offentliggöra dem i tryckt skrift, radio eller film.

3 § Myndighet eller annat allmänt organ får ej, i annat fall än som sägs i denna paragraf, i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av framställning i tryckt skrift, radio eller film.

Ej heller får myndighet eller annat allmänt organ, i vidare mån än som sägs i denna grundlag, på grund av framställningens innehåll förbjuda eller på annat sätt hindra att framställningen offentliggöres.

Beträffande film får förhandsgranskning föreskrivas i lag enligt vad som sägs i 4 kap.

I fråga om karta, flygfotografi eller annan därmed jämförlig bild, som avser svenskt område, försvarsmaktens stridskrafter eller anläggning och innehåller upplysning som kan vara av betydelse för rikets försvar, får i lag meddelas bestämmelser om förhandsgranskning och förbud mot offentliggörande eller spridning.

4 § För varje framställning som offentliggöres i tryckt skrift, radio eller film skall, i enlighet med vad som närmare anges i 7 kap., finnas en ansvarig person.

5 § I rätten att offentliggöra framställning i tryckt skrift, radio eller film gäller de begränsningar som följer av vad som i denna grundlag sägs om brott mot yttrandefriheten.

För brott mot yttrandefriheten svarar den som enligt denna grundlag är ansvarig för framställningen.

6 § För innehållet i framställning, som har offentliggjorts i tryckt skrift, radio eller film, får icke någon straffas i annat fall eller i annan ordning än som anges i denna grundlag.

7 § Var och en som har att döma över missbruk av yttrandefriheten eller i övrigt vaka över denna grundlags efterlevnad skall därvid alltid ha i minnet att yttrandefriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa uppmärksamheten mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, mera på syftet än på framställningssättet, samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

8 § Utan hinder av bestämmelserna i denna grundlag gäller vad som i lag är föreskrivet om upphovsrätt till litterärt eller konstnärligt verk, om upphovsrätten närstående rättigheter och om rätt som tillkommer framställare av fotografisk bild liksom om förbud att återge litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intresse.

9 § Utan hinder av denna grundlag får i lag föreskrivas förbud mot sådan kommersiell annons, som är oriktig eller missvisande eller annars till sitt innehåll eller sin utformning strider mot i lagen meddelade föreskrifter eller som saknar i lagen föreskriven information rörande vara. När synnerliga skäl föreligger, får i lag meddelas förbud mot kommersiell annons för viss vara. I lag får också föreskrivas skyldighet att rätta kommersiell annons som är oriktig eller missvisande.

Med kommersiell annons förstås annons eller annat jämställt meddelande, i den mån meddelandet syftar till att främja avsättning eller anskaffande av vara och avser näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållen eller efterfrågad vara.

Vad nu sagts om vara skall också gälla fastighet, tjänst eller annan nyttighet.

10 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som i lag är föreskrivet om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, och om rättelse av sådan uppgift.

11 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som i lag är föreskrivet för det fall att någon

1. visar pornografisk bild på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt eller utan föregående beställning med posten sänder eller på annat sätt tillställer någon en sådan bild; eller

2. bland barn eller ungdom sprider eller på annat sätt offentliggör framställning, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller i övrigt medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

12 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som i lag är föreskrivet för det fall att framställning i tryckt skrift, radio eller film begagnas

endast som ett led i ett förfarande som är straffbart i annat hänseende än såsom ett överskridande av yttrandefrihetens gränser.

Detsamma gäller när sättet för anskaffande av uppgift för offentliggörande i tryckt skrift, radio eller film är särskilt belagt med straff.

2 kap. Bestämmelser om tryckta skrifter

Allmänna bestämmelser

1 § Med tryckt skrift enligt denna grundlag förstås skrift, som framställs i tryckpress eller mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande.

Till skrift hänföres karta, ritning eller annan bild, även om den ej åtföljes av text.

2 § Som tryckt skrift enligt denna grundlag skall ej anses tillfällighetstryck. Härmed förstås visitkort, blanketter, adresskort, etiketter, förpackningstryck, bruksanvisningar och andra sådana alster.

3 § Skrift skall, för att anses såsom tryckt skrift enligt denna grundlag, vara utgiven här i riket.

Skrift anses utgiven, då den har utlämnats till salu eller annars för spridning bland allmänheten.

Skrift, som är framställd utom riket, skall anses utgiven här, då den har utlämnats för spridning inom riket.

4 § Rätt att framställa och sprida tryckt skrift enligt denna grundlag tillkommer varje svensk medborgare.

5 § Varje tryckt skrift, som framställs här i riket och som är avsedd att utgivas här, skall innehålla tydlig uppgift om vem som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften samt om ort och år för tryckningen eller mångfaldigandet.

Sådan uppgift får dock underlåtas i fråga om skrift som mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering eller liknande tekniskt förfarande och för vilken ej utgivningsbevis gäller. Saknar sådan skrift uppgift enligt första stycket, äger denna grundlag ej tillämpning på skriften.

Den som bland allmänheten sprider skrift, som saknar nu föreskriven uppgift eller innehåller oriktig sådan uppgift, straffas enligt lag.

6 § Om skyldighet att bevara exemplar av tryckt skrift för granskning och att lämna exemplar av skrift till bibliotek och arkiv meddelas bestämmelser i lag.

Periodiska skrifter

7 § Med periodisk skrift förstås i denna grundlag tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplan är avsedd att utgivas under bestämd titel med minst fyra på särskilda tider utkommande

nummer eller häften årligen, jämte därtill hörande löpsedlar och bilagor.

För utgivning av periodisk skrift fordras utgivningsbevis.

Sedan utgivningsbevis för skriften har meddelats, skall den, till dess beviset återkallas, anses som periodisk skrift enligt denna grundlag.

8 § Ägare till periodisk skrift skall vara myndig svensk medborgare och bosatt i riket eller vara svensk juridisk person. Ägaren får ej vara i konkurstillstånd.

9 § För periodisk skrift skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara myndig svensk medborgare och bosatt i riket. Han får icke vara i konkurstillstånd.

Uppdrag att vara utgivare skall innefatta sådan befogenhet att utöva tillsyn över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll, att icke något får införas i skriften mot hans vilja. Avtal om inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, är utan verkan.

10 § Utgivare för periodisk skrift förordnas av skriftens ägare.

Fullständig ansökan om utgivningsbevis får icke avslås, om föreskrifterna i detta kap. är uppfyllda och skriftens titel ej strider mot bestämmelser i lag. Utgivningsbevis får återkallas endast om förutsättning för utgivningsbevis icke längre föreligger.

11 § Närmare bestämmelser om utgivningsbevis, om utgivare och om ställföreträdarens inträde som utgivare samt om anmälan av sådan meddelas i lag.

12 § På varje nummer eller häfte av periodisk skrift skall angivas vem som är utgivare.

13 § Skall periodisk skrift, som framställs utom riket, huvudsakligen spridas inom riket, gäller i tillämpliga delar 7 och 9–12 §§.

För utgivning här i riket av annan periodisk skrift, som är framställd utom riket, erfordras ej utgivningsbevis. Finns sådant bevis, gäller dock vad som sägs i första stycket.

3 kap. Bestämmelser om radio

Allmänna bestämmelser

1 § Med framställning i radio förstås i denna grundlag ljud, bild eller annat meddelande som sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor, vare sig de utbreder sig i rymden utan särskilt anordnad ledare eller är bundna vid sådan ledare.

2 § I fråga om rätten att inneha och använda anordning för sändning som avses i 1 § gäller vad som är föreskrivet i lag.

3 § Anordning för mottagning av sändning som avses i 1 § (mottagare) får innehas och användas av varje svensk medborgare.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla innehav eller yrkesmässig försäljning eller uthyrning av mottagare samt skyldighet att erlägga avgift för innehav av mottagare får meddelas i lag.

I lag kan också meddelas ordningsföreskrifter angående användning av mottagare samt bestämmelser till skydd för telehemlighet.

4 § I fråga om rätten att inneha och använda mottagare på utländskt fartyg, luftfartyg eller motorfordon gäller vad som är föreskrivet i lag.

5 § I fråga om sändning från radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet däröver gäller vad som är föreskrivet i lag.

Radioprogram

6 § Med radioprogram förstås i denna grundlag innehållet i sändning som avses i 1 §, om sändningen är avsedd att mottagas direkt av allmänheten och ej är avsedd endast för en sluten krets, vars medlemmar är förenade genom en påtaglig gemenskap av annat slag än ett gemensamt intresse att lyssna på eller se sändningen.

Till radioprogram hänföres dock icke innehållet i sändning om detta, utom angivande av namn eller källa, består endast av enkla meddelanden om tid, väderlek, nyheter eller dylikt.

7 § De företag som regeringen bestämmer (programföretag) har, vart och ett inom ramen för de programuppgifter som åvilar företaget, rätt att avgöra vilka radioprogram som skall förekomma i sändning från sändare här i riket.

8 § Programföretags rätt enligt 7 § skall utövas sakligt och opartiskt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet skall råda i radion. I programverksamheten skall de grundläggande demokratiska värdena hävdas.

Rätten skall i övrigt utövas efter riktlinjer som fastställes genom avtal mellan regeringen och varje programföretag.

9 § I avtal enligt 8 § andra stycket bör, i den utsträckning det erfordras, såsom villkor för programföretagets rätt upptagas föreskrifter om skyldighet att meddela nyheter och orientera om viktigare kultur- och samhällsfrågor och stimulera till debatt kring sådana frågor, att tillgodose olika intressen hos publiken och skänka förströelse och underhållning, att bedriva samhällsinformation och utbildningsverksamhet och att på begäran låta sända meddelanden samt om beriktigande och rätt till genmäle och om förbud mot kommersiell reklam. Vidare skall meddelas bestämmelser om avtalets giltighetstid, om tekniska, organisatoriska eller ekonomiska frågor, som sammanhänger med programverksamheten, om tillsyn över att meddelade föreskrifter följs och om åtgärder då föreskrifterna har åsidosatts.

I avtalet kan även upptagas bestämmelser om att, när riket befinner sig

i krig eller krigsfara, programföretaget skall ingå såsom en självständig organisation i totalförsvaret och därvid lyda direkt under regeringen. Vad som i avtalet föreskrives för fredstid skall i övrigt i största möjliga utsträckning gälla även under krig eller krigsfara.

10 § Beträffande radioprogram, som faller under programföretags programuppgifter, får icke genom avtalet med regeringen meddelas andra föreskrifter än som följer av 8 och 9 §§.

11 § Bestämmelser om granskning av utsända radioprogram genom radionämnd eller annat allmänt organ meddelas i lag.

12 § För varje radioprogram skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara myndig svensk medborgare och bosatt i riket. Han får icke vara i konkurstillstånd.

Uppdrag att vara utgivare skall innefatta sådan befogenhet att utöva tillsyn över sändningen och bestämma över programmet, att icke något får förekomma däri mot hans vilja. Avtal om inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, är utan verkan.

13 § Utgivare för radioprogram förordnas av programföretagets chef eller annan tjänsteman hos företaget enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Närmare bestämmelser om utgivare och föreskrifter om på vilket sätt utgivarens namn skall tillkännagivas meddelas i lag.

14 § Om skyldighet att ombesörja upptagning av radioprogram och tillhandahålla upptagning eller utskrift därav för granskning eller arkivering meddelas bestämmelser i lag.

15 § I lag kan föreskrivas att 7–13 §§ icke skall äga tillämpning på särskilda slag av sändningar, såsom

1. sändning som endast avser vidare-sändning av radioprogram;
2. sändning för undervisningsändamål eller för syn- eller hörselskade; eller
3. sändning som i huvudsak endast innefattar direktsändning av dagshändelse, gudstjänst eller offentlig tillställning.

Har sådan föreskrift meddelats, gäller i stället bestämmelser i lag. Därvid får, i den utsträckning det är påkallat, givas bestämmelser om vem som vid tillämpningen i övrigt av stadgandena i denna grundlag skall anses ansvarig som utgivare eller som programföretag, om tillståndstvång, om beriktigande och rätt till genmäle, om förbud mot kommersiell reklam och om tilldelning av erforderligt sändningsutrymme.

16 § Beträffande sådan vid särskilt anordnad ledare bunden sändning som mottages i form av skriftligt meddelande gäller icke 7–14 §§. I stället äger föreskrifterna i denna grundlag om tryckt skrift enligt 2 kap. motsvarande tillämpning. Närmare bestämmelser om sändning som nu avses kan meddelas i lag.

4 kap. Bestämmelser om film

1 § Med film förstås i denna grundlag upptagning, vars innehåll kan med tekniska medel visas i form av förliga bilder med eller utan ljud.

När film sänds i radioprogram enligt 3 kap., gäller ej denna grundlags bestämmelser om film.

2 § Denna grundlags bestämmelser om film gäller endast sådan som visas offentligt.

3 § I lag kan föreskrivas att film ej får visas offentligt om den icke dessförinnan har godkänts för sådan visning.

Därvid får föreskrivas, att godkännande icke får ske beträffande film

1. om den, på grund av det sätt varpå händelserna skildras och det sammanhang vari de förekommer, kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott; eller

2. om filmen strider mot vad som sägs i denna grundlag.

I fråga om film, som är avsedd att visas för barn under viss ålder, får föreskrivas att godkännande ej heller får ske i den mån filmen kan vålla barn i sådan åldersgrupp psykisk skada.

4 § Godkännande av film får ej i vidare mån än som framgår av 3 § vägras på grund av filmens innehåll.

I lag som avses i 3 § kan beträffande visst slag av film eller visst slag av visning göras undantag från krav på godkännande.

5 § För varje film skall finnas en utgivare.

Utgivare skall vara myndig svensk medborgare och bosatt i riket. Han får icke vara i konkurstillstånd.

Uppdrag att vara utgivare skall innefatta sådan befogenhet att utöva tillsyn över filmens visning och bestämma över dess innehåll, att icke något får förekomma däri mot hans vilja. Avtal om inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, är utan verkan.

6 § Utgivare för film förordnas av den som har producerat filmen. Är ej utgivare förordnad när filmen i Sverige utlämnas för offentlig visning, skall utgivare i stället förordnas av den som utlämnar filmen.

Närmare bestämmelser om utgivare och om anmälan och registrering av sådan meddelas i lag.

7 § Om skyldighet att bevara exemplar av film för granskning och lämna exemplar till arkiv meddelas bestämmelser i lag.

5 kap. Allmänna handlingars offentlighet

6 kap. Brott mot yttrandefriheten

Allmänna bestämmelser

1 § Med brott mot yttrandefriheten förstås i denna grundlag framställning som offentliggöres i tryckt skrift, radio eller film och som innefattar enligt lag straffbar gärning som angives i 4–20 §§.

2 § Såsom yttrandefrihetsbrott skall icke anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om ej av dess innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är meddelandet enligt lag straffbart endast i förening med omständighet som icke omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som sålunda är föreskrivet.

Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning på meddelande genom chiffer eller på annat sätt som är hemligt för allmänheten.

3 § Såsom yttrandefrihetsbrott enligt denna grundlag skall ej anses innehållet i framställning i radio som ej utgör radioprogram. Om straff i sådant fall gäller vad som är föreskrivet i lag.

De särskilda yttrandefrihetsbrotten

4 § För *högförräderi* dömes om någon, med uppsåt att riket eller del därav skall, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket skall sålunda lösryckas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, företager handling som innebär fara för att uppsåtet förverkligas.

5 § För *krigsanstiftan* dömes om någon med utländskt bistånd framkallar fara för att riket skall invecklas i krig eller andra fientligheter.

6 § För *uppror* dömes om någon, med uppsåt att statsskicket skall med vapenmakt eller annars med våldsamma medel omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten skall sålunda framtvingas eller hindras, företager handling som innebär fara för att uppsåtet förverkligas.

7 § För *landsförräderi* dömes om någon, då riket är i krig eller annars i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning.

1. missleder eller förråder krigsfolk eller andra som är verksamma för försvaret av riket eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet;

2. förråder befästning, krigsmateriel, fabrik, förråd, kraftanläggning, trafikled, fartyg eller annat av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen;

3. genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten; eller

4. begår annan dylik förrädisk gärning;
om gärningen är ägnad att medföra avsevärt men för rikets krigsmakt eller annars för försvaret av riket eller för folkförsörjningen.

Vad nu sagts skall äga motsvarande tillämpning om gärningen är riktad mot stat, som är förbunden med riket, mot sådan stats krigsmakt eller mot någon som tillhör denna.

8 § Är gärning som avses i 7 § endast i mindre mån ägnad att medföra sådant men som där sägs, dömes för *landssvek*.

9 § Begås gärning som avses i 7 eller 8 § av oaktsamhet, dömes för *landsskadlig vårdslöshet*.

10 § För *spioneri* dömes om någon, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen lämnar eller annars röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller ej.

11 § Förövas, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, gärning som sägs i 10 § utan syfte att gå främmande makt tillhanda, dömes för *obehörig befattning med hemlig uppgift*.

12 § Är brott som angives i 11 § grovt, dömes för *grov obehörig befattning med hemlig uppgift*. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningen var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde något som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrots honom.

13 § För försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, 6–8, 10 eller 12 § dömes till ansvar enligt lag.

Försök eller förberedelse till brott som avses i 11 § straffas enligt lag.

14 § För *vårdslöshet med hemlig uppgift* dömes om någon av grov oaktsamhet lämnar eller på annat sätt röjer uppgift som avses i 10 § och som rör förhållande av hemlig natur.

15 § För *ryktesspridning till fara för rikets säkerhet* dömes om någon, då riket är i krig eller annars i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äger tillämpning, bland allmänheten sprider eller till främmande makt framför eller låter framkomma falskt rykte eller annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet.

16 § För *uppvigling* dömes om någon uppmanar eller annars försöker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

17 § För *hets mot folkgrupp* dömes om någon hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse.

18 § För *ärekränkning* dömes om någon gör sig skyldig till förtal eller förolämpning mot annan.

Förtal innebär att någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Till ansvar skall dock ej dömas, om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den, och ej heller om det i annat fall med hänsyn till det sätt på vilket uppgiften framfördes samt övriga omständigheter kan anses påkallat från allmän synpunkt att uppgiften lämnades. Förtal av avliden innefattar att gärningen, med beaktande av den tid som förflutit sedan han var i livet samt omständigheterna i övrigt, kan anses kränka den avlidnes minne.

Förolämpning innebär att någon smädar annan genom kränkand, tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom.

19 § För *otillåtet offentliggörande* dömes om någon offentliggör, helt eller delvis, allmän handling som på grund av vad som sägs i 5 kap. skall hållas hemlig.

Detsamma gäller om någon offentliggör något som icke får uppenbaras enligt förordnande av domstol eller av förundersökningsledare i brottmål eller på grund av myndighets förbehåll vid utlämnande av allmän handling som skall hållas hemlig.

20 § För *brott mot tystnadsplikt* dömes om den, som enligt denna grundlag är ansvarig för framställning i tryckt skrift, radioprogram eller film, genom offentliggörandet av framställningen åsidosätter tystnadsplikt som åligger honom enligt lag eller annan författning.

21 § Vad som i lag är föreskrivet om straff för brott som avses i 4--20 §§ gäller också då brottet är att anse som yttrandefrihetsbrott.

22 § Vid bestämmande av straff för brott mot yttrandefriheten skall, då meddelad uppgift har påkallat rättelse, särskilt beaktas om sådan på lämpligt sätt har givits till kända för allmänheten.

7 kap. Ansvar för framställning i tryckt skrift, radio eller film

Ansvar för framställning i periodisk skrift

1 § För yttrandefrihetsbrott i periodisk skrift svarar den som är anmäld som utgivare.

2 § Fanns ej utgivningsbevis eller anmäld utgivare då skriften utgavs, svarar i utgivares ställe skriftens ägare.

Om utgivaren, då skriften utgavs, icke var behörig eller uppenbart saknade den befogenhet som enligt 2 kap. 9 § tredje stycket skall tillkomma honom, svarar i hans ställe skriftens ägare.

3 § Kan det ej visas vem som var ägare då skriften utgavs eller var ägaren då ej behörig, svarar i ägarens ställe den som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften.

I fråga om skrift som är framställd utom riket skall vad i första stycket sägs om ansvar för den som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften i stället avse den som har utlämnat skriften för spridning här i riket.

Ägarens ansvar för skrift som är framställd utom riket skall också övergå på den som utlämnade skriften för spridning här i riket, om ägaren då icke hade känt hemvist i riket och det ej heller i mål om yttrandefrihetsbrott kan visas var han uppehåller sig i riket.

4 § Sprider någon periodisk skrift, som saknar uppgift om vem som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften eller som med utspridarens vetskap innehåller oriktig sådan uppgift, och kan det ej visas vem som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften, skall det ansvar, som enligt 3 § första stycket åvilar denne, i stället gälla utspridaren.

Kan det i fall som avses i 3 § andra stycket ej visas vem som utlämnade skriften för spridning här i riket eller saknade han då känt hemvist här, svarar i hans ställe den som här sprider skriften.

Postverket eller annan allmän trafikanstalt, som har mottagit periodisk skrift för befordran, skall ej anses som utspridare av skriften.

Ansvar för framställning i tryckt skrift som ej är periodisk

5 § För yttrandefrihetsbrott i tryckt skrift, som ej är periodisk, svarar författaren, om med hans medgivande på skriften har angivits hans namn eller hans allmänt kända pseudonym eller signatur. Författaren är dock ej ansvarig, om skriften har utgivits utan hans samtycke.

Författaren är också ansvarig, om han i skriftlig förklaring har erkänt sig vara författaren eller inför domstol i mål om yttrandefrihetsbrott självmant avgiver sådant erkännande.

6 § Har i fråga om skrift, som innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, särskild utgivare uppgivits på sådant sätt som i fråga om författare sägs i 5 § och är författare ej enligt 5 § ansvarig eller var han avliden då skriften utgavs, svarar den särskilde utgivaren i författarens ställe.

Har för annan skrift än sådan som avses i första stycket särskild utgivare uppgivits på det sätt som sägs i 5 §, svarar han i författarens ställe endast om denne var avliden då skriften utgavs.

Med särskild utgivare av skrift, som ej är periodisk, förstås den som har tillhandahållit skriften för mångfaldigande och utgivning.

7 § Är varken författare eller särskild utgivare ansvarig enligt 5 eller 6 §, svarar i stället förläggaren.

Detsamma gäller om författaren var avliden vid skriftens utgivning och särskild utgivare ej var ansvarig enligt 6 § eller om särskild utgivare, som annars skulle varit ansvarig, var avliden då skriften utgavs.

Med förläggare till tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås den som har omhändertagit mångfaldigande och utgivning av annans skrift.

8 § Fanns ej förläggare eller kan det ej visas vem han är, svarar i förläggarens ställe den som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften.

I fråga om skrift som är framställd utom riket skall vad i första stycket sägs om ansvar för den som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften i stället avse den som har utlämnat skriften för spridning här i riket.

9 § Sprider någon tryckt skrift, som ej är periodisk, och som saknar uppgift om vem som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften eller med utspridarens vetskap innehåller oriktig sådan uppgift, och kan det ej visas vem som har tryckt eller på annat sätt mångfaldigat skriften, skall det ansvar, som enligt 8 § första stycket åvilar denne, i stället gälla utspridaren.

Kan det i fall som avses i 8 § andra stycket ej visas vem som utlämnade skriften för spridning här i riket eller saknade han då känt hemvist här, svarar i hans ställe den som här sprider skriften.

Postverket eller annan allmän trafikanstalt, som för befordran har mottagit tryckt skrift som ej är periodisk, skall ej anses som utspridare av skriften.

10 § Hade den, som skulle varit ansvarig enligt 5, 6 eller 7 §, icke känt hemvist i riket vid utgivandet och kan det ej heller i mål om yttrandefrihetsbrott visas var han uppehåller sig i riket, skall ansvaret övergå på den som har att svara efter honom. Ansvar skall dock ej på grund av vad nu sagts övergå på särskild utgivare i annat fall än som avses i 6 § första stycket och ej heller på utspridare.

Ansvar för framställning i radio

11 § För yttrandefrihetsbrott i radioprogram svarar utgivaren.

I fråga om program som direktsänds kan dock den som skall förordna utgivare besluta, att i stället var och en som framträder i programmet själv skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som han begår. Före sändningen skall de berörda underrättas om beslutet och anteckning därom göras i register enligt bestämmelser som meddelas i lag. Har sådan åtgärd försummats beträffande någon av dem som skall framträda i programmet, är beslutet utan verkan mot honom.

12 § Har utgivare ej förordnats eller uppgift därom ej tillkännagivits före eller vid sändningen på det sätt som avses i 3 kap. 13 §, svarar i

stället den som skulle förordna utgivare.

Om utgivaren ej var behörig eller uppenbart icke innehade den befogenhet som enligt 3 kap. 12 § tredje stycket skall tillkomma honom, svarar i hans ställe den som förordnade honom.

13 § Bestämmelserna i 11 och 12 §§ äger icke tillämpning på program eller del av program som består i direktsändning av dagshändelse eller av sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av annan än programföretaget. I sådant fall gäller om ansvaret för yttrandefrihetsbrott vad som föreskrives i lag.

14 § Om ansvarigheten för framställning i radio, som ej utgör radioprogram, gäller vad som föreskrives i lag.

Ansvar för framställning i film

15 § För yttrandefrihetsbrott i film svarar utgivaren.

16 § Om anmälan som avses i 4 kap. 6 § ej har skett, när filmen visas offentligt, eller om utgivaren då icke var behörig eller uppenbart icke innehade den befogenhet som enligt 4 kap. 5 § tredje stycket skall tillkomma honom, svarar i stället den som producerade filmen.

17 § Hade producenten ej förordnat utgivare, när filmen i Sverige utlämnades för offentlig visning, svarar i hans ställe den som utlämnade filmen.

Vad nu sagts gäller också, om producenten då filmen visas offentligt är avliden eller saknar känt hemvist i riket.

18 § Kan det ej visas vem som är ansvarig enligt 17 § eller är han avliden, då filmen visas offentligt, åvilar ansvaret i stället den som visar filmen. Detsamma gäller om den som skulle varit ansvarig enligt 17 § icke har känt hemvist i riket, då filmen visas offentligt, och det ej heller i mål om yttrandefrihetsbrott kan visas var han uppehåller sig i riket.

Gemensam bestämmelse

19 § Vid bedömning av fråga om straff för den, som enligt bestämmelserna i detta kap. är ansvarig för innehållet i tryckt skrift, radioprogram eller film, skall innehållet anses ha offentliggjorts med hans vetskap och vilja.

8 kap. Meddelarskydd och rätt till anonymitet

1 § Varje svensk medborgare har, i den mån ej annat framgår av 2—5 §§, rätt att för offentliggörande i tryckt skrift, radioprogram eller film meddela uppgifter till

1. författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i tryckt skrift, radioprogram eller film;

2. utgivare, som avses i 2 kap. 9 §, 3 kap. 12 § eller 4 kap. 5 §, eller särskild utgivare enligt 7 kap. 6 §;

3. redaktion för periodisk skrift eller radio; eller

4. företag för yrkesmässig förmedling av nyheter och andra meddelanden till periodiska skrifter eller radio.

Lika med den som lämnar meddelande enligt första stycket skall anses den som är författare eller annan upphovsman eller på annat sätt medverkar till framställning som offentliggöres eller är avsedd, att offentliggöras i tryckt skrift, radioprogram eller film, om han icke själv är enligt denna grundlag ansvarig för offentliggörandet.

Den som lämnar meddelande enligt första eller andra stycket kan ej ådömas straff därför i annat fall än som sägs i 2–5 §§.

2 § Innefattar meddelande, som avses i 1 §, enligt lag högförräderi, uppror, landsförräderi, landssvek, spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling därtill, gäller vad som sålunda är föreskrivet.

Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning när redan anskaffandet av uppgift för meddelande, som avses i 1 §, enligt lag innefattar brott som anges i första stycket.

3 § Innefattar meddelande, som avses i 1 §, utlämnande helt eller delvis av allmän handling, som skall hållas hemlig enligt vad som sägs i 5 kap., gäller vad som i lag är föreskrivet därom.

4 § Utgör lämnande av meddelande, som avses i 1 §, åsidosättande av tystnadsplikt, som åligger någon enligt lag eller annan författning får i de fall, som anges i särskild lag om tillämpning av denna paragraf, straff ådömas enligt vad som är föreskrivet därom.

5 § Bestämmelserna i 1–4 §§ äger motsvarande tillämpning på meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, som framställs utom riket, i radioprogram från utlandet eller i film, som produceras utom riket.

Därvid skall dock 2 § gälla även andra brott mot rikets yttre eller inre säkerhet och 4 § gälla även åsidosättande av tystnadsplikt som i övrigt åvilar någon enligt lag eller annan författning.

6 § Författare till tryckt skrift är ej skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur utsättas i skriften. Detsamma gäller särskild utgivare som avses i 7 kap. 6 §.

Ej heller är annan, som är att anse som upphovsman till framställning i tryckt skrift, radioprogram eller film eller har lämnat meddelande enligt 1 §, skyldig att låta sitt namn offentliggöras i framställningen eller i samband därmed. Detta gäller dock ej utgivare, som avses i 2 kap. 9 §, 3 kap. 12 § eller 4 kap. 5 §, ej heller boktryckare eller annan som mångfaldigar tryckt skrift enligt denna grundlag.

7 § I mål om yttrandefrihetsbrott får icke väckas fråga om vem som är författare eller annan upphovsman eller har lämnat meddelande enligt

1 §. Om för skrift, som ej är periodisk, författare eller särskild utgivare enligt 7 kap. 6 § har uppgivits på det sätt som angives i 7 kap. 5 § eller om beträffande radioprogram talan föres mot någon enligt 7 kap. 11 § andra stycket, får dock frågan om han är ansvarig behandlas i målet.

I mål mot någon som har lämnat meddelande enligt 1 § får fråga som avses i första stycket väckas endast i den mån det erfordras för att avgöra om den mot vilken talan föres är ansvarig för meddelandet.

8 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller offentliggörandet av framställning i tryckt skrift, radio eller film eller som i övrigt har varit verksam inom företag för sådant offentliggörande eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter och andra meddelanden till periodiska skrifter eller radio får röja vad han därvid har erfarit om vem som är författare eller annan upphovsman eller har lämnat meddelande enligt 1 §, endast om

1. denne har samtyckt därtill;
2. fråga därom får väckas enligt 7 §;
3. vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran rätten av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse finner det vara av synnerlig vikt att uppgift därom lämnas; eller
4. fråga är om brott som angives i 2 § eller annat brott mot rikets säkerhet som avses i 5 § andra stycket.

9 § Myndighet eller annat allmänt organ får icke söka utröna vem som är författare eller annan upphovsman till framställning i tryckt skrift, radioprogram eller film eller har lämnat meddelande enligt 1 §, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande som är tillåtet enligt denna grundlag.

10 § Den som, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet,

1. på tryckt skrift eller i samband med sändning av radioprogram eller i film utsätter eller på annat sätt offentliggör namn, pseudonym eller signatur på författare eller annan medverkande, som avses i 6 §, mot dennes vilja eller på sådant sätt offentliggör namn, pseudonym eller signatur på annan än den rätte;
 2. i annat fall röjer någon i strid med vad som föreskrives i 8 §; eller
 3. åsidosätter vad som föreskrives i 9 §;
- straffas enligt lag.

11 § I lag meddelas bestämmelser till skydd för rätten till anonymitet enligt detta kap. vid tvångsåtgärder på grund av yttrandefrihetsbrott eller annat brott eller vid åläggande av skyldighet att tillhandahålla skriftlig handling såsom bevis.

12 § Bestämmelserna i detta kap. är icke tillämpliga på sådant tillkännagivande i annons eller annat meddelande som avses i 6 kap. 2 § eller på sådan framställning i radio som avses i 7 kap. 13 §.

9 kap. Skadestånd

1 § Skyldighet att utgiva skadestånd för offentliggörande av framställning i tryckt skrift, radioprogram eller film kan grundas endast på att framställningen innefattar yttrandefrihetsbrott.

Skadeståndsskyldigheten åvilar, om ej annat framgår av 2–5 §§, endast den som enligt 7 kap. är ansvarig för brottet.

2 § För skadeståndsskyldighet som åvilar utgivare av periodisk skrift svarar även skriftens ägare.

För skadeståndsskyldighet som åvilar författare eller särskild utgivare av skrift, som ej är periodisk, svarar även förläggaren.

3 § För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram svarar även programföretaget.

4 § För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i film svarar också producenten och den som i Sverige utlämnade filmen för offentlig visning, även om de ej är ansvariga enligt 7 kap.

5 § För skadeståndsskyldighet, som åvilar någon i egenskap av laga ställföreträdare för annan, svarar även denne i den mån sådan skyldighet följer av allmänna regler om skadestånd.

6 § Bestämmelsen i 7 kap. 19 § skall gälla också i fråga om skadeståndsskyldighet vid yttrandefrihetsbrott.

7 § Finner domstol framställning i periodisk skrift eller i radioprogram innefatta brott enligt 6 kap. 18 §, kan domstolen på yrkande i målet förordna att domen skall offentliggöras utan kostnad för den kränkte. I fråga om periodisk skrift skall offentliggörandet ske genom att domen eller de delar därav som domstolen anger införes i skriften. Beträffande radioprogram skall offentliggörandet ske i radiosändning på det sätt som domstolen bestämmer.

Domstolen får förelägga vite för fullgörande av skyldighet enligt första stycket.

8 § I övrigt skall om skadestånd i fall som avses i denna grundlag tillämpas vad som i allmänhet gäller om skadestånd.

10 kap. Förverkande

1 § Förverkande av exemplar av tryckt skrift eller film kan, om ej annat framgår av denna grundlag, ske endast om skriften eller filmen innefattar yttrandefrihetsbrott. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning beträffande upptagning av radioprogram.

2 § Förverkande av egendom, som har använts såsom hjälpmedel vid yttrandefrihetsbrott, kan ske beträffande formar, stenciler och annat dylikt för den brottsliga framställningen särskilt avsett material. Närmare

bestämmelser härom kan meddelas i lag.

Maskinell utrustning i övrigt, som har använts för tryckning eller mångfaldigande i annat fall av skrift eller för sändning i radio eller för framställning eller visning av film, såsom tryckpress, stencileringsapparat, inspelningsapparat, radiosändare, filmkamera eller filmprojektor, kan icke förverkas på grund av yttrandefrihetsbrott.

3 § Förverkande på grund av yttrandefrihetsbrott får ej ske hos annan än den som är ansvarig eller skadeståndsskyldig i anledning av brottet eller enligt denna grundlag före eller efter honom hade kunnat svara för brottet.

4 § I övrigt skall vad som är föreskrivet om förverkande av utbyte av brott, av förlag för brott eller av egendom som har använts såsom hjälpmedel vid brott eller frambragts genom brott gälla även när framställning innefattar yttrandefrihetsbrott eller gärning annars är straffbar enligt denna grundlag.

11 kap. Rättegången

1 § Mål som angives i 3 § upptages av allmän domstol i första instans i Stockholm i den sammansättning som föreskrives i detta kap. (yttrandefrihetsdomstolen).

2 § Yttrandefrihetsdomstolen består av ordförande, vice ordförande och sju andra ledamöter.

Ordföranden och vice ordföranden skall vara ordinarie domare vid domstolen.

De övriga sju ledamöterna utses för tre år i sänder av riksdagen, som också utser ersättare. Tre av dessa ledamöter och ersättare för dem bör ha publicistisk erfarenhet. Bland de ledamöter och ersättare som avses i detta stycke hör skilda meningsriktningar och olika delar av landet vara företrädade.

3 § Vid yttrandefrihetsdomstolen handlägges mål om straff för yttrandefrihetsbrott eller brott som avses i 8 kap. 2–5 eller 10 §.

Uppkommer i mål vid domstol fråga huruvida enligt denna grundlag föreligger hinder mot ådömande av påföljd eller mot annat ingripande eller mot hörande av vittne eller av part under sanningsförsäkran, skall, om ej saken finnes uppenbar eller annars särskilda skäl föreligger, domstolen hänskjuta frågan till yttrandefrihetsdomstolen, som skall såsom särskilt mål avgöra frågan. Uppkommer sådan fråga vid förundersökning om brott, får åklagaren hänskjuta frågan till yttrandefrihetsdomstolen.

I lag kan bestämmas att också andra mål skall handläggas vid yttrandefrihetsdomstolen.

4 § Vid handläggning av fråga, som endast avser måls beredande eller avskrivning, består yttrandefrihetsdomstolen av ordföranden ensam.

5 § I mål om yttrandefrihetsbrott får hänsyn tagas till omständighet som skulle medföra att annan än den mot vilken talan föres är ansvarig, endast om den åberopas före huvudförhandlingen.

6 § I fråga om klagan över yttrandefrihetsdomstolens dom eller beslut samt resning och andra särskilda rättsmedel gäller vad som i allmänhet är föreskrivet beträffande domstolens dom eller beslut.

Har yttrandefrihetsdomstolen ogillat påstående om brott som avses i 6 kap. 9 §, 11 §, 13 § andra stycket eller 14–20 §§ eller 8 kap. 3 eller 4 § eller 5 §, i vad den avser utlämnande av hemlig handling eller åsidosättande av tystnadsplikt, får dock högre rätt icke göra ändring i yttrandefrihetsdomstolens dom i denna del.

7 § Närmare bestämmelser om yttrandefrihetsdomstolen och handläggningen av mål enligt detta kap. meddelas i särskild lag. I lag kan också meddelas bestämmelser om tillfälliga ersättare vid förfall för ledamöter och ersättare som avses i 2 § tredje stycket.

12 kap. Åtal och tvångsåtgärder

1 § Justitiekanslern skall vaka över efterlevnaden av denna grundlag. Han är åklagare i mål som skall handläggas vid yttrandefrihetsdomstolen.

Om riksdagens ombudsmans tillsyn och rätt att föra talan i frågor som avses i denna grundlag gäller vad som föreskrives i regeringsformen och instruktionen för ombudsmannen.

2 § I lag kan föreskrivas att allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott av visst slag får väckas av justitiekanslern endast efter medgivande av regeringen.

3 § Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas i fråga om

1. framställning i periodisk skrift: inom sex månader från det skriften utgavs, dock ej från tidigare dag än den då utgivningsbevis meddelades;

2. framställning i tryckt skrift som ej är periodisk: inom ett år från det skriften utgavs;

3. framställning i radioprogram: inom sex månader från det programmet sändes; och

4. framställning i film: inom ett år från det filmen första gången visades offentligt i Sverige, dock ej från tidigare dag än den då anmälningsskyldighet som avses i 4 kap. 6 § fullgjordes.

Har allmänt åtal väckts inom tid som nu sagts, får nytt åtal väckas mot annan som är ansvarig för brottet.

4 § Vill justitiekanslern föra talan om förverkande på grund av yttrandefrihetsbrott utan samband med ansvarstalan, äger 3 § motsvarande tillämpning.

5 § Förekommer skälig anledning att beslut om förverkande på grund av yttrandefrihetsbrott kan komma att meddelas, kan förordnas om beslag.

6 § Hör yttrandefrihetsbrottet under allmänt åtal, får justitiekanslern förordna om beslag enligt 5 §. Förordnandet skall innehålla uppgift om vad som har föranlett beslaget.

I lag kan föreskrivas att även allmän åklagare skall ha befogenhet att förordna om beslag inom sitt verksamhetsområde. Har sådan åklagare förordnat om beslag, skall han genast anmäla detta till justitiekanslern, som skall pröva om beslaget skall bestå.

Har förordnande om beslag meddelats, skall åtal eller talan om förverkande väckas inom två veckor från förordnandet. I annat fall är beslaget förfallet.

7 § Sedan åtal eller talan om förverkande har väckts i anledning av yttrandefrihetsbrott, ankommer det på rätten att förordna om beslag enligt 5 §. Rätten kan när som helst häva beslag som har meddelats tidigare.

När målet avgöres, skall rätten pröva om meddelat beslag fortfarande skall bestå.

8 § Är riket i krig eller krigsfara och anträffas vid avdelning av försvarsmakten tryckt skrift som uppenbart innefattar sådan enligt 6 kap. 16 § straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, kan skriften efter beslut av befattningshavare, som enligt lag har bestraffningsrätt över personal vid avdelningen, tagas i förvar i avbidan på förordnande om beslag.

Är fara i dröjsmål, får sådan åtgärd företagas av annan befattningshavare enligt vad som närmare anges i lag. Anmälan skall dock skyndsamt göras hos befattningshavare som sägs i första stycket; denne skall genast pröva om skriften skall kvarbliva i förvar.

Har skrift tagits i förvar, skall anmälan därom så snart det kan ske göras till justitiekanslern.

9 § I övrigt gäller i fråga om åtal för brott enligt denna grundlag samt om beslag av egendom, som kan antagas vara förverkad på grund av sådant brott eller äga betydelse för utredning därom, vad som annars är föreskrivet.

13 kap. Övriga bestämmelser

1 § I lag kan föreskrivas att behörighet, som enligt 2 kap. 8, 9 eller 13 §, 3 kap. 12 § eller 4 kap. 5 § tillkommer svensk medborgare eller svensk juridisk person, skall tillkomma även utländsk medborgare eller utländsk juridisk person.

Utlänning är i övrigt, såvitt ej annat följer av lag, jämställd med svensk medborgare i frågor som avses i denna grundlag.

2 § Den som, när förordnande om beslag eller förverkande gäller beträffande tryckt skrift, radioprogram eller film, bland allmänheten sprider exemplar av skriften, sänder radioprogrammet eller offentligt visar filmen, straffas enligt lag.

3 § I lag kan föreskrivas straff för den som, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, åsidosätter bestämmelserna i 2 kap. 5 § första stycket, 7 § andra stycket, 8, 9, 12 eller 13 §, 3 kap. 7 eller 12 § eller 4 kap. 5 § eller i lag som avses i 2 kap. 6 eller 11 §, 3 kap. 2-5 eller 13-16 §§, 4 kap. 3, 6 eller 7 § eller 7 kap. 11 §.

4 § I den mån särskild bestämmelse ej meddelas i denna grundlag skall vad som sägs om straff gälla också annan brottspåföljd, förverkande och annan särskild rättsverkan av brott samt skadestånd.

5 § Fråga om allmänt åtal och mål enligt denna grundlag skall alltid handläggas utan dröjsmål.

6 § I allt, varom bestämmelse ej meddelas i denna grundlag eller i lag om tillämpning därav, gäller vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

Övergångsbestämmelser

1. Denna grundlag träder i kraft vid ingången av kalenderåret efter det, under vilket riksdagen slutligt antager den. Genom grundlagen upphäves tryckfrihetsförordningen den 5 april 1949. Vid tillämpningen av den nya grundlagen skall följande iakttagas.

2. Beträffande mål eller ärende, som avses i 5 kap. 9 eller 10 § och som är anhängigt då den nya grundlagen träder i kraft, skall äldre bestämmelser gälla.

3. Beträffande annat mål, som avser fråga som regleras i den nya grundlagen och som är anhängigt vid ikraftträdandet, skall äldre bestämmelser om rättegången gälla.

4. Äldre författning eller föreskrift äger fortsatt giltighet utan hinder av att den icke har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av denna grundlag.

5. Vad som föreskrives i avtal mellan staten och Sveriges Radio aktiebolag skall, utan hinder av denna grundlag, gälla under avtalens giltighetstid om ej annat överenskommes.

6. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till eller avses annars där föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna grundlag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

*Bilaga 2***Tystnadspliktskommitténs utkast till utökad lydelse av 8 kap. 4 § massmediegrundlagen enligt JK:s tankegång**

Om någon genom meddelande enligt 1 § uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt, får, enligt vad som angives närmare i särskild lag, straff för brottet ådömas,

1. om meddelandet innefattar brott mot rikets säkerhet;
2. om meddelandet innebär brott mot ovillkorlig tystnadsplikt enligt 10 kap. 7 § regeringsformen eller det eljest angår annan stat eller någon dess myndighet eller medborgare och medför fara för rikets säkerhet eller fara för annan allvarlig skada för riket eller för enskild;
3. om meddelandet kan antagas motverka syftet med åtgärder tillhörande rikets centrala finans- och räntepolitik;
4. om meddelandet angår telefonavlyssning såsom åtgärd i verksamhet för att förebygga eller utreda brott eller säkerhets- eller bevakningsåtgärd och det kan antagas motverka åtgärden;
5. om meddelandet angår förtrolig hänvändelse från enskild i personlig eller ekonomisk angelägenhet till annan enskild eller till myndighet;
6. om meddelandet rör uppgift som enskild har lämnat till myndighet för statistik, för forskning eller för liknande ändamål, utan att uppgiften skall tjäna till utredning i visst ärende som innebär myndighetsutövning mot enskild;
7. om meddelandet omfattar innehållet i dom eller annat liknande beslut av domstol eller yttrande av någon som deltagit i beslutet och meddelandet lämnas innan beslutet meddelas;
8. om meddelandet innefattar brott mot 10 § 1 eller 2 i detta kapitel.

**Tystnadspliktskommitténs förslag till ändrad lydelse av 6 kap. 19 §
i massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag**

För *otillåtet* --- 5 kap. skall hållas hemlig.

Detsamma gäller om någon offentliggör sådant som enligt förordnande eller förbehåll av följande slag icke får uppenbaras:

- 1 förordnande av domstol eller av förundersökningsledare i brottmål;
- 2 myndighets förbehåll vid utlämnande av allmän handling som skall hållas hemlig; och
- 3 myndighets förbehåll vid lämnande av uppgift som är belagd med tystnadsplikt.

Tystnadspliktskommitténs förslag till lag om tillämpningen av 8 kap. 4 § massmediegrundlagen

Häri genom föreskrives som följer.

1 § Om någon enligt 8 kap. 1 § massmediegrundlagen lämnar meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, radio, television eller film och därigenom uppsåtligt åsidosätter tystnadsplikt, får han eller hon, enligt vad som angives i 4 § i samma kapitel, fällas till ansvar i följande fall:

A Tystnadsplikt i fråga om vissa förtroliga hänvändelser

Meddelandet lämnas av

präst, advokat, biträde i rättslig angelägenhet, läkare, tandläkare, apotekare, barnmorska eller sjuksköterska.

den som eljest deltagit i sådan undersökning, vård, rådgivning eller medling i personliga angelägenheter, som icke är att hänföra till myndighetsutövning, eller

den som deltagit i offentlig arbetsförmedling eller offentlig verksamhet för att bevilja eller lämna rättshjälp,

och innefattar uppgift om frivillig hänvändelse från enskilds sida eller om vad som har iakttagits, inhämtats eller åtgjorts med anledning av hänvändelsen,

och det kan antagas att den som har gjort hänvändelsen har förutsatt förtrolig behandling.

B Tystnadsplikter för offentliga funktionärer, i andra fall än dem som avses under A

1. Meddelandet innebär brott mot ovillkorlig tystnadsplikt enligt 10 kap. 7 § regeringsformen eller lämnas av den som är verksam inom utrikesförvaltningen eller eljest inom statlig myndighet, innehåller sådant som han eller hon därunder har erfarit angående Sveriges eller svensk myndighets eller medborgares förbindelser med annan stat eller någon dess myndighet eller medborgare, med statslös eller med mellanfolklig organisation eller i övrigt angående annan stat, dess medborgare, statslös eller mellanfolklig organisation, och medför fara för rikets säkerhet eller för annan allvarlig skada för riket eller för sådan skada för enskild.

2. Meddelandet lämnas av den som är verksam inom totalförsvaret eller eljest hos myndighet och innehåller sådant som han eller hon därunder har erfarit angående planläggning eller annan förberedelse av verksamhet för att försvara riket, och det skulle vålla fara för rikets säkerhet, att meddelandets innehåll kommer till annan stats kännedom, eller eljest kunna

skada försvaret av riket, att det röjes.

3. Meddelandet lämnas av den som är verksam inom riksbanken och innehåller sådant som han eller hon därunder har erfarit angående rikets centrala finans- och räntepolitik, och det kan antagas att röjande motverkar syltet med vidtagna eller planerade åtgärder.

4. Meddelandet lämnas av den som är verksam hos myndighet och innehåller sådant som han eller hon därunder har erfarit om telefonavlyssning på grund av domstols eller undersökningsledares beslut eller om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på byggnad, lokal eller inventarier eller eljest på tillverkning, förvaring eller transport eller annan befordran av pengar, värdeföremål, handlingar eller meddelanden, och det kan antagas att röjande motverkar åtgärden.

5. Meddelandet lämnas av den som är verksam inom polisen eller kriminalvården och innehåller sådant som han eller hon har erfarit därunder om åtgärd med ändamål att hindra rymning eller fritagning, och det kan antagas att röjande motverkar åtgärden.

6. Meddelandet lämnas av den som hos myndighet deltagar i medling i arbetstvister, i provning, bestämning av egenskaper eller myckenhet, värdering eller vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning, som myndighet utför för enskilds räkning eller eljest enligt enskilds uppdrag, eller i bankrörelse eller annan ekonomisk verksamhet, som myndighet bedriver till allmänhetens tjänst, och innefattar uppgift om frivillig hänvändelse från enskilds sida eller om vad som har iakttagits, inhämtats eller åtgjorts med anledning av hänvändelsen,

och det kan antagas att den som har gjort hänvändelsen har förutsatt förtrolig behandling.

7. Meddelandet lämnas av

den som hos myndighet deltagar i handläggningen av ärende om beskattning eller om tillstånd eller auktorisation enligt lag eller förordning att bedriva yrke eller näringsverksamhet eller att företaga viss åtgärd,

den som deltagar i utövningen av tillsyn enligt lag eller förordning över enskild ekonomisk förvaltning eller yrkes- eller näringsverksamhet, eller

den som eljest medverkar i undersökning eller kontroll för det allmännas räkning av enskilds förvärvsverksamhet eller ekonomiska förhållanden,

och innehåller sådant som han eller hon därunder har erfarit i fråga om förhållandena för dem som har trätt i affärsförbindelse eller annan förtrolig förbindelse med den som är föremål för undersökning eller kontroll.

8. Meddelandet lämnas av den, som under verksamhet hos myndighet har fått del av handling som enligt 20 § första stycket, 22 §, 26 §, 30 § andra stycket första meningen eller 35 § lagen om allmänna handlingar skall hållas hemlig, och innefattar uppgift i handlingen som utgör grund för hemlighållandet.

9. Meddelandet omfattar

innehållet i domstols dom eller annat beslut, som avser domstolens rätt-

skipande eller rättsvårdande uppgifter, eller

vad som har förekommit vid överläggning som domstolen håller inom stängda dörrar angående sådant beslut, och

lämnas innan beslutet meddelas av den som är anställd eller fullgör uppdrag vid domstolen.

C *Tystnadsplikt för funktionärer vid massmedier*

Meddelandet innefattar brott som avses i 8 kap. 10 § 1 eller 2 massmediegrundlagen.

2 § Vad som i 1 § sägs om att den som utövar eller deltagar i yrke eller annan verksamhet får fällas till ansvar för brott mot tystnadsplikt skall gälla även i fall då denna person lämnar meddelandet efter det att han eller hon har upphört med yrket eller verksamheten.

3 § Bestämmelserna i 1 § om att den som utövar eller deltagar i yrke eller annan verksamhet får fällas till ansvar för brott mot tystnadsplikt skall ha motsvarande tillämpning när meddelandet har lämnats av någon som har fått kännedom om det som meddelas i egenskap av biträde åt sådan person eller på grund av anställning hos eller uppdrag av myndighet.

4 § Med myndighet avses i 1 och 3 §§ även annat allmänt organ.

Denna lag träder i kraft den 1 januari året näst efter det då riksdagen slutgiltigt har antagit det genom regeringens proposition 1976:000 framlagda förslaget till massmediegrundlag.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----|
| Propositionen | 1 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 1 |
| Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen | 3 |
| Utdrag av protokollet vid regeringssammanträde 1976-03-25 | 30 |
| 1. Inledning | 30 |
| 2. Reformarbetet | 34 |
| 3. Utvidgning av det grundlagsskyddade området till andra skrifter än tryckta | 39 |
| 3.1 Gällande rätt | 39 |
| 3.2 Massmedieutredningen | 40 |
| 3.3 Remissyttrandena | 41 |
| 4. Omfattningen av det tryckfrihetsrättsliga meddelarskyddet m. m. | 45 |
| 4.1 Gällande rätt | 45 |
| 4.2 Massmedieutredningen | 48 |
| 4.3 Remissyttrandena över massmedieutredningens förslag ... | 50 |
| 4.4 Tystnadspliktskommittén | 56 |
| 4.5 Remissyttrandena över tystnadspliktskommitténs förslag .. | 59 |
| 5. Processuella frågor i anslutning till meddelarskyddet | 74 |
| 5.1 Gällande rätt | 74 |
| 5.2 Den s. k. IB-affären | 76 |
| 5.3 Massmedieutredningen | 76 |
| 5.4 Remissyttrandena | 78 |
| 6. Tillsyn och åtal m. m. | 84 |
| 6.1 Gällande rätt | 84 |
| 6.2 Massmedieutredningen | 84 |
| 6.3 Remissyttrandena | 85 |
| 7. Föredraganden | 88 |
| 7.1 Utvidgning av det grundlagsskyddade området till andra skrifter än tryckta | 88 |
| 7.2 Omfattningen av det tryckfrihetsrättsliga meddelarskyddet m. m. | 93 |
| 7.3 Processuella frågor i anslutning till meddelarskyddet | 113 |
| 7.4 Tillsyn och åtal m. m. | 123 |
| 8. Upprättat lagförslag | 125 |
| 9. Specialmotivering | 125 |
| Förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen | 125 |
| 1 kap. | 125 |
| 1 och 9 §§ | 125 |
| 5 § | 131 |
| 6 § | 136 |
| 3 kap. | 136 |
| 1 § | 137 |

| | |
|---------------------------|-----|
| 2 § | 137 |
| 3 § | 139 |
| 4 § | 144 |
| 5 § | 145 |
| 6 § | 147 |
| 4 kap. | 147 |
| 1 § | 148 |
| 2 § | 149 |
| 4 § | 149 |
| 5 § | 149 |
| 5 kap. | 150 |
| 1 och 2 §§ | 150 |
| 4-6 samt 8 och 9 §§ | 154 |
| 6 kap. | 154 |
| 3 § | 154 |
| 7 kap. | 155 |
| 3 § | 155 |
| 4 § | 162 |
| 5 § | 164 |
| 6 § | 173 |
| 8 § | 174 |
| 8 kap. | 174 |
| 1 § | 174 |
| 2 § | 174 |
| 3 § | 174 |
| 4 § | 174 |
| 5 § | 175 |
| 6 § | 175 |
| 8 § | 175 |
| 9 kap. | 175 |
| 1 § | 175 |
| 2 § | 175 |
| 3 § | 177 |
| 10 kap. | 179 |
| 2 § | 179 |
| 3 § | 180 |
| 4 § | 181 |
| 7 § | 181 |
| 8 § | 181 |
| 11 § | 181 |
| 12 § | 183 |
| 14 § | 183 |
| 11 kap. | 184 |
| 1 § | 184 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| 12 kap. | 185 |
| 1 § | 185 |
| 2 § | 187 |
| 13 § | 188 |
| 14 § | 189 |
| 13 kap. | 189 |
| 3 § | 189 |
| 4 § | 189 |
| 5 § | 190 |
| 14 kap. | 192 |
| 1 § | 192 |
| 4 § | 193 |
| 5 § | 193 |
| Övergångsbestämmelser | 194 |
| 10. Hemställan | 195 |
| 11. Beslut | 195 |

Bilaga 1 Massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag

Bilaga 2 Tystnadspliktskommitténs utkast till utökad lydelse av 8 kap. 4 § massmediegrundlagen enligt JK:s tankegång

Bilaga 3 Tystnadspliktskommitténs förslag till ändrad lydelse av 6 kap. 19 § i massmedieutredningens förslag till massmediegrundlag

Bilaga 4 Tystnadspliktskommitténs förslag till lag om tillämpningen av 8 kap. 4 § massmediegrundlagen

