

Konstitutionsutskottets betänkande

1977/78:20

med anledning av propositionen 1977/78:62 om följdlagstiftning till 1976 års reform beträffande tryckfriheten jämte motion

I detta betänkande behandlas förutom propositionen motionen 1976/77:590 som väckts under allmänna motionstiden vid förra riksmötet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Riksdagen antog under år 1976 vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF). Reformen träder i kraft den 1 januari 1978. I propositionen föreslås erforderlig följdlagstiftning.

Enligt de nya reglerna i TF skall tillsynen över tryckfriheten överflyttas från justitieministern till justitiekanslern. Regeringen skall emellertid fortfarande ha ett visst inflytande i åtalsfrågor. Bl. a. finns möjlighet att i lag göra allmänt åtal för vissa tryckfrihetsbrott beroende av medgivande från regeringen. I propositionen föreslås en särskild lag med föreskrifter som innebär att denna möjlighet har utnyttjats. I lagen finns också andra bestämmelser som har samband med reformen. Bl. a. införs en ordning som innebär att utlänningar under vissa villkor får vara ägare och utgivare av periodiska skrifter.

Ändringarna i TF innebär i övrigt bl. a. att åtal mot den som lämnar meddelande eller anskaffar uppgift för publicering i tryckt skrift skall prövas i tryckfrihetsmål, dvs. i princip av jury, i stället för som nu i vanlig brottmålsprocess. Med anledning härav föreslås i propositionen ändringar i den lag som innehåller bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål.

TF:s nya föreskrifter om meddelar- och anonymitetsskydd skall enligt propositionen få motsvarigheter i radioansvarighetslagen, som efter mönster av TF reglerar yttrandefriheten i radio- och TV-program.

Upprättade lagförslag

1. Förslag till Lag med vissa bestämmelser på tryckfrihetsförordningens område,

2. Förslag till Lag om ändring i lagen (1949:164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål,

3. Förslag till Lag om ändring i radioansvarighetslagen (1966:756),

4. Förslag till Lag om ändring i lagen (1949:165) angående beslag å vissa skrifter,

5. Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken,

6. Förslag till Lag om ändring i lagen (1977:729) om patentbesvärshäret,

7. Förslag till Lag om ändring i lagen (1949:166) angående skyldighet att avlämna för bibliotek avsedda exemplar av tryckt skrift.

Motionen

I motionen 1976/77:590 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas "att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen syftande till att

1. upprätthålla ensamansvaret och officinernas frihet genom att från straffbarhet för uppgift i tryck enligt TF 7 kap. 3 § undanta medlem av redaktion eller nyhetsbyrå,

2. sänka åtalstiden för icke periodisk skrift från 12 till 6 månader,

3. återinföra det politiska ansvarighetssystemet via justitieministern och särskilda ombud i fråga om tryckfrihetsförordningens övervakning,

4. medge överrätt möjlighet att i tryckfrihetssak döma mildare än underrätt,

5. införa en bestämmelse om att brytande av tystnadsplikt ej skall medföra ansvar, i fall där tystnadsplikten använts för att dölja felaktighet från myndighet eller tjänsteman."

I motionen anförts rättsutvecklingen i vårt land i en rad hänseenden inneburit en urholkning av tryckfrihetens principer. De förslag som läggs fram i motionen syftar till att hävda och stärka dessa principer. Det gäller bl. a. sådana centrala frågor som tidningsredaktionernas okränkbarhet och regeringens politiska ansvar för värnandet av tryckfriheten. Garantier måste skapas för att hindra en upprepning av den s. k. IB-affären. Tendensen att genomföra tryckfrihetens speciella ansvarssystem och att låta vanlig lag gälla för mer än grundlag måste enligt motionen hejdas.

Angående motiveringen i övrigt hänvisas till motionen.

Utskottet

Riksdagen antog 1976 vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF). Den nu aktuella propositionen innehåller förslag till viss följdlagstiftning. Ändringarna i TF, som träder i kraft den 1 januari 1978, är ett led i arbetet på en genomgripande reform i syfte att ersätta den nuvarande TF med en ny grundlag som skall förstärka skyddet för yttrandefriheten i flera för opinionsbildningen betydelsefulla medier. Den partiella reformen bygger i allt väsentligt på förslag som lagts fram av massmedieutredningen. För det fortsatta arbetet har regeringen tidigare i år tillkallat en ny utredning med uppgift att inrikta sitt arbete på att om möjligt åstadkomma en samlad yttrandefrihetsgrundlag. Utredningen har erhållit mycket omfattande direktiv och torde vara oförhindrad att till prövning uppta även sådana

spörsmål som är aktuella i förevarande sammanhang.

De nya reglerna i TF innebär bl. a. att tillsynen över tryckfriheten överflyttas från justitieministern till justitiekanslern (JK). Vid reformens genomförande förutsattes emellertid att regeringen som hittills skall ha inflytande på detta område. I den nya TF har detta kommit till uttryck på det sättet att regeringen hos JK kan anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott samt att det i lag kan föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande. Den nu förevarande propositionen innehåller förslag till en särskild lag enligt vilken frågan om huruvida tryckfrihetsåtal i vissa fall skall anställas eller inte görs beroende av regeringens medgivande. Det gäller sådana tryckfrihetsbrott där en politisk prövning av åtalsfrågan kan ha en särskild betydelse. Det bör i sammanhanget erinras om att 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 bestämmelser om meddelarfrihet och anonymitet som den nya TF innehåller bygger på dessa principer. Endast i fråga om vissa allvarliga brott kan denna meddelarfrihet brytas.

I propositionen erinras om att en fråga som vållade debatt i samband med riksdagsbehandlingen av ändringarna i TF var i vilken utsträckning annan åklagare än JK skall kunna förordna om beslag på tryckt skrift. I förevarande sammanhang föreslås ingen lagregel om rätt för allmän åklagare att besluta om beslag. Det är alltså endast JK som kan företa en sådan åtgärd. Beträffande beslagsreglerna kan erinras om att beslag i bevissäkringssyfte endast får avse enstaka exemplar av skrift.

I motionen 1976/77:590 (vpk), som väckts under allmänna motionstiden vid förra riksmötet, tas upp ett antal frågor som har samband med reformeringen av TF och den nu aktuella följdlagstiftningen. I motionen begärs förslag som syftar till att upprätthålla ensamansvaret för tryckt skrift och därmed tidningsofficinernas frihet genom att från straffbarhet undanta medlem av redaktion eller nyhetsbyrå. Vidare bör tiden inom vilken allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall vara väckt beträffande icke periodisk tidskrift förkortas till sex månader. Det politiska ansvarighetssystemet via justitieministern och särskilda tryckfrihetsombud i fråga om TF:s övervakning bör återinföras. Överrätt skall ha möjlighet att mildra underrätts dom i tryckfrihetsmål. Enligt motionen bör slutligen införas en bestämmelse om att brytande av tystnadsplikt ej skall medföra ansvar i fall där tystnadsplikten använts för att dölja felaktighet från myndighet eller tjänsteman.

Som inledningsvis nämnts innehåller propositionen förslag till en särskild lag enligt vilken regeringens medgivande krävs för väckande av åtal för vissa tryckfrihetsbrott. Förslaget, som från början lagts fram av massmedieutredningen, har tillstyrkts av bl. a. Pressens samarbetsnämnd och Sveriges författarförbund. Principen för urvalet av brott, för vilka regeringens medgivande till åtal skall krävas, innefattar enligt utskottet en lämplig

avvägning beträffande de fall där regeringens åtalsprövning är särskilt angelägen.

I likhet med vad som uttalas i propositionen finner utskottet att förslaget ligger väl i linje med syftet med den nya grundlagsregeln angående regeringens åtalsmedgivande. Utskottet tillstyrker sålunda propositionens förslag i denna del och avstyrker motionsyrkandet. Ej heller anser utskottet skäl föreligga att på sätt föreslås i motionen aktualisera vissa undantag från straffbarhet i tryckfrihetsmål.

Enligt de nya reglerna i TF gäller 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 fri från sådant åtal. Motivet till de skilda preskriptionstiderna är att skyldigheten att lämna s. k. granskningsexemplar upphör. Enligt massmedieutredningen kunde detta medföra svårigheter att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden, dvs. vilken dag skriften utgavs. Särskilt påtagliga svårigheter därvidlag gällde icke periodiska skrifter. Enligt massmedieutredningen behövdes för dessa längre tid för åtalsbeslut.

Utskottet har inte funnit anledning att föreslå någon ändring beträffande den i motionen behandlade preskriptionstiden. Yrkandet i motionen på denna punkt avstyrks följaktligen.

Vad beträffar rättegången i tryckfrihetsmål gäller bl. a. att om juryn finner att brott inte föreligger skall den tilltalade frikännas. Har juryn däremot funnit brott föreligga, skall även rätten – dvs. vederbörande tingsrätt – pröva frågan härom. Är rätten av annan mening än juryn, äger rätten frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under mildare straffbestämmelse än den som juryn tillämpat. Högre rätt, dit talan mot tingsrättens fällande dom fullföljts, äger ej i vidare mån än tingsrätten frånga juryns bedömning. Denna regel betyder att högre rätt inte kan till grund för sin dom lägga en bedömning som är strängare än juryns. Högre rätt kan självfallet mildra påföljd som underrätt utdömt. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionsyrkandet på denna punkt.

Beträffande brytande av tystnadsplikt finns bestämmelser i nya TF om att ansvar för sådant brott skall gälla vad som i lag är stadgat. Det i motionen framställda yrkandet angående rätt att bryta tystnadsplikten i vissa fall kan utskottet inte ansluta sig till. Detta yrkande avstyrks följaktligen.

I propositionen 1975/76:204 om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten anförde föredragande departementschefen att JO:s tillsyn över tillämpningen av TF:s regler och talerätt i frågor som avses i TF även i fortsättningen närmare bör regleras i instruktionen för justitieombudsmännen. I TF borde därför endast en erinran om denna tillsyn och talerätt tas in. I principiell överensstämmelse med gällande rätt borde JO:s befogenheter i detta hänseende avse andra brott än tryckfrihetsbrott. En sådan erinran har tagits in i TF 9:2 tredje stycket.

Enligt utskottet bör i förevarande sammanhang aktualiseras en komplettering av JO-instruktionen i nämnda hänseende. Utskottet föreslår sålunda med begagnande av sin initiativrätt att i 6 § lagen med instruktion för justitieombudsmännen tas in en bestämmelse av innebörd att ombudsmans befogenhet att väcka åtal i tryckfrihetsmål inte avser tryckfrihetsbrott. Samtidigt bör ett par andra ändringar i instruktionen av teknisk art företas.

Utskottet, som ej heller i övrigt funnit anledning till erinran mot de förslag som lagts fram i propositionen, hemställer

att riksdagen

1. antar de i propositionen 1977/78:62 framlagda lagförslagen,
2. med anledning av utskottets initiativ antar det i bilaga till detta betänkande intagna förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen,
3. avslår motionen 1976/77:590.

Stockholm den 6 december 1977

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

*Närvarande:*Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Olle Svensson (s), Sven-Erik Nordin (c), Ove Karlsson (s), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Kerstin Nilsson (s), Daniel Tarschys (fp), Per Unckel (m) och Gusti Gustavsson (s).

Bilaga

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen

Riksdagen föreskriver i fråga om lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen att 6, 21 och 27 §§ skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Vid prövning av fråga om åtal gäller 20 kap. 6 § och 7 § första och tredje stycket rättegångsbalken.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Vid prövning av fråga om åtal gäller 20 kap. 6 § och 7 § första och tredje stycket rättegångsbalken.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

21 §

Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att tjänsteman som sägs i 7 § gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att

Kan det misstänkas att befattningshavare som sägs i 7 § gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

skriftlig anmaning enligt 24 § första stycket statstjänstemannalagen (1965:274) eller motsvarande bestämmelse i annan författning ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda sådan anmaning.

befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda sådan anmaning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

27 §

Den ombudsman som är administrativ chef tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han icke enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen. Faller tjänsten under viss ombudsmans tillsynsområde bör samråd i tillsättningsfrågan äga rum med denne.

Utöver vad som följer av 9 § tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk, äger chefsombudsmannen besluta att tjänst som byrådirektör eller avdelningsdirektör skall tillsättas utan att kungöras till ansökan ledig.

Utöver vad som följer av 9 § anställningsstadgan för riksdagen och dess organ, äger chefsombudsmannen besluta att tjänst som byrådirektör eller avdelningsdirektör skall tillsättas utan att kungöras till ansökan ledig.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978.

