

Nr 230.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till tryckfrihetsförordning m. m.; given Stockholms slott den 2 april 1948.

Under åberopande av bilagda, i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogade

- 1) förslag till tryckfrihetsförordning; samt
- 2) förslag till ändrad lydelse av 108 och 109 §§ regeringsformen samt 70, 71 och 73 §§ riksdagsordningen.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Herman Zetterberg.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen framlägges förslag till en helt ny tryckfrihetsförordning. Genom uppställning och formuleringar skiljer sig denna avsevärt från den nu gällande 1812 års tryckfrihetsförordning. Rättsreglernas innehåll bygger däremot i allt väsentligt på hävdvunna grundsatser. Den grundläggande principen, att missbruk av tryckfriheten får beivras endast genom åtal vid domstol och att andra administrativa ingripanden än sådana som hänföra sig till åtalet icke äro tillåtna, har kommit till tydligare uttryck. Konfiskation utan rättegång, som nu kan förekomma i vissa undantagsfall, avskaffas. Det skall över huvud taget icke vara tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skriftens innehåll hindra dess tryckning, utgivning eller spridning bland allmänheten annat än genom de åtgärder

som äro medgivna i tryckfrihetsförordningen. Till skydd för nyhetsförmedlingen föreslås ett stadgande om att det skall stå envar fritt att för offentliggörande i tryckt skrift lämna meddelande till dess författare, utgivare eller redaktion. Vissa undantag från denna rätt föreslås dock i syfte att möjliggöra beivran av brott mot tystnadsplikt i vissa fall samt av ärekränkingsbrott mot enskild person, då meddelandet icke influtit i skriften.

Enligt förslaget skall juryn i tryckfrihetsmål bibehållas men dess befogenheter ändras på så sätt att juryns utlåtande skall vara bindande endast om det går ut på att skriften icke är brottslig; är utlåtandet fällande, skall även domstolen pröva skriftens brottslighet. Tryckfrihetsmålen skola i regel upptagas av en rådhusrätt inom varje län. Jurymännen väljas länsvis för fyra år av landsting och stadsfullmäktige i städer, vilka icke deltaga i landsting. Av de 24 jurymän som sålunda utses skall en tredjedel bestå av personer som äro eller varit nämndemän vid allmän underrätt. Juryn i målet tillsättes genom utslutning och lottning bland dessa jurymän; parternas rätt att själva utse jurymän har alltså icke bibehållits.

Frågan om införande av en genmälesrätt enligt utländsk förebild har undersökts men ej föranlett förslag; däremot föreslås att rättelse, som på lämpligt sätt bringats till allmänhetens kännedom, skall beaktas vid bestämmande av påföljd för tryckfrihetsbrott.

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet överensstämma i huvudsak med de år 1937 antagna bestämmelserna härom. Närmare föreskrifter meddelas om formerna för s. k. hemligstämpling av hemlig handling.

Bestämmelser föreslås för att möjliggöra ingripanden enligt allmän lag mot spridningen av pornografiska och andra skadliga skrifter till barn och ungdom.

Även för krigstid skall enligt förslaget gälla förbud mot censur och andra rent administrativa ingripanden mot tryckta skrifter. Däremot föreslås att domstol under krig skall kunna meddela utgivningsförbud för periodisk skrift såsom påföljd för vissa, genom framställning i skriften förövade grova brott, nämligen högförräderi, uppror, krigsförräderi och spioneri. Sådant förbud skall gälla under viss av domstolen utsatt tid, högst sex månader; provisoriskt förbud i avbidan på domstolens beslut meddelas av chefen för justitiedepartementet, innan åtal väckts.

Den i 108 § regeringsformen avsedda tryckfrihetskommittén skall enligt förslaget icke bibehållas.

F ö r s l a g
till
Tryckfrihetsförordning.

1 KAP.

Om tryckfrihet.

1 §.

I överensstämmelse med de i regeringsformen fastställda 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, för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

2 §.

Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma.

Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av tryckt skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

3 §.

För missbruk av tryckfriheten eller medverkan däri må ej någon i annan ordning eller i annat fall än denna förordning bestämmer kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet eller skriften konfiskeras eller läggas under beslag.

4 §.

Envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städse hava i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Vid bestämmande av påföljd, som enligt denna förordning är förenad med missbruk av tryckfriheten, skall, då meddelad uppgift påkallat rättelse, särskilt beaktas, huruvida sådan på lämpligt sätt bringats till allmänhetens kännedom.

5 §.

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.

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

7 §.

Med periodisk skrift förstås tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd titel utgivas med minst fyra å särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt därtill hörande löpsedlar och bilagor. Sedan utgivningsbevis för skriften meddelats, skall denna, till dess beviset återkallas, anses som periodisk.

8 §.

Privilegier å skrifers utgivande må icke meddelas; Konungen dock obetaget att förnya sådana till allmänna inrättningsars understöd redan förlänta privilegier, varje gång på högst tjugu år.

Om den uteslutande rätt att genom tryck mångfaldiga litterära och musikaliska verk eller verk av bildande konst, som tillkommer upphovsmannen till sådant verk, gälle vad i lag är stadgat.

2 KAP.

Om allmänna handlingars offentlighet.

1 §.

Till främjande av det i föregående kapitel nämnda syftet med en allmän tryckfrihet skall, i den ordning nedan sägs, varje svensk medborgare äga fri tillgång till alla allmänna handlingar. I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet.

I särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

2 §.

Allmänna handlingar äro alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade.

Vad i detta kapitel sägs om handling skall även avse karta, ritning eller bild.

3 §.

Med statsmyndighet förstås i detta kapitel statsdepartementen, försvarets kommandoexpedition, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, fullmäktige, deputerade och revisorer, domstolar och

ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer.

Med kommunalmyndighet förstås i detta kapitel alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

4 §.

Minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, skall ej hos myndigheten anses som allmän handling, om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

5 §.

Handling skall anses inkommen till myndighet, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänförs sig.

Diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar skola anses upprättade, då de färdigställts för anteckning eller införing. Protokoll och därmed jämförliga anteckningar skola anses upprättade, då de av myndigheten justerats eller eljest blivit färdigställda. Andra handlingar, som hänföra sig till visst mål eller ärende, skola anses upprättade, då de expedierats eller, om expedition ej äger rum, då målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat.

6 §.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling, som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag, skall ej anses inkommen före den tidpunkt, som bestämts för öppnandet.

Dom eller annat myndighets beslut, som enligt vad därom är stadgat skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och därmed jämförliga anteckningar, som hänföra sig till sådant beslut, skola anses upprättade, först då beslutet avkunnats eller expedierats.

Protokoll hållna hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunalmyndighet i ärende, som myndigheten handhar allenast för beredning, skola anses upprättade, först då det ärende protokollen avse hos myndigheten slutförts och, såvitt angår protokoll hos riksdagens revisorer, berättelse däröver offentliggjorts.

7 §.

Vad i detta kapitel stadgas om allmänna handlingar äge ej tillämpning å exemplar av tryckt skrift, som avses i 4 kap. 7 §, eller å enskilda brev eller skrifter, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Angående tillhandahållande av handlingar som nu nämnts gälla vad särskilt är föreskrivet.

8 §.

Allmän handling, som ej skall hållas hemlig, skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav; han äge ock mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället skall dock ej föreligga, om betydande hinder därför möter. Kan hos kommunalmyndighet förvarad handling tillhandahållas på stället, gälla rätten att erhålla handlingen i avskrift endast i den utsträckning därom är i kommunallag eller eljest särskilt stadgat. Myndighet vare ej skyldig att för utlämnande framställa kopia av karta, ritning eller bild, om svårighet därför möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Handling, som endast till viss del skall hållas hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, om det kan ske på sådant sätt att vad i den delen beröres icke uppenbaras. Kan det ej ske, äge den som vill taga del av handlingen erhålla avskrift av densamma med uteslutande av den del som är hemlig.

9 §.

Framställning om allmän handling's utbekommande göres hos den myndighet, där handlingen finnes, och skall av den myndigheten prövas.

Är värden om handlingen enligt arbetsordning eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, har han att själv besluta i fråga om handlingens utlämnande; dock åligge honom att därvid ställa sig till efterrättelse av myndigheten meddelade föreskrifter samt att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Värgrar befattningshavaren att utlämna handlingen, skall, om sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Om behörighet för viss myndighet att i stället för myndighet, som avses i första stycket, pröva fråga om allmän handling's utlämnande stadgas i 14 § andra stycket.

10 §.

Har myndighet avslagit framställning om utbekommande av allmän handling och anser sökanden att beslutet icke är lagligen grundat, äge han, i den ordning nedan sägs, söka ändring i beslutet; beslut, som meddelats av departementschef, må dock ej överklagas.

11 §.

Ändring, som avses i 10 §, skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Vad nu sagts gälle ock angående den ordning, i vilken ändring skall sökas.

Finnes enligt vad ovan sagts ej behörig myndighet, skall ändring sökas i fråga om beslut av kommunalmyndighet hos länsstyrelse, beträffande beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan överordnad myndighet, hos den överordnade myndigheten samt i andra fall hos Konungen i vederbörande statsdepartement. Angående beslut av myndighet, som tillhör eller lyder under riksdagen, gälle dock vad riksdagen bestämmer.

Talan, som hos Konungen fullföljes i statsdepartementen, skall i regeringsrätten föredragas och avgöras.

12 §.

Angående fullföljd av talan mot myndighets beslut, varigenom klagan avslagits, äge vad i 11 § är stadgat motsvarande tillämpning; har klagan bifallits, vare talan mot beslutet ej tillåten.

13 §.

Vill någon klaga över myndighets beslut, äge han erhålla underrättelse om vad han därvid har att iakttaga.

Mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling skall alltid behandlas skyndsamt. Expedition skall tillhandahållas klaganden utan avgift. Ej må för fullföljd av talan eller dess prövning gälla särskilda villkor, såsom erläggande av fullföljdsavgift eller myndighets tillstånd.

14 §.

Finnes hos myndighet allmän handling, som skall hållas hemlig, och anser myndigheten särskild åtgärd böra vidtagas till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, äge myndigheten förse handlingen med anteckning därom att den är hemlig. Sådan anteckning skall innehålla uppgift å det lagrum, som åberopas för handlingens hemlighållande, samt den myndighet, som låtit verkställa anteckningen.

Beträffande särskilda slag av handlingar, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet är av synnerlig betydelse, äger Konungen förordna att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande. Har sådant förordnande meddelats, skall å handling som däri avses, jämte de uppgifter som angivas i första stycket, antecknas den myndighet, som sålunda är behörig att pröva fråga om utlämnande. Framställning hos annan myndighet att utbekomma handling, varå dylik anteckning skett, skall ofördröjligen på sökandens begäran hänskjutas till den behöriga myndigheten.

Ej må i annan ordning än i detta lagrum sägs handling förses med anteckning därom att den är hemlig.

3 KAP.

Om rätt till anonymitet.

1 §.

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

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

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 självantagit sådant erkännande.

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 § andra 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 utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk.

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 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.

4 KAP.

Om boktryckare och boktryckeri.

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.

2 §.

Drives boktryckeri för omyndigs eller annans räkning av förmyndare eller god man, skall, i fråga om det ansvar som enligt denna förordning åligger boktryckaren, förmyndaren eller gode mannen anses som boktryckare.

3 §.

Vill någon inrätta boktryckeri, skall han, sist två veckor innan någon skrift därifrån utgives, hos länsstyrelsen skriftligen anmäla boktryckeriet med angivande av namn eller firma, varunder han ämnar driva boktryckeriet, den ort, varest tryckeriet skall inrättas, och vad slag av tryck han där ämnar framställa. Vad nu sagts om anmälan av nytt tryckeri gälle ock då boktryckeri flyttas till annan ort än som tidigare anmälts.

Ändras boktryckeriets namn eller firma eller ämnar innehavaren vid tryckeriet framställa tryck av annat slag än som förut anmälts, skall så snart ske kan förhållandet anmälas till länsstyrelsen.

Sedan anmälan som i första eller andra stycket sägs blivit gjord, åligger länsstyrelsen att genast insända underrättelse därom till chefen för justitiedepartementet samt till polismyndigheten i orten.

Vad i denna paragraf stadgats om boktryckares anmälningsskyldighet skall ej avse tryckeri, varest allenast framställes bild- eller tillfällighetstryck för innehavarens eget bruk.

4 §.

Å varje tryckalster, som framställles här i riket och är avsett att här utgivas, 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.

5 §.

Framställles tryckalster för viss boktryckares räkning helt eller delvis å annat tryckeri och utlämnas hela upplagan till honom, må på hans begäran uppgift om hans boktryckeri utsättas å tryckalstret. Sker det, skall han i avseende å skriften anses som boktryckare.

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.

Boktryckaren åligger även att från upplagan avtaga och utan betalning till ettvarrt av kungl. biblioteket, universitetsbiblioteken i Uppsala och Lund samt stadsbiblioteket i Göteborg avlämna ett exemplar (arkivexemplar). Avlämnandet skall för varje halvt kalenderår ske inom tre månader från halvårets utgång.

Gransknings- och arkivexemplar skola vara fullständiga och felfria samt i övrigt i samma skick som de för spridning avsedda exemplaren.

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

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 granskningsexemplar enligt 7 §, straffes med dagsböter; har skriften förklarats brottslig eller äro omständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.

9 §.

Avlämnar boktryckare ej arkivexemplar enligt vad i 7 § är stadgat, äge domstol på talan av allmän åklagare genom vite tillhålla honom att fullgöra sin skyldighet.

10 §.

Med bild- eller tillfällighetstryck förstås i denna förordning vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter, re-

klam- och emballagetryck samt annat affärstryck ävensom andra sådana tryckalster, allt under förutsättning att på grund av texten eller vad eljest framställes tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet.

5 KAP.

Om tryckta skrifers utgivning.

Om utgivning av periodisk skrift.

1 §.

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

Står egendomen under förvaltning av förmyndare eller god man, skall, i fråga om det ansvar som enligt denna förordning åligger ägaren, förmyndaren eller gode mannen anses som ägare.

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.

3 §.

Utgivare för periodisk skrift utses av dess ägare.

Uppdrag att vara utgivare skall innefatta befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, vare utan verkan.

4 §.

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

5 §.

Periodisk skrift må icke utgivas, innan utgivningsbevis för skriften utfärdats. Utgivningsbevis meddelas, på ansökan av ägaren, av chefen för justitiedepartementet. I ansökan skola uppgivas skriftens titel och tryckningsort 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:

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;

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.

7 §.

Har på grund av förhållande som avses i 6 § första stycket 2, 3, 5 eller 7 utgivningsbevis återkallats, må likväl ej, innan två år förflutit sedan beslutet därom meddelades, utan medgivande av skriftens ägare utgivningsbevis utfärdas för annan skrift, vars titel företer sådan likhet med skriftens titel att förväxling lätt kan ske.

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.

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 justitiedepartementet. 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.

10 §.

Utgivaren må, sedan anmälan om ställföreträdare blivit gjord, överlämna åt denne eller, om flera ställföreträdare finnas, åt någon av dem att i utgivarens ställe utöva den befogenhet, som enligt 3 § tillkommer utgivaren.

Kan det antagas att utgivaren på grund av sjukdom eller av annan tillfällig orsak oavbrutet under minst en månad ej kommer att utöva befogenheten som utgivare, skall han snarast överlämna denna till ställföreträdare. Finnes ej ställföreträdare eller kommer uppdraget för den eller dem som utsetts till ställföreträdare att upphöra, åligge utgivaren att genast draga försorg om att ställföreträdare utses och att anmälan därom sker på sätt i 9 § är föreskrivet.

11 §.

Å varje nummer eller häfte av periodisk skrift skall utgivarens namn ut-sättas.

Är befogenheten som utgivare överlämnad till ställföreträdare, skall å varje nummer eller häfte av skriften, varom är fråga, angivas att ställföre-trädaren inträtt som utgivare; sker det, erfordras ej att även utgivarens namn utsättes.

Om utgivning av tryckt skrift, som ej är periodisk.

12 §.

Med utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås i denna förord-ning den som, utan att vara skriftens författare, åt boktryckare eller förläg-gare tillhandahållit den för tryckning eller utgivning.

13 §.

Med förläggare till tryckt skrift, som ej är periodisk, förstås i denna för-ordning den som omhänderhaft tryckning och utgivning av annans skrift.

Ansvarsbestämmelser.

14 §.

Utgiver ägare till periodisk skrift sådan skrift utan att utgivningsbevis finnes eller ägaren är behörig

eller underlåter ägaren att på sätt i 8 § sägs draga försorg om att ny ut-givare utses och göra anmälan därom

eller underlåter utgivare att, i fall som avses i 10 § andra stycket, över-lämna sitt uppdrag till ställföreträdare

eller utgiver någon periodisk skrift, för vars utgivning förbud enligt den-na förordning meddelats eller som uppenbart utgör fortsättning av sådan skrift,

eller låter någon å periodisk skrift angiva sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig,

straffes med dagsböter; har skriften förklarats brottslig eller äro om-ständigheterna eljest synnerligen försvårande, må dömas till fängelse i högst ett år.

15 §.

Såsom i 14 § sägs straffes den som i ansökan eller anmälan, som avses i detta kapitel, eller i förklaring, som bifogats sådan ansökan eller anmälan, mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift.

16 §.

Överträder utgivare vad i 11 § är föreskrivet, vare straffet böter, lägst femtio och högst femhundra kronor. Vad nu sagts gälle ock ställföreträdare, vilken inträtt som utgivare.

6 KAP.

Om tryckta skrifers spridning.

1 §.

Rätt att själv eller med biträde av andra till salu hålla, försända eller an-norledes sprida tryckta skrifter skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person.

2 §.

Utan hinder av denna förordning gälle om spridning bland barn och ungdom av tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, vad i lag är stadgat.

Beträffande spridande av sådan karta över Sverige eller del därav, som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild meddelas närmare bestämmelser i lag.

3 §.

Sprider någon tryckt skrift, oaktat skriften saknar föreskriven uppgift om boktryckeri, tryckningsort eller tryckningsår eller uppgiften, utspridaren vederligt, är oriktig, straffes med böter, lägst femtio och högst femhundra kronor.

För spridande av tryckt skrift, som, utspridaren vederligt, 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 försvårande, fängelse i högst ett år.

4 §.

För tryckt skrifts försändande genom postverket eller annan allmän trafikanstalt skola ej på grund av skriftens innehåll gälla särskilda inskränkningar eller villkor. Vad nu sagts skall dock ej avse försändande, som innebär överträdelse av vad i 3 § är stadgat.

Allmän trafikanstalt, som mottagit tryckt skrift för befordran, skall ej anses som skriftens utspridare.

7 KAP.

Om tryckfrihetsbrott.

1 §.

Med tryckfrihetsbrott förstås i denna förordning brott, som innefattar otillåtet yttrande i tryckt skrift eller otillåtet offentliggörande genom sådan skrift.

2 §.

Såsom tryckfrihetsbrott skall icke anses tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande, om ej av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. Är i förening med omständighet, som icke omedelbart framgår av meddelandets innehåll, meddelandet straffbart, gälle vad därom är stadgat. Vad nu sagts äge motsvarande tillämpning i fråga om meddelande genom chiffer eller på annat sätt, som är hemligt för allmänheten.

3 §.

Har meddelande, som enligt 1 kap. 1 § andra stycket avlämnats för offentliggörande i tryckt skrift, icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle om ansvar för sådan ärekränkning vad i lag är stadgat.

Uppenbarar den som på grund av allmän befattning eller i och för utövan- det av allmän tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, vars röjande

skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom han eljest enligt lag eller författning haft att iakttaga tystnad, vad han sålunda erfarit, må ehyru sådant meddelande skett för offentliggörande i tryckt skrift, gärningen åtalas och straffas 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 §.

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 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 Konungen, riksdagen eller högsta domarmakten skall med utländskt bistånd framtvingas eller hindras, såframt gärningen innebär fara för uppsåtets förverkligande;

försök eller förberedelse till sådant högförräderi;

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

försök eller förberedelse till sådant uppror;

3. krigsförräderi, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om krigsförräderi äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt till modlöshet eller myteri eller genom osann framställning sprider sådan misströstan bland allmänheten att försvaret kan avsevärt försvåras eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till avsevärt men för försvaret eller för motståndsverksamhet inom ockuperad del av riket;

försök eller förberedelse till sådant krigsförräderi;

4. gärning av sådan beskaffenhet som avses under 3, om den förövals av oaktksamhet;

5. smädelse eller annan missfirmelig gärning mot Konungen eller annan medlem av konungahuset, skymfande av riksstyrelse, som är satt i Konungens ställe, eller riksdagen, dess avdelning eller utskott, eller av Sveriges flagga eller vapen eller annat rikets höghetstecken;

6. smädelse eller annan missfirmelig gärning mot någon som innehar eller innehaft ämbete eller annan befattning, varmed ämbetsansvar är förnat, eller någon som enligt Konungens förordnande åtnjuter skydd såsom ämbetsman, om missfirmelsen sker i eller för hans befattning;

7. skymfande av främmande makts flagga eller vapen eller annat dess höghetstecken eller missfirmelig gärning mot främmande makts statsöverhuvud eller representant här i riket;

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

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

10. skymfande av sådant som av kyrkan eller erkänt trossamfund hålles heligt;

11. förfarande, som sårar tukt och sedlighet eller genom grov kränkning av andras människovärde är ägnat att väcka allmän anstöt; eller

12. ärekränkning mot enskild person genom beskyllning för brott eller för annan gärning, som är menlig för hans ära, goda namn och medborgerliga anseende, yrke, näring eller fortkomst, eller genom smädligt yttrande eller annan missfärlig gärning.

5 §.

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

Ej heller må genom tryckt skrift offentliggöras uppgifter rörande förhållanden, 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.

6 §.

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

7 §.

Tryckt skrift, som innefattar tryckfrihetsbrott, må konfiskeras.

Konfiskering av tryckt skrift innebär att alla för spridning avsedda exemplar av skriften skola förstöras samt att med formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckningen av skriften användbara materialier skall så förfaras att missbruk därmed ej kan ske.

I samband med konfiskering av periodisk skrift, må, då fråga är om otillåtet yttrande, som avses i 4 § 1—3, 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.

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

8 KAP.

Ansvarighetsregler.

Om ansvaret för periodisk skrift.

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.

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.

Ägaren 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.

3 §.

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

4 §.

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

Om ansvaret för tryckt skrift, som ej är periodisk.

5 §.

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

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.

7 §.

Är varken författare eller utgivare enligt 5 eller 6 § ansvarig eller var han vid skriftens utgivning avliden, svare förläggaren.

8 §.

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

9 §.

I fråga om ansvar för utspridare av tryckt skrift, som ej är periodisk, äge vad i 4 § stadgats motsvarande tillämpning.

Gemensamma bestämmelser.

10 §.

Hade den som enligt 2, 5, 6 eller 7 § skulle ha att svara vid skriftens utgivning ej känt hemvist inom riket och kan ej heller i målet utrönas, var han här i riket uppehåller sig, skall ansvaret övergå å den som efter honom har att svara, dock ej å utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, i annat fall än som avses i 6 § första stycket eller å utspridare.

Lag samma vare, om beträffande den som enligt 1, 2, 5, 6 eller 7 § skulle ha att svara förelåg omständighet, vilken enligt lag utesluter straffbarhet, samt den efter honom ansvarige ägt eller bort äga kännedom om omständigheten.

11 §.

Till omständighet, som enligt detta kapitel skulle medföra att annan än den tilltalade hade att svara, må hänsyn tagas allenast om den åberopas före huvudförhandlingen.

12 §.

Vid bedömande av fråga om ansvar för den som enligt detta kapitel har att svara för tryckt skrift skall så anses som om vad skriften innehåller införts däri med hans vetskap och vilja.

9 KAP.

Om tillsyn och åtal.

1 §.

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

Instruktion för tryckfrihetsombuden fastställs av chefen för justitiedepartementet.

2 §.

Finner chefen för justitiedepartementet allmänt åtal böra anställas för tryckfrihetsbrott, skall han med överlämnande av skriften göra anmälan där- om 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.

3 §.

Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas inom sex månader, sedan skriften utgivits och granskningsexemplar 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 vilken brott skall beivras för att straff ej skall anses förfallet, gälle även i fråga om tryckfrihetsbrott.

4 §.

Angående målsägandes rätt att angiva tryckfrihetsbrott eller tala därå gälle vad i lag är stadgat.

5 §.

Finnes ej någon, som enligt 8 kap. är för brottet ansvarig, eller kan ej stämning här i riket delgivas honom, må åklagaren eller målsäganden i stället för att väcka åtal göra ansökan om skriftens konfiskering.

10 KAP.

Om beslag och utgivningsförbud.

1 §.

Förekommer anledning att tryckt skrift på grund av tryckfrihetsbrott kan konfiskeras, må i avbidan på beslut därom skriften läggas under beslag.

I avbidan på rättens beslut må ock, i fall som avses i 7 kap. 7 § tredje stycket, meddelas utgivningsförbud för periodisk skrift.

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.

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.

4 §.

Då chefen för justitiedepartementet förordnat om beslag eller fastställt beslag varom tryckfrihetsombud förordnat, 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.

5 §.

Sedan åtal för tryckfrihetsbrott väckts eller ansökan hos rätten gjorts om skriftens konfiskering, äge rätten förordna om beslag och utgivningsförbud samt häva beslag eller förbud, som tidigare meddelats.

Då målet avgöres, pröve rätten, om meddelat förordnande fortfarande skall bestå. Avvisas målet på den grund att rätten icke är behörig eller skiljer rätten eljest målet från sig utan att prövning av skriftens brottslighet ägt rum och finnes anledning antaga att talan om skriftens konfiskering kommer att föras i annat mål, äge rätten bestämma att förordnandet skall bestå under viss, av rätten utsatt tid. Väcket ej talan inom denna tid, vare förordnandet förfallet.

6 §.

Förordnande om beslag skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, som föranlett beslaget, och gälle endast band, del, nummer eller häfte, vari samma stycken förekomma.

7 §.

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

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 skrifts tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställas, som det boktryckeri, där skriften tryckts. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

9 §.

Då förordnande om beslag blivit hävt eller förfallit, skall verkställighet av beslaget genast gå åter.

10 §.

Tryckt skrift, som uppenbart innefattar enligt 7 kap. 4 § straffbart brott mot tukt och sedlighet, må efter beslut av polismyndighet i avbidan på förordnande om beslag tagas i förvar. Är fara i dröjsmål, må även utan sådant beslut åtgärd, som nu sagts, vidtagas av polisman; anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos polismyndigheten, vilken har att genast pröva, om skriften skall kvarbliva i förvar.

11 §.

Anträffas vid avdelning av krigsmakten tryckt skrift, som uppenbart innefattar sådan enligt 7 kap. 4 § straffbar uppvigling att krigsman däri genom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt, må skriften efter beslut av befälhavare, som enligt 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 åtgärd som nu sagts vidtagas av annan befälhavare av officers eller underofficers grad. Anmälan därom skall dock skyndsamt göras hos befälhavare som först sagts; denne har att genast pröva, om skriften skall kvarbliva i förvar.

12 §.

Då enligt 10 eller 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.

13 §.

Angående beslag å periodisk skrift, som sprides i strid mot utgivningsförbud eller uppenbart utgör fortsättning av skrift som avses med sådant förbud, gälle vad i allmänhet är stadgat om beslag å föremål, som må förklaras förverkat.

11 KAP.

Om enskilt anspråk.

1 §.

Enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift, som anspråket avser, innefattar tryckfrihetsbrott. Så-

dant 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.

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

2 §.

För enskilt anspråk, som må göras gällande mot utgivare av periodisk skrift eller ställföreträdare för denne, svare ock skriftens ägare. I fråga om annan tryckt skrift svare för anspråk, som må göras gällande mot författaren eller utgivaren, även skriftens förläggare.

3 §.

Har någon som laga ställföreträdare för juridisk person eller som förmyndare eller god man att svara för enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott, må anspråket göras gällande även mot den juridiska personen eller mot den, för vilken förmyndaren eller gode mannen förordnats, om och i den omfattning sådant anspråk eljest enligt lag må göras gällande.

4 §.

Skall någon enligt detta kapitel jämte annan svara för enskilt anspråk, svare de en för båda och båda för en. Om bestämmande av ansvarigheten mellan dessa inbördes gälle vad eljest är stadgat.

5 §.

Enskilt anspråk i anledning av tryckfrihetsbrott må göras gällande utan hinder av att fråga om ansvar för brottet förfallit eller talan därom eljest ej kan föras.

12 KAP.

Om rättegången i tryckfrihetsmål.

1 §.

Tryckfrihetsmål upptagas av rådhusrätt i stad som är säte för länsstyrelse eller, om rådhusrätt ej finnes i staden, av den rådhusrätt inom länet, som enligt Konungens förordnande är behörig att upptaga sådana mål. Förekommer anledning att även annan rådhusrätt inom länet skall äga upptaga tryckfrihetsmål, äger Konungen förordna därom.

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

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.

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.

3 §.

För varje län skola utses jurymän, fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta jurymän i andra gruppen. Jurymännen i andra gruppen skola vara eller hava varit nämndemän vid allmän under rätt. För Stockholms stad och län utses jurymän gemensamt.

4 §.

Jurymännen utses genom val för en tid av fyra kalenderår.

Valet skall förrättas för Stockholms stad och län av stadsfullmäktige i Stockholm och landstinget i Stockholms län samt för annat län av landstinget i länet eller, då inom länet äro flera landsting eller finnes stad, som ej deltagar i landsting, av landstingen eller av landsting och stadsfullmäktige i sådan stad. Skola enligt vad nu sagts jurymännen väljas av mer än en valmyndighet, fördelas antalet jurymän inom vardera gruppen mellan valmyndigheterna med ledning av folkmängden, i fråga om jurymän, som skola utses för Stockholms stad och län, av Konungen och i andra fall av länsstyrelsen i länet.

Valet skall företagas under året närmast före valperioden av landsting vid lagtima möte samt av stadsfullmäktige, sedan landstinget förrättat sitt val.

Då juryman skall väljas, ankomme på rådhusrätten att göra anmälan där om till den som har att föranstalta om valet.

5 §.

Till jurymän skola utses inom länet boende svenska medborgare, som uppnått tjugufem års ålder. De böra vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Bland jurymännen böra skilda samhällsgrupper och olika delar av länet vara företrädde.

Ej må den vara juryman, som är omyndig eller i konkurstillstånd.

6 §.

Juryman, som fyllt sextio år, äge avsäga sig uppdraget. Vill juryman eljest avgå, pröve rådhusrätten, om giltigt hinder föreligger för honom att utöva uppdraget. Upphör juryman att vara valbar, vare uppdraget förfallet.

7 §.

Avgår juryman eller upphör han att vara valbar, skall inom den grupp av jurymän, som den avgångne tillhörde, valmyndigheten utse annan i hans ställe för återstoden av valperioden. Valet må i landstingets ställe företagas av dess förvaltningsutskott; dock gälle sådant val allenast för tiden intill landstingets näst infallande lagtima möte.

8 §.

Klagan över val av juryman skall föras hos rådhusrätten. Ehuru klagan ej föres, pröve rätten den valdes behörighet.

Beträffande fullföljd av talan mot rådhusrätts beslut i fråga, som avses i första stycket, gälle vad i lag är stadgat om fullföljd av talan mot underrätts beslut i rättegång. Mot hovrätts beslut må talan ej föras.

Föres klagan, lände valet dock till efterrättelse, om ej rätten förordnar annat.

9 §.

De som äro utsedda till jurymän skola uppföras å en jurymannalista. I denna skall varje grupp upptagas särskilt.

10 §.

Då mål vari jury skall deltaga förekommer, skall rätten föredraga jury-mannalistan samt till behandling upptaga frågan, huruvida jäv föreligger mot någon som finnes upptagen på listan. Angående jäv mot juryman gälle vad i lag är stadgat om domare.

Därefter skall juryn bildas av de ojäviga jurymännen sålunda att vardera parten äger utesluta tre jurymän inom den första gruppen och en inom den andra samt rätten genom lottning bland de övriga uttager så många till suppleanter att sex kvarstå i den första gruppen och tre i den andra.

11 §.

Äro å ena sidan flera parter och vill endast någon av dem begagna sin uteslutningsrätt, gälle den uteslutning han företager även för de övriga. Vilja medparter utesluta olika jurymän och kunna de ej enas, företage rätten uteslutningen genom lottning.

12 §.

Ej må någon utan laga förfall undandraga sig att tjänstgöra i jury.

Kan på grund av jäv eller laga förfall för juryman nödigt antal ledamöter i någon grupp ej erhållas, nämne rätten för varje juryman som erfordras tre till jurymän inom gruppen behöriga personer. Av de sålunda nämnda äge vardera parten utesluta en. Ej må till juryman nämnas någon som förut i samma mål uteslutits.

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.

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.

15 §.

Närmare bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål meddelas i särskild lag, stiftad i den ordning 87 § regeringsformen föreskriver.

Äro inom samma län flera rådhusrätter, vilka äga upptaga tryckfrihetsmål, skola de uppgifter, som avses i 4, 6, 8 och 9 §§, fullgöras av den rådhusrätt Konungen bestämmer.

13 KAP.

Om utrikes tryckta skrifter.

1 §.

Skrift, som tryckts utom riket, skall anses här utgiven, då den på sätt i 1 kap. 6 § sägs blivit utlämnad för spridning inom riket.

2 §.

Är periodisk skrift, som tryckes utom riket, huvudsakligen avsedd för spridning inom riket, gälle i tillämpliga delar vad i 5 kap. är stadgat om periodisk skrift; vad där sägs om ägares behörighet skall icke äga tillämpning.

För utgivning här i riket av annan utom riket tryckt periodisk skrift erfordras ej utgivningsbevis. Finnes sådant bevis, skall i fråga om skriften tillämpas vad i första stycket sägs.

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 utspidare.

4 §.

Av periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis skall finnas eller ändock utfärdats, skall gransknings- och arkivexemplar 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 och 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 och 9 §§ är stadgat motsvarande tillämpning.

5 §.

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket angående meddelande av 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 eller författning haft att iakttaga tystnad. Är meddelandet i sådant hänseende straffbart, gälle vad därom är stadgat. Har meddelandet icke blivit infört i skriften och innefattar det ärekränkning mot enskild person, gälle 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. 10 §, 5 kap. 12 och 13 §§, 6 kap., 7 kap., 8 kap. 1, 2, 5—7 och 10—12 §§ samt 9—12 kap. är föreskrivet.

14 KAP.

Allmänna bestämmelser.

1 §.

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

Beviljas resning i mål, vari jury 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.

2 §.

Då på grund av högre rätts beslut tryckfrihetsmål, vari jury deltagit, skall ånyo upptagas inför jury av den rätt som först dömt i målet, gälla om juryns tillsättande vad i 12 kap. 10—14 §§ är stadgat.

3 §.

Tryckfrihetsmål och annat mål om brott mot bestämmelserna i denna förordning skola alltid skyndsamt behandlas.

4 §.

Böter och viten som ådömas enligt denna förordning tillfalla kronan.

5 §.

I allt varom bestämmelse ej meddelats i denna förordning eller i särskild lag, som utfärdas med stöd därav, gälla 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.

Övergångsbestämmelser.

Utan hinder av den nu antagna förordningen skall den äldre tryckfrihetsförordningen fortfarande gälla till årets utgång.

Vid tillämpningen av den nya förordningen skall i övrigt följande iakttagas.

Har boktryckeri blivit behörigen anmält enligt den äldre förordningen, erfordras ej, så länge boktryckeriet bibehålles i överensstämmelse med vad sålunda anmälts, anmälan enligt den nya förordningen.

Utgivningsbevis, som enligt den äldre förordningen meddelats utgivare av periodisk skrift, skall anses som utgivningsbevis enligt den nya förordningen. Vad i denna föreskrives om skyldighet för skriftens ägare att göra anmälan om utgivare skall äga tillämpning först då ny utgivare utses.

I fråga om ansvarigheten för tryckt skrift, som utgives medan den äldre förordningen ännu är gällande, skall denna äga tillämpning.

Angående beståndet av kvarstad, som meddelas medan den äldre förordningen ännu är gällande, skall denna tillämpas. Lag samma vare i fråga om indragning vid trupp eller ombord å flottans fartyg av tryckt skrift, varom förordnande meddelas medan den äldre förordningen ännu är gällande.

Tryckfrihetsmål, vari talan väckes medan den äldre förordningen ännu är gällande, skall behandlas enligt den äldre förordningen. Skall enligt denna jury medverka men har jury ännu ej utsetts, då den äldre förordningen upphör att gälla, skall den nya förordningen äga tillämpning; är den underrätt, som upptagit målet, icke tillika behörig enligt den nya förordningen, skall målet för fortsatt handläggning hänvisas till underrätt, som enligt den nya förordningen är behörig.

De åtgärder, som erfordras för val av jurymän enligt den nya förordningen skola vara slutförda före årets utgång. Konungen meddelar därom närmare bestämmelser.

I övrigt skall i fråga om övergången till den nya förordningen lända till efterrättelse vad i motsvarande fall eljest är stadgat eller anses gällande.

Bestämmelserna i 5 och 35 §§ lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar upphöra vid årets utgång att gälla.

Förslag

till

ändrad lydelse av 108 och 109 §§ regeringsformen samt 70, 71 och 73 §§ riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse.¹)

(Föreslagen lydelse.)

Regeringsformen.

§ 108.

Lagtima riksdag skall vart fjärde år, på sätt i riksdagsordningen sägs, förordna sex för kunskaper och lärdom kända personer att jämte justitieombudsmannen, som bland dem förer ordet, utöva vård över tryckfriheten. Av dessa kommitterade skola två, utom justitieombudsmannen, vara lagfarna. Tryckfrihetskommittén må icke fatta beslut utan att, jämte justitieombudsmannen, minst tre kommitterade deltaga i beslutet.

§ 108.

Lagtima riksdag kan ej utan egen begäran upplösas förr än den varit fyra månader tillsammans, därest icke Konungen, såsom i riksdagsordningen sägs, förordnar om nya val till båda kamrarna, eller den ena av dem, i vilka fall riksdagen skall, med bibehållande av sin egenskap utav lagtima, sammanträda å den tid inom tre månader från det riksdagen blev upplöst, som Konungen bestämmer, samt må ej vidare av Konungen upplösas förr än efter fyra månader från det senare sammanträdet början.

Urtima riksdag äger Konungen, när Han för gott finner, åtskilja, och vare urtima riksdag alltid upplöst, innan tid för lagtima riksdags sammanträde infaller.

§ 109.

Lagtima riksdag kan ej utan egen begäran upplösas förrän den varit fyra månader tillsammans, därest icke Konungen, såsom i riksdagsordningen sägs, förordnar om nya val till båda kamrarna, eller den ena av dem, i vilka fall riksdagen skall, med bibehållande av sin egenskap utav lagtima, sammanträda å den tid inom tre månader från det riksdagen blev upplöst, som Konungen bestämmer, samt må ej vidare av Konungen upplösas förr än efter fyra månader från det senare sammanträdet början.

§ 109.

Där så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit, fortfare den förra statsregleringen och bevillningen, till dess ny statsreglering och bevillning beslutats.

¹ Se SFS 1945: 825, 826.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

Urtima riksdag äger Konungen, när Han för gott finner, åtskilja, och vare urtima riksdag alltid upplöst, innan tid för lagtima riksdags sammanträde infaller.

Där så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit, fortfare den förra statsregleringen och bevillningen, till dess ny statsreglering och bevillning beslutats.

Riksdagsordningen.

§ 70.

Lagtima riksdag skall vart fjärde år förordna sex för kunskaper och lärdom kända personer att, jämte justitieombudsmannen, som bland dem förer ordet, utöva vård över tryckfriheten. Dessa kommitterade, av vilka två utom justitieombudsmannen, skola vara lagfarna, väljas medelst omröstning genom tjugufyra valmän, därav vardera kammaren inom sig utser tolv. Avgår mellan riksdagarna någon bland kommitterade, välja de övriga till det lediga rummet en behörig person.

§ 70.

1. De sex fullmäktige i riksbanken, vilka enligt 72 § regeringsformen skola utses av riksdagen, väljas å lagtima riksdag för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Två av de utav riksdagen utsedde fullmäktige skola årligen avgå. Har av riksdagen utsedd fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställes val för den tid, som för honom återstått.

2. Riksdagen skall jämväl välja fullmäktige att, jämlikt särskilt reglemente, förvalta riksgäldskontorets medel och tillhörigheter. Dessa fullmäktige skola vara sju och väljas å lagtima riksdag för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Ordförande bland fullmäktige väljes särskilt. Av de övriga sex skola två årligen avgå. Har fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställes val för den tid, som för honom återstått. Då val av ordförande äger rum, utses denne före övriga fullmäktige.

3. Val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret verkställas genom fyrtioåtta valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser tjugufyra. Valen ske med slutna sedlar.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

Val för längre tjänstgöringstid verkställes före val för kortare. Avgående fullmäktig kan återväljas.

4. Fullmäktige välje själva bland sig vice ordförande; ågande den, som bland fullmäktige förer ordet, avgörande röst, därest i frågor, som hos fullmäktige komma under omröstning, rösterna för två skiljaktiga meningar utfalla lika.

§ 71.

1. De sex fullmäktige i riksbanken, vilka enligt 72 § regeringsformen skola utses av riksdagen, väljas å lagtima riksdag för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Två av de utav riksdagen utsedde fullmäktige skola årligen avgå. Har av riksdagen utsedd fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställles val för den tid, som för honom återstår.

2. Riksdagen skall jämväl välja fullmäktige att, jämlikt särskilt reglemente, förvalta riksgäldskontorets medel och tillhörigheter. Dessa fullmäktige skola vara sju och väljas å lagtima riksdag för tiden från valet, till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Ordförande bland fullmäktige väljes särskilt. Av de övriga sex skola två årligen avgå. Har fullmäktig före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden avgått, eller har ansvarsfrihet honom vägrats, anställles val för den tid, som för honom återstår. Då val av ordförande äger rum, utses denne före övriga fullmäktige.

3. Val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret verkställas genom fyrtioåtta valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser tjugufyra. Valen ske med slutna sedlar. Val för längre tjänstgöringstid verkställes före val för kortare. Avgående fullmäktig kan återväljas.

4. Fullmäktige välje själva bland

§ 71.

På samma gång och på lika sätt, som fullmäktige enligt 70 § av riksdagen utses, tillsätts jämväl suppleanter, att, vid inträffande förfall för dem, träda i deras ställe, nämligen för de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken tre och för fullmäktige i riksgäldskontoret likaledes tre. För fullmäktig i riksbanken, som utsetts till förste deputerad, utses suppleant på sätt i 72 § regeringsformen föreskrives och för tid, som fullmäktige i riksbanken äga bestämma.

(Nuvarande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

sig vice ordförande; ägande den, som bland fullmäktige förer ordet, avgörande röst, därest i frågor, som hos fullmäktige komma under omröstning, rösterna för två skiljaktiga meningar utfalla lika.

§ 73.

På samma gång och på lika sätt, som fullmäktige enligt § 71 av riksdagen utses, tillsätts jämväl suppleanter, att, vid inträffande förfall för dem, träda i deras ställe nämligen för de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken tre och för fullmäktige i riksgäldskontoret likaledes tre. För fullmäktig i riksbanken, som utsetts till förste deputerad, utses suppleant på sätt i § 72 regeringsformen föreskrives och för tid, som fullmäktige i riksbanken äga bestämma.

För varje enligt § 72 utsedd revisor väljes en suppleant att vid förfall för honom inträda. Vid förfall för både revisor och hans suppleant bestämmes övriga suppleanterns tjänstgöring av den ordning, i vilken de blivit valda.

§ 73.

För varje enligt 72 § utsedd revisor väljes en suppleant att vid förfall för honom inträda. Vid förfall för både revisor och hans suppleant bestämmes övriga suppleanterns tjänstgöring av den ordning, i vilken de blivit valda.

Övergångsbestämmelse.

Vad 108 § regeringsformen och 70 § riksdagsordningen, i deras äldre lydelse, innehålla om tryckfrihetskommittén skall alltjämt tillämpas, så länge den äldre tryckfrihetsförordningen fortfarande gäller eller eljest enligt övergångsbestämmelserna till den nya tryckfrihetsförordningen åtgärd ankommer på tryckfrihetskommittén.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 2 april 1948.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, GJÖRES, VOUGT, ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG, WEIJNE, KOCK.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, *förslag till ny tryckfrihetsförordning*. Föredraganden anför följande.

Bestämmelser om tryckfrihet och vad därmed äger samband äro meddelade i tryckfrihetsförordningen den 16 juli 1812, vilken är en av rikets grundlagar. Vissa tryckfrihetsrättsliga bestämmelser finnas även meddelade i särskilda, med stöd av tryckfrihetsförordningen utfärdade lagar, vilka icke äro av grundlags natur.

Det är ett gammalt önskemål att få till stånd en revision av tryckfrihetslagstiftningen; flera utredningar och förslag i sådant syfte ha tidigare förekommit. Särskilt må nämnas att fullständiga förslag till ny tryckfrihetsförordning, utarbetade av konstitutionsutskottet, framlades vid riksdagarna 1871 och 1872; förslagen vunno dock icke riksdagens bifall. I proposition till 1887 års riksdag framlade Kungl. Maj:t förslag till ny tryckfrihetslag, vilket dock till följd av riksdagsupplösning icke blev av riksdagen behandlat. Ett förslag till tryckfrihetsordning, utarbetat av kommitterade inom justitiedepartementet, offentliggjordes i betänkande den 20 december 1912. Detta förslag förelades icke riksdagen men har fått stor betydelse för det fortsatta reformarbetet, under vilket frågan om en fullständig omarbetning av tryckfrihetsförordningen skjutits åt sidan och arbetet i stället varit inriktat på att genom partiella reformer omskapa delar av tryckfrihetsrätten.

År 1937 antogos sålunda nya regler angående tryckfrihetsprocessen och kvarstadsinstitutet. Bestämmelser som hänföra sig till förfarandet i tryckfrihetsmål utbrötos därvid ur tryckfrihetsförordningen och upptogs i en särskild lag utan grundlags natur, lagen den 9 april 1937 (nr 118) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Denna lag har sedermera i samband med den allmänna rättegångsreformen blivit ersatt med lagen den 20 december 1946 (nr 806) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. År 1937 infördes även i tryckfrihetsförordningen vissa utvidgade straffbestämmelser i syfte att motverka statsfientlig verksamhet.

En stor del av 1912 års betänkande hade ägnats frågan om allmänna handlingars offentlighet. Under den närmaste tiden därefter infördes även åtskilliga nya sekretessbestämmelser i tryckfrihetsförordningen. Omfattande utredningar angående allmänna handlingars offentlighet ledde slutligen till helt ny lagstiftning på detta område år 1937. Därvid bibehölls grundläggande stadganden om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen, under det att närmare bestämmelser om de handlingar som skola hemlighållas överflyttades till lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen).

År 1941 antogs nya regler om ansvarighet för tryckt skrifts innehåll jämte åtskilliga därmed sammanhängande bestämmelser.

Samma år genomfördes även vissa grundlagsändringar, vilka voro föranledda av de under kriget rådande förhållandena. Ett stadgande i 6 § tryckfrihetsförordningen avsåg att möjliggöra förhandsgranskning av tryckta skrifter samt förbud mot införande i riket av sådana skrifter och förbud mot utgivande av periodisk skrift. Andra ändringar avsågo komplettering av stadgandena om konfiskation utan rättegång samt om otillåtet publicerande av vissa underrättelser. De nu angivna med krigsförhållandena sammanhängande lagändringarna blevo i anledning av motioner vid 1944 års riksdag i huvudsak åter upphävida år 1945, varigenom tryckfrihetsrätten i dessa hänseenden återfördes till vad tidigare gällt.

Frågan om en allmän översyn av tryckfrihetsförordningen upptogs vid 1944 års riksdag såväl från Kungl. Maj:ts som från riksdagens sida. Utta-landen om önskvärdheten av en sådan översyn gjordes sålunda av chefen för justitiedepartementet i ett interpellationssvar den 9 februari 1944 samt i samband med avlåtande av proposition (nr 246) till riksdagen angående grundlagsändringar i anledning av rättegångsreformen. Då riksdagen behandlade de nyss berörda motionerna om ändring i tryckfrihetsförordningen, beslöt riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 291) anhålla att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en allsidig utredning angående revision av tryckfrihetslagstiftningen. I skrivelsen uttalades att enligt vad erfarenheten utvisade vår tryckfrihetsrätt vore behäftad med allvarliga brister. Riksdagen anslöt sig därför till den uppfattningen att en allmän översyn av tryckfrihetsförordningen vore av förhållandena påkallad samt anförde att med hänsyn till tryckfrihetens utomordentliga betydelse för vårt svenska samhällsskick utredningen borde snarast komma till stånd; proposition i ämnet borde kunna föreläggas riksdagen i god tid före slutet av nästa valperiod till andra kammaren.

Chefen för justitiedepartementet hemställde den 30 juni 1944 om Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för en sådan utredning som riksdagen begärt och anförde därvid att utredningen borde omfatta tryckfrihetsförordningen och i anslutning därtill utfärdade författningar, utan annan inskränkning än som betingades av det redan tidigare för sakkunniga meddelade uppdraget att utreda tillämpningen av reglerna om allmän-

na handlingars offentlighet. Departementschefen angav tillika vissa ämnen, som särskilt krävde uppmärksamhet. Bland dessa må här nämnas reglerna om tryckfrihetsprocessen och juryinstitutionen, ansvaret för obehörigt lämnande av uppgifter för publicering, ansvarighetssystemet, konfiskation utan rättegång, kontrollen över tryckta skrifter under krigstid samt spridningen av pornografiska skrifter till barn och ungdom.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallades den 15 juli 1944 såsom sakkunniga f. d. justitierådet N. Gärde, tillika ordförande, samt professorn Axel Brusewitz, dåvarande ledamoten av riksdagens andra kammare chefredaktören Rolf Edberg, ledamoten av riksdagens andra kammare advokaten Birger Gezelius, kanslirådet Torsten Gihl, dåvarande ledamoten av riksdagens andra kammare chefredaktören Knut Petersson, rådmannen G. A. Rising, översten Olof Sundell, ledamoten av riksdagens andra kammare hemmansägaren Oscar Werner samt advokaten Holger Wiklund. Därefter har den 28 augusti 1944 Gihl entledigats och såsom sakkunnig tillkallats utrikesrådet, numera envoyén Gösta Engzell samt den 29 september 1945 Gezelius entledigats och såsom sakkunnig tillkallats ledamoten av riksdagens andra kammare chefredaktören Erik Hagberg. Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades assessorn, numera hovrättsrådet Björn Kjellin.

De sakkunniga, som antogo benämningen *1944 års tryckfrihetssakkunniga*, ha den 30 oktober 1947 avlämnat betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning m. m. jämte tillhörande motiv och bilagor (SOU 1947: 60).

Sedan yttranden inhämtats över förslaget, anhåller jag att nu få till behandling upptaga frågan om revision av tryckfrihetslagstiftningen.

De sakkunnigas förslag och dess förhållande till gällande rätt.

Förslagets uppställning.

I direktiven för de sakkunniga uttalades att utredningen skulle avse även en formell översyn av tryckfrihetsförordningen; därvid angavs dock ej närmare, i vilken omfattning en sådan formell överarbetning borde äga rum. De sakkunniga ha emellertid funnit att en formell översyn skulle bli av föga värde, om därvid den nuvarande tryckfrihetsförordningens uppställning skulle bibehållas och endast de särskilda stadgandena däri jämkades och kompletterades. Därför ha de sakkunniga åter upptagit den lagstiftningsplan, som låg till grund för 1912 års betänkande, nämligen att söka åstadkomma en helt ny tryckfrihetsförordning.

Tryckfrihetsförordningen är enligt 85 § regeringsformen att anse som grundlag. Den svenska tryckfrihetsrätten skiljer sig härigenom från vad som är vanligt i andra länder, där endast vissa grundläggande principer upptagas i konstitutionella författningar, under det att presslagstiftningen i övrigt betraktas som allmän lag. Förslag att upphäva tryckfrihetsförord-

ningens grundlagsnatur framlades av Kungl. Maj:t i proposition till 1853—54 års riksdag men blev vid följande riksdag av ständerna avslaget. Därefter har något förslag härom icke vidare förekommit. De sakkunniga uttala att de icke haft anledning frånga grundsatsen att regleringen av de ämnen som höra till tryckfrihetsrätten skall äga grundlags natur.

Även med bibehållande av denna princip föreligger den möjligheten att, såsom redan tidigare skett med sekretesslagstiftningen och vissa processuella regler, ur tryckfrihetsförordningen utesluta och till annan lagstiftning hänvisa detaljbestämmelser. De sakkunniga ha dock, såsom närmare utvecklats i betänkandet (s. 38), icke funnit lämpligt att — utöver den utbrytning som redan ägt rum — i fråga om några mera väsentliga delar av de tryckfrihetsrättsliga bestämmelserna företaga en sådan utbrytning. I fråga om vissa detaljregler av mindre betydelse ha de sakkunniga dock vidtagit en förskjutning av gränsen mellan vad som bör vara upptaget i grundlagen och vad som bör regleras i annan lag.

De sakkunnigas förslag omfattar i formellt hänseende en tryckfrihetsförordning, uppdelad i fjorton kapitel och med paragrafindelning inom kapiteln. Därjämte ha upprättats förslag till lag med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål, avsedd att ersätta 1946 års lag i detta ämne, samt förslag till lag angående beslag å vissa skrifter, vilken skulle träda i stället för lagen den 26 juni 1936 (nr 328) angående indragning av vissa skrifter.

Några förändringar föreslås icke i de tryckfrihetsrättsliga grundsatser som äro angivna i 86 § regeringsformen. Enligt de sakkunnigas förslag skulle de befogenheter som nu tillkomma den i 108 § regeringsformen avsedda tryckfrihetskommittén upphöra. De sakkunniga ifrågasätta därför, huruvida icke denna kommitté kunde avvecklas. Förslag till härför erforderliga lagändringar har dock icke bifogats.

I enlighet med direktiven ha de sakkunniga icke ingått på frågan om allmänna handlingars offentlighet i vidare mån än som föranledes av tryckfrihetsförordningens omarbetande. De sakkunniga ha sålunda behandlat de i tryckfrihetsförordningen meddelade reglerna härom och vad därmed äger samband men icke i sin utredning berört sekretesslagen.

Jag övergår nu till att redogöra för förslagets innehåll. Även om tryckfrihetsförordningen enligt förslaget framträder i väsentligt ändrad utformning, avviker dess innehåll ej i lika hög grad från gällande rätt. De sakkunniga ha sökt utreda de skilda rättsreglernas uppkomst och utveckling och med ledning därav klargöra deras principiella innebörd. Härom hänvisas till betänkandet; jag vill i det följande i huvudsak begränsa mig till att redogöra för den ståndpunkt de sakkunniga intagit till vissa spörsmål av större räckvidd samt det väsentliga av de motiv de sakkunniga anfört härför. Vad de sakkunniga i övrigt föreslagit framgår av den redogörelse som därefter i ett sammanhang lämnas för bestämmelserna i förslaget.

Tryckfrihetens innebörd och garantier för dess utövning.

De sakkunniga betona i främsta rummet behovet av en allmän tryckfrihet såsom grundval för ett fritt samhällsskick och dess betydelse för att möjliggöra kontroll över de allmänna organen. Ur dessa synpunkter anses tryckfrihetens syfte böra vara att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Därav följer att tryckfriheten bör betraktas ej blott såsom en yttrandefrihet i mera inskränkt mening, en rätt att uttrycka egna tankar och åsikter, utan även såsom en rätt att lämna upplysningar om sakförhållanden. Såsom en speciell form av publikationsfriheten framstår rätten att offentliggöra allmänna handlingar. Tryckfriheten bör emellertid å andra sidan icke vara obegränsad. En avvägning måste ske mellan intresset av en vidsträckt tryckfrihet och andra av samhället skyddade intressen. Sedan gammalt har en sådan avvägning kommit till uttryck genom straffbud mot vissa yttranden eller meddelanden. I subjektivt hänseende måste gälla att tryckfriheten tillkommer varje medborgare i samhället; den bör alltså vara en medborgerlig rättighet.

Förslaget bygger på att missbruk av tryckfriheten skall få beivras endast genom åtal vid domstol och att andra administrativa ingripanden än sådana som hänföra sig till åtalet icke skola vara tillåtna. Denna grundsats kommer i första hand till uttryck genom ett stadgande i 1 kap. 2 § första stycket, enligt vilket någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav icke skall få förekomma. I denna del intar förslaget samma ståndpunkt som gällande rätt. Den allmänna censur, som tidigare varit rådande och närmare reglerats genom författningar under senare hälften av 1600-talet, blev i huvudsak avskaffad genom 1766 års tryckfrihetsförordning; endast i fråga om religiösa skrifter kvarstod censuren till år 1810, då den upphörde även beträffande sådana skrifter. Förbudet mot censur finnes angivet även i 86 § regeringsformen.

De sakkunniga anföra att den angivna grundsatsen bör gälla icke endast förhandsingripanden genom censur utan även administrativa åtgärder för att förhindra utgivning och spridning av redan tryckta skrifter. Även denna princip kan sägas ligga till grund redan för gällande rätt. I vissa undantagsfall är dock konfiskation i administrativ ordning tillåten enligt gällande tryckfrihetsförordning. De sakkunniga framhålla emellertid (s. 168) att konfiskation i administrativ ordning innebär ett försvagande av det rättskydd, som enligt svensk rättsordning tillkommer den enskilde medborgaren, och att starka betänkligheter göra sig gällande att ens i de undantagsfall, som nu finnas upptagna i tryckfrihetsförordningen, medgiva dylika ingrepp mot yttrandefriheten i tryckt skrift. Någon motsvarighet till dessa bestämmelser om konfiskation i administrativ ordning har icke upptagits i förslaget.

Förslaget innefattar i vissa hänseenden en utvidgning av principen att tryckfrihetsmissbruk får beivras endast domstolsvägen. De sakkunniga

framhålla (s. 49) att det kan ifrågasättas, om denna princip i tryckfrihetsförordningen erhållit en sådan avfattning att den motsvarar alla de fall då ett inskridande från myndighet eller enskilda kan sätta tryckfriheten i fara. I den gällande lagtexten angives nämligen, utöver den förut berörda föreskriften att någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav icke må förekomma, allenast att skrift ej före dess utgivande får avfordras författare, utgivare, förläggare eller boktryckare och att något för utgivningen eller tryckningen hinderligt inseende över dessa personer icke är tillåtet.

De sakkunniga föreslå därför att i 1 kap. 2 § andra stycket skall upptagas ett mera vidsträckt stadgande. Detta innehåller att det ej på grund av skrifts innehåll skall vara någon, myndighet eller enskild, tillåtet att genom åtgärd, som icke äger stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. I fråga om myndighet torde detta stadgande kunna anses innefatta ett lagfästade av redan gällande grundsatser. Däremot innebär stadgandet, i vad det riktar sig mot åtgärder av enskild, en utvidgning i jämförelse med gällande rätt. Tryckfrihetsförordningen har hittills icke ansetts kunna giva handlingsregler för enskilda till skydd för tryckfrihetens utövning motsvarande de för myndighet gällande. De sakkunniga framhålla att även i fråga om enskilda ett behov av dylika regler kan föreligga samt anföra härom följande:

Enskilda organisationer och sammanslutningar intaga stundom en sådan ställning att de verksamt kunna hindra tryckning, utgivning eller spridning av skrift, vars innehåll anses misshagligt eller anstötligt. I viss utsträckning torde väl den uppfattningen att dylika åtgärder icke äro tillåtna ha vunnit hävd, ehuru tryckfrihetsförordningen icke uttryckligt stadgar något därom. Reaktionen mot skrifter som ansetts misshagliga eller anstötliga har i vissa fall tagit sig uttryck i organiserade åtgärder till deras undertryckande. Tydligt är att dylika åtgärder icke äro väl förenliga med en allmän tryckfrihet. Denna kan icke få vara ett privilegium för vissa meningsriktningar; endast lagens stadganden om missbruk av tryckfriheten skola utgöra tryckfrihetens gränser. En rubbning av de sålunda en gång fastställda gränserna kan väl av förhållandena vara motiverad men en sådan bör ske allenast under de garantier och i den ordning grundlagen föreskriver. Upprätthållandet av tryckfrihetens legala gränser skall åvila de organ vilka grundlagsenligt anförtratts denna uppgift och ske i den ordning som är stadgad i tryckfrihetsförordningen. Det bör således ej heller vara enskild tillåtet att hindra tryckfrihetens utövning. Även denna princip bör komma till uttryck i lagen.

De förbud mot åtgärder av myndighet eller enskild till hinder för tryckfrihetens utövning, som sålunda böra uppställas, kunna emellertid å andra sidan icke innefatta någon förpliktelse att medverka vid tryckning, utgivning eller spridning av skrift. Myndighets skyldigheter i sådant hänseende regleras av gällande författningar. I fråga om enskild gälla i allmänhet endast civilrättsliga regler, enligt vilka dylik förpliktelse föreligger blott på grund av eget åtagande. — — — Det må ock framhållas att det angivna förbudet icke innefattar någon begränsning av den rätt som tillkommer annan medborgare att inom ramen för den lagliga yttrandefriheten granska innehållet i viss tryckt skrift samt därom uttala sitt omdöme och eventuellt sitt ogillande. Denna konsekvens följer av yttrandefrihetens egen natur, som inrymmer samma rätt för envar.

Ur den till tryckfrihet berättigades synpunkt framstå de nu berörda förbudet mot åtgärder, som hindra skrifts tryckning, utgivning och spridning bland allmänheten, såsom rättigheter att utöva dylik verksamhet. Dessa rättigheter ha i förslaget närmare utformats, därvid även vissa inskränkningar gjorts, t. ex. beträffande spridningen av pornografiska skrifter till barn och ungdom. Även i andra hänseenden regleras i förslaget rättigheter, vilka ingå som ett led i eller anknyta till tryckfriheten. Hit höra bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och om författarens och utgivares rätt till anonymitet. Jag hänvisar till den redogörelse för bestämmelserna i förslaget som senare skall lämnas. En principiellt betydelsefull och i viss mån omstridd fråga är skyddet för nyhetsförmedlingen. Denna fråga skall jag därför här närmare beröra.

Rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift.

De sakkunniga ha ansett det påkallat att stadga ett visst skydd för den som lämnat ett muntligt eller skriftligt meddelande till författare eller utgivare av tryckt skrift för offentliggörande i skriften, särskilt med tanke på den fria nyhetsförmedlingens betydelse för pressens verksamhet.

Ett dylikt skydd följer i vissa fall redan av den gällande tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Delaktighetsansvar är nämligen vid tryckfrihetsbrott uteslutet. Då tryckt skrift funnits vara brottslig, blir den som enligt lagens regler är den ansvarige ensam straffad för brottet. Meddelande som legat till grund för skriftens innehåll kan däremot icke föranleda straff för meddelaren, även om meddelandet är straffbart enligt annan lag. En förutsättning för denna strafffrihet är dock, att meddelandet influerat i skriften. Har så ej skett, intar meddelaren icke i straffrättsligt hänseende någon särställning.

Då de sakkunniga bibehålla ett särskilt ansvarighetssystem för tryckfrihetsbrott, blir en konsekvens härav att, liksom i gällande rätt, delaktighetsansvar icke ifrågakommer. De sakkunniga ha dock ansett frågan om meddelarens ställning vara av så framträdande principiell betydelse att denna fråga bör upptagas till särskild behandling. Förslaget innebär att det i princip skall stå envar fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst, då syftet därmed är offentliggörande i tryckt skrift. En begränsning har dock gjorts i fråga om den personkrets, till vilken meddelandet får lämnas. Det föreslagna stadgandet omfattar meddelande till författare eller utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna. Detta stadgande medför sålunda att meddelaren blir fri från ansvar för sitt meddelande, oavsett om detta inflyter i skriften eller ej. Det må emellertid framhållas att varje fortspridande av meddelandet, som icke är nödvändigt för att möjliggöra dess offentliggörande i skriften, är straffbart enligt vanliga regler.

I förslaget upptagas emellertid även vissa undantag från den nu angivna huvudregeln för att möjliggöra beivran av brott mot tystnadsplikt. Fråga

om dylikt undantag, såvitt angår militära befattningshavare, har upptagits av överbefälhavaren i skrivelse den 6 maj 1943 till chefen för försvarsdepartementet. I skrivelsen anfördes att det med hänsyn till viktiga försvarsintressen måste anses otillfredsställande att det icke låter sig göra att lagföra en militär befattningshavare, som medverkat till att upplysningar rörande militära förhållanden, vilka böra undanhållas obehöriga, inflyta i tidningspressen. Möjligheten att straffa den som obehörigen lämnar uppgifter för publicering i tryckt skrift har i direktiven för de sakkunniga särskilt framhållits bland de spörsmål som borde utredas.

De sakkunniga anförde att de skäl som i allmänhet tala för att det bör stå envar fritt att lämna uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift göra sig gällande även då fråga är om hemlig uppgift. Som allmän regel anse de sakkunniga därför böra gälla att skyddet mot obehörigt publicerande av dylika uppgifter tillgodoses allenast genom att offentliggörandet beivras såsom tryckfrihetsbrott i den ordning som föreskrives härom. En tillämpning av denna regel även i fråga om befattningshavare, som i sin tjänst är bunden av tystnadsplikt, skulle emellertid medföra att skyddet för de hemliga uppgifterna i hög grad försvagades.

Såsom närmare utvecklas i betänkandet (s. 125—126) kan ett undantagsstadgande, som möjliggör beivran av brott mot tystnadsplikt i vissa fall, ehuru uppgiften meddelats för offentliggörande i tryckt skrift, göras mer eller mindre omfattande. Beträffande förhållanden, som beröra rikets säkerhet, finnas bestämmelser om tystnadsplikt i 8 kap. strafflagen. Förpliktelsen att iakttaga tystnad om dylika förhållanden gäller för envar; mot denna förpliktelse svarar, såsom jag i det följande skall beröra, även ett i tryckfrihetsförordningen upptaget publiceringsförbud. Utöver de nu berörda fallen kan tystnadsplikt, utan motsvarighet i tryckfrihetsförordningen, vara föreskriven antingen allenast för vissa befattningshavare eller för befattningshavare jämte andra personer. I vissa fall finnas bestämmelser härom i lag; i andra fall framgår tystnadsplikten av administrativa författningar eller av föreskrifter, som eljest meddelats i administrativ ordning.

Med hänsyn till att ett undantagsstadgande innebär en inskränkning i yttrandefriheten och även berör rätten till anonymitet anse de sakkunniga angeläget att detta får en fast avgränsning. Det föreslås därför skola gälla endast i fråga om befattningshavares tystnadsplikt; med befattningshavare jämställs dock den som utövar allmän tjänsteplikt, t. ex. värnplikt. Vidare begränsas undantaget till tystnadsplikt som är stadgad i lag; därmed avses således i första rummet lagbestämmelser till skydd för rikets säkerhet och därutöver de stadganden om tystnadsplikt, som eljest äro meddelade i lag, men icke administrativa författningar, vilka stadga tystnadsplikt, och ej heller andra administrativa föreskrifter därom.

Grundsatsen om frihet för envar att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift skall enligt förslaget gälla även då skriften tryckes utom riket; därmed avses att skapa ett skydd även för nyhetsförmedlingen

till utlandet. För sådant fall föreslås dock ett något vidsträcktare undantag; varje brott mot tystnadsplikt, föreskriven i lag, skall i sådant fall kunna beivras med tillämpning av därom gällande lagregler.

Tryckfrihetsbrotten.

I den gällande tryckfrihetsförordningen angivas de lagliga gränserna för tryckfriheten genom straffbud mot vissa yttranden och meddelanden. Det har varit avsett att tryckfrihetsförordningen i detta hänseende skall vara uttömmande. Denna grundsats har kommit till uttryck i 1 § 1 mom. tryckfrihetsförordningen, där det stadgas bl. a. att ej någon i annat fall än tryckfrihetsförordningen stadgar må kunna tilltalas eller straffas för tryckt skrifts innehåll.

Emellertid har tolkningen av denna grundsats föranlett vissa svårigheter. Tryckfrihetsförordningen har icke ansetts kunna reglera varje förfarande, vari tryckt skrifts innehåll, taget i bokstavlig mening, kommit till användning. Brottsligheten av vissa sådana gärningar bedömes omedelbart enligt allmän lag, t. ex. då fråga är om bedrägeri eller illojal reklam. De sakkunnigas förslag intar i detta hänseende principiellt samma ståndpunkt som gällande rätt. Vissa brottsliga gärningar, som ske genom eller med tillhjälp av tryckt skrift, skola sålunda, såsom närmare utvecklas i betänkandet (s. 115—121 och 250—251), alltjämt bedömas enligt allmän lag. Inom det område som hänföres till tryckfrihetsbrotten är däremot tryckfrihetsförordningens uppräknings uttömmande; någon ytterligare kriminalisering kan icke ske annat än genom ett däri upptaget straffbud.

Tryckfrihetsbrotten indelas enligt förslaget i otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande. Till den förra gruppen hänföras brott som innebära att yttrande eller meddelande i skriften har ett förgripligt innehåll; brott inom den senare gruppen bestå däri att sakförhållande av hemlig natur röjes.

De sakkunniga anföra att ur principiell synpunkt samma inskränkningar i yttrandefriheten böra gälla, vare sig fråga är om yttrande eller meddelande i tryckt skrift eller om en framställning i annan form, samt att därför bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om otillåtet yttrande i tryckt skrift böra överensstämma med motsvarande stadganden i den allmänna strafflagen. Såsom framgår av betänkandet (s. 126—130) föreligger för närvarande vissa skillnader mellan tryckfrihetsförordningens brottskatalog och strafflagen. Dessa skillnader skulle således enligt förslaget bringas att upphöra.

Beträffande sambandet i lagtekniskt hänseende mellan tryckfrihetsförordningen och strafflagen framhålla de sakkunniga att det å ena sidan av konstitutionella skäl är påkallat att tryckfrihetsförordningen angiver vad som är tryckfrihetsbrott, men att å andra sidan den enhetlighet som ur principiell synpunkt är påkallad främjas av att bestämmelserna icke blott

ha samma materiella innehåll utan även anknytas till varandra. Förslaget innehåller därför en uppräknings av de i strafflagen upptagna brott vilka skola anses som otillåtet yttrande, då de förövas genom tryckt skrift; dessa brott angivas därvid endast genom brottsbeteckning eller på annat kortfattat sätt.

Såsom otillåtet offentliggörande genom tryckt skrift upptages i första hand offentliggörande av allmän handling, som skall hållas hemlig. Härvid avses dock endast återgivande av handlingen helt eller delvis, men ej referat därav eller meddelande av därur hämtade uppgifter. Ett mera allmänt publiceringsförbud, vilket gäller alla uppgifter, vare sig de härröra från allmänna handlingar eller erhållits på annat sätt, föreslås skola gälla endast i fråga om förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet. Vilka dessa förhållanden äro anges icke närmare i förslaget; härom hänvisa de sakkunniga till strafflagens bestämmelser i ämnet. Utöver de nu berörda allmänna stadgandena föreslås vissa mera speciella publiceringsförbud.

Ansvarighetsregler.

Enligt allmänna straffrättsliga ansvarighetsregler kan, då flera personer medverkat till brott, ansvar inträda ej blott för den som åstadkommit det brottsliga resultatet såsom gärningsman, utan även för andra som anstiftat brottet eller annorledes medverkat däri. I tryckfrihetsrätten har emellertid sedan gammalt förekommit särskilda, från dessa allmänna bestämmelser avvikande ansvarighetsregler, enligt vilka straffet för tryckfrihetsbrott i princip drabbar endast *en* person såsom ansvarig för skriften. Denne har alltså att svara ej blott för sina egna åtgärder utan för att skriften blivit utgiven med brottsligt innehåll. I vissa situationer, då ansvaret icke kan utkrävas av den som i tryckfrihetsförordningen anges såsom i första hand ansvarig, övergår ansvaret på annan subsidiärt ansvarig.

Beträffande utvecklingen av dessa ansvarighetsregler och särskilt den utformning de erhållit genom 1941 års ändringar i tryckfrihetsförordningen hänvisas till de sakkunnigas betänkande (s. 139—144).

De sakkunniga föreslå att särskilda ansvarighetsregler för tryckfrihetsbrott, med den principiella innebörd som nyss angivits, skola bibehållas. Sådana regler ha tidigare motiverats med att ansvar för medverkan skulle kunna verka hämmande på yttrandefriheten. De personer som komma i fråga såsom medverkande, särskilt vid skriftens tryckning, utgivning och spridning, skulle nämligen ofta i tveksamma fall vägra sin medverkan och därigenom skulle yttrandefriheten lida inskränkning, som kunde sträcka sig avsevärt längre än förebyggandet av tryckfrihetsbrott betingar. De sakkunniga framhålla i anslutning härtill såsom sin ståndpunkt att det otvivelaktigt är till gagn för tryckfriheten att endast en person har att taga ställning till frågan, om han såsom ansvarig för skriften vill medverka till

dess tryckning och utgivning. Även för att underlätta ett snabbt ingripande mot tryckfrihetsbrott utan vidlyftigare efterforskningar i det enskilda fallet anse de sakkunniga det vara av betydelse att ansvaret kan göras gällande mot en i lagen angiven person. Sistnämnda synpunkt gör sig särskilt gällande, då fråga är om tryckfrihetsbrott i den periodiska pressen. Ett efterforskande av författaren, då denne är anonym, skulle — framhålla de sakkunniga vidare — vare sig skriften är periodisk eller icke, innebära ett uppgivande av det anonymitetsskydd som sedan lång tid tillbaka upprätthålles i den svenska tryckfrihetsrätten.

Beträffande principerna för det subsidiära ansvaret anföra de sakkunniga att detta bör vara så anordnat att allenast den som haft möjlighet och anledning att förhindra den brottsliga skriftens utgivning drabbas därav. De sakkunniga yttra härom vidare:

Detta ansvar bör vara begränsat till vissa närmare angivna personer, som enligt allmänna regler äro att anse som medverkande, och den subsidiärt ansvarige bör på förhand kunna beräkna om ansvaret kommer att drabba honom. För honom inställer sig då spørsmålet, om han är villig och beredd att åtaga sig ett sådant ansvar. Lämnar han sin medverkan till skriftens tryckning och utgivning, oaktat han kunnat inse att han skulle bli ansvarig för denna, är det ock berättigat att han får bära ansvaret. Förutsättning för överförande av ansvaret till senare led i ansvarighetskedjan bör således vara allenast omständighet, som föreligger då skriften utgives eller den subsidiärt ansvarige eljest tar befattning med skriften. Vad som inträffat senare, såsom den för skriften ansvariges död eller avvikande ur landet, bör däremot icke medföra en övergång av ansvaret.

Med hänsyn till de principer som de sakkunniga sålunda funnit böra ligga till grund för det subsidiära ansvaret föreslå de sakkunniga vissa ändringar i de bestämmelser härom som tillkommo genom 1941 års lagstiftning. Förslaget innehåller, liksom den gällande tryckfrihetsförordningen, olika ansvarighetsregler för periodisk skrift och för annan tryckt skrift.

Av betydelse för ansvarighetsreglernas principiella innebörd är, i vad mån vid bedömande av tryckt skrifts brottslighet avseende skall fästas vid subjektiva omständigheter. För att en handling eller underlåtenhet enligt allmän strafflag skall anses brottslig krävs att gärningsmannen ådagalagt en viss viljeriktning — uppsåt eller oaktsamhet. De särskilda straffbuden i strafflagen anses i regel kräva uppsåt i förhållande till där beskrivna gärningar. Endast då det uttalats i brottsbeskrivningen eller framgår av sammanhanget anses en oaktsam gärning kunna straffas.

Ansvaret för tryckfrihetsbrott är emellertid, såsom förut framhållits, icke begränsat till den egna gärningen utan avser att skriften blivit utgiven med brottsligt innehåll. För den som är skriftens upphovsman kan väl detta innehåll icke vara främmande, men övriga i egenskap av utgivare, ägare, förläggare, boktryckare eller utspridare ansvariga personer kunna tydligen lämna sin medverkan utan att själva ha tagit del av innehållet i skriften. De sakkunniga framhålla att dylik omständighet icke kan få lända dem till befrielse från straff, då de äro ansvariga för brottet. Därför föreslås

ett stadgande om att, vid bedömande av ansvaret, vad skriften innehåller skall anses infört däri med den ansvariges vetskap och vilja.

I sådant hänseende kan alltså icke åberopas att den ansvarige ej handlat uppsåtligt. Andra omständigheter, som ur straffrättslig synpunkt kunna inverka vid bedömandet av viss gärning, skola däremot, såsom närmare utvecklas i betänkandet (s. 156), om de i det särskilda fallet kunna läggas den tilltalade till last, beaktas även i fråga om tryckfrihetsbrott. En förutsättning härför är således att den för skriften ansvarige i förhållande till sådana omständigheter haft uppsåt eller, då redan oaksamhet är av straffrättslig betydelse, visat oaksamhet.

Rättegången i tryckfrihetsmål.

I direktiven för de sakkunniga framhöllos i första hand bland de ämnen som borde uppmärksammas reglerna om tryckfrihetsprocessen och juryinstitutionen, sådana dessa regler utformats vid 1937 års reform. Departementschefen anförde bl. a. att vägande anmärkningar obestriddligen kunde riktas mot det bestående jurysystemet och att därför lämpliga åtgärder borde övervägas för att vinna en bättre ordning. Huruvida man därvidlag borde införa ett system med lekmän som meddomare eller närmast eftersträva en partiell reform på juryinstitutionens grund, ville departementschefen lämna öppet. Om det skulle anses lämpligast att bibehålla juryn, borde reglerna för dess sammansättning jämkas i sådan riktning att juryn i sin helhet komme att utgöras av personer, vilka icke alltför sällan deltog i rättsskipningen och stode fullt självständiga gentemot parterna i de enskilda målen.

De sakkunniga anföra att det under utredningen visat sig medföra de största svårigheterna att finna lämpliga regler för lekmannainflytandet i tryckfrihetsmålen. Såsom i direktiven föreskrives ha de sakkunniga mot varandra vägt möjligheterna att införa ett system med lekmän såsom meddomare eller att vidtaga en partiell reform på juryinstitutionens grund. Möjligheten att för tryckfrihetsmålen införa en särskild centraldomstol med lekmän såsom bisittare har även undersökts; denna väg har dock ej visat sig framkomlig. De sakkunniga ha i valet mellan dessa olika möjligheter funnit övervägande skäl tala för juryns bibehållande.

I den närmare motiveringen för denna ståndpunkt (s. 183—186) hänvisa de sakkunniga i första hand till de skäl som åberopats vid tryckfrihetsjuryns inrättande år 1815 och vid de överväganden som därefter förekommo om införande av jury även i den allmänna brottmålsprocessen, varvid tanken på en sådan allmän juryinstitution avvisades men behovet och lämpligheten av tryckfrihetsjuryn starkt underströks. Bland de skäl som sålunda tidigare åberopats framhålla de sakkunniga särskilt att juryn genom sin folkliga anknytning skulle utgöra ett särskilt skydd för tryckfriheten och att juryn för brottslighetens bestämmande skulle äga ett friare utrymme än domaren. De sakkunniga yttra härom att, även om juryn lika litet som

domstolen äger i sin dömande verksamhet åsidosätta lagens bestämmelser, det dock är uppenbart att juryn kan friare bedöma det föreliggande processmaterialet och därom draga andra slutsatser än juristdomaren samt att det i tryckfrihetsmål är av värde att bedömandet av den skrift som föranlett åtal kan grundas på hur denna i allmänhet uppfattas av omdömesgilla, vidsynta och självständiga samhällsmedlemmar.

Vidare utveckla de sakkunniga sina synpunkter på frågan om juryns bibehållande sålunda:

Vid tidpunkten för juryns införande var ur folklig synpunkt huvudsyftet med juryn att denna skulle utgöra ett värn mot övergrepp från regeringsmakten och ämbetsmännen. Uppenbart har denna utgångspunkt genom den senare politiska utvecklingen förskjutits. Grundvalen för regeringsbildningen är numera i allmänhet majoritetsförhållandena inom riksdagen. I förhållande till den eller de majoritetsgrupper, som i regel utgöra regeringens parlamentariska stöd, intaga andra partigrupper ställning av opposition och det faller till stor del på dennas lott att ej minst genom pressen utöva den politiska kontrollen över samhällsorganen och deras verksamhet. Att avgöra var gränsen skall dragas mellan befogad presskritik och straffvärt yttrande är ej sällan en svår och grannlaga uppgift. En jury, som företräder en upplöst, allmänt medborgerlig uppfattning, synes i allmänhet vara mera skickad för denna uppgift än en domstol. För domstolarnas egen auktoritet kan det ock vara till fördel, att de icke göras till skiljedomare i politiska frågor. Å andra sidan kan ej förbises att juryns ledamöter, särskilt i politiskt upprörda tider, i högre grad än yrkesdomaren, som i sin domargärning ständigt måste ha för ögonen att bedöma varje sak efter dess egen beskaffenhet, lättare låta sig påverkas av ställningstaganden och stämningar, som icke höra samman med ett objektivt bedömande av det föreliggande fallet. En sådan ojämnhet i rättstillämpningen är särskilt betänklig, om därigenom en skrift, som vid ett objektivt bedömande bort frikännas, skulle drabbas av ansvarspåföljd. I en sådan utveckling, som dock hittills torde varit främmande för den svenska juryn, kan ligga en fara för tryckfriheten. Vad nu yttrats sammanhänger emellertid mindre med frågan om juryns bibehållande än med spörsmålet angående omfattningen av juryns befogenheter och dess sammansättning. Vid övervägande av de skäl, som kunna anföras mot och för juryinstitutionen i tryckfrihetsmål, ha de sakkunniga kommit till den uppfattningen att denna institution alltjämt bör bibehållas. Den har nu i mer än ett sekel varit införlivad med vår tryckfrihetsprocess. Väl kunna meningarna vara delade om det sätt på vilket juryinstitutionen fyllt sin uppgift; vad angår tryckfriheten i dess viktigaste beståndsdel, den politiska yttrandefriheten, torde dock några anmärkningar icke kunna riktas mot juryn. Härmed är icke sagt att ej juryinstitutionen är behäftad med vissa brister. Dessa brister skola behandlas i det följande tillika med de förslag som de sakkunniga framlägga för deras avhjälpande.

De sakkunniga ingå härefter på frågan om juryns befogenheter. Utmärkande för jurysystemet i dess ursprungliga form är att domarfunktionen är uppdelad så att juryn ensam avgör skuldfrågan, medan domstolen på grundval av juryns utlåtande prövar övriga i målet förekommande frågor. Enligt jurysystemet, sådant detta tidigare tillämpats i sitt hemland England, var någon omprövning i domstolsväg av juryns utlåtande, vare sig detta var friande eller fällande, ej tillåten. En sådan kunde däremot äga

rum i de frågor, som voro förbehållna domstolen. I stort sett står den svenska tryckfrihetslagstiftningen kvar på denna standpunkt.

Vid nyare reformer av juryinstitutet i andra länder — de sakkunniga hänvisa till en lagändring i England år 1907 samt till den danska retsplejeloven och den norska straffeprocessloven — har den angivna gränsdragningen mellan domstol och jury icke längre strängt upprätthållits. Vål har juryns friande utlåtande i regel tillagts samma slutgiltiga betydelse som tidigare. Vad åter angår juryns fällande utlåtande torde numera en allmän uppfattning vara att ett sådant utlåtande icke bör beröva den tilltalade det rättsskydd som ligger i en domstolsprövning.

Enligt de sakkunnigas mening tala starka skäl för en reform i samma riktning av juryinstitutionen i vår tryckfrihetslagstiftning. Att ett frikännande juryutlåtande alltid bör lända till efterföljd anse de sakkunniga vara av grundläggande betydelse för att juryinstitutionen skall fylla sin uppgift. Såsom skäl för sin uppfattning att domstolen däremot bör äga avvika från ett fällande juryutlåtande framhålla de sakkunniga:

Såsom redan berörts i det föregående kan det icke förbises att fall kunna förekomma, då juryns utlåtande påverkas av ställningstaganden och stämningar, som icke höra samman med ett objektivt bedömande av det föreliggande fallet. Härtill kommer att de spörsmål, som äga sammanhang med rättstillämpningen i tryckfrihetsmål, ej sällan lämna rum för olika meningar och även i övrigt äro av invecklad natur. Vid en mera vidsträckt rätt till sanningsbevisning i ärekränkingsmål komma också helt visst stora krav att ställas på bevisprövningen i dessa mål. Det kan ej heller anses stå i god överensstämmelse med den tilltalades krav på rättsskydd att ett fällande juryutlåtande är orubbligt även i fall, då en domstolsprövning bort leda till hans friande. Genom att skuldfrågan i dessa fall överlämnas till domstolsprövning öppnas möjlighet att draga denna fråga under prövning i högsta instans. Vål kunna i viss mån samma synpunkter göras gällande i fråga om möjligheten till avvikelse även från friande juryutlåtande; den väsentliga skillnaden föreligger emellertid att samhällets plikt att vaka över att den oskyldige ej fälles till straff alltid är starkare än dess uppgift att tillse att de till brott skyldiga lagföras och dömas. Uppenbart bör ej heller förbises att prövningen i tryckfrihetsmål bör så anordnas att tillbörlig hänsyn även tages till det anspråk på rättsskydd som tillkommer den kränkta parten. Denna synpunkt bör emellertid beaktas i samband med regleringen av grunderna för juryns sammansättning och dess verksamhetsformer, vilka spörsmål skola upptagas till behandling i det följande.

Även i ett annat hänseende upptaga de sakkunniga frågan om juryns befogenheter. Enligt den traditionella uppfattningen har juryn väl att ensam avgöra skuldfrågan men den äger icke befatta sig med målets prövning i övrigt och således ej heller deltaga i straffets utmätande. Såsom skäl för att låta juryn deltaga även i denna fortsatta prövning av målet har anförts att en samverkan mellan jury och domstol i straffmättningsfrågor skulle avlägsna den svaghet som ligger däri att — då juryn ej motiverar sitt beslut — domstolen svävar i okunnighet om juryns uppfattning rörande brottslighetens grad liksom juryn å sin sida, när den fattar sitt beslut, saknar kännedom om domstolens uppfattning i denna fråga. Denna ovisshet

kan leda till att synpunkter, som framkommit i juryn rörande brottets svårhetsgrad, av domstolen lämnas obeaktade. Ovissheten hos juryn om domstolens uppfattning härutinnan kan medföra ett friande utlåtande från juryn i fall då väl ett brott föreligger men juryn anser att detta bör bedömas särskilt lindrigt.

Vad nu anförts har i vissa främmande länder föranlett en utsträckning av juryns befogenheter, i vissa lagstiftningar på det sättet att juryn, sedan skuldfrågan avgjorts, äger deltaga även i straffmätning. En sådan reform även av den svenska tryckfrihetsjuryns befogenheter har föreslagits av processlagberedningen (SOU 1944: 10 s. 12—13, 143, 156).

De sakkunniga finna dessa skäl för en utvidgning av juryns kompetens beaktansvärda men framhålla å andra sidan att juryn genom en sådan anordning i alltför hög grad förlorar sin ställning av en i förhållande till domstolen fristående institution och därigenom väsentligen mister sin hitillsvarande karaktär. För att juryn skall kunna fylla sin uppgift är det enligt de sakkunnigas uppfattning av värde att denna fristående ställning alltjämt bibehålles. Vidare framhålla de sakkunniga att, med den utvidgning av domstolens befogenhet att vid fällande juryutlåtande pröva även skuldfrågan som de sakkunniga förordat, det skulle framstå som inkonsekvent om, sedan nämnda prövning ägt rum, domstolen erhöle en ny sammansättning i fråga om den då återstående prövningen. Även med hänsyn till den sekretess som bör råda i fråga om jurymännens omröstning i skuldfrågan anse de sakkunniga juryns deltagande i domstolens överläggningar vara betänkligt.

Innan jag övergår till frågan om grunderna för juryns bildande vill jag nämna att de sakkunnigas förslag innebär en begränsning av antalet domstolar i tryckfrihetsmål. Sådana mål ha sedan gammalt upptagits endast av underdomstol i stad men icke av häradsrätt, huvudsakligen av den anledningen att boktryckerier tidigare funnos endast i eller i omedelbar närhet av stad. Vid 1937 års reform bibehölls regeln att endast rådhusrätt ägde upptaga tryckfrihetsmål men inskränktes antalet behöriga sådana domstolar till rådhusrätterna i residensstäderna och vissa större rådhusrätter därutöver; hela antalet, som tidigare utgjorde ett 80-tal, är numera 40.

De sakkunniga anföra till en början att tryckfrihetsmålen böra tillhöra de allmänna domstolarna; de anse starka betänkligheter av såväl principiell som praktisk natur inställa sig mot att för tryckfrihetsmålen inrätta särskilda domstolar, vare sig i form av en för hela landet gemensam centraldomstol eller såsom lokala, utom den allmänna domstolsorganisationen stående specialdomstolar.

Med hänsyn till tryckfrihetsmålens säregna beskaffenhet och deras ringa antal anse de sakkunniga antalet rådhusrätter, som äga upptaga tryckfrihetsmål, nu böra ytterligare inskränkas till en rådhusrätt i varje län, som regel rådhusrätten i residensstaden och i undantagsfall, då rådhusrätt icke

finnes i staden, rådhusrätten i annan stad inom länet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Vid detta ståndpunktstagande ha de sakkunniga väl beaktat att en begränsning av antalet behöriga domstolar kunde medföra olägenheter för enskilda parter. Härom framhålla emellertid de sakkunniga att ett sammanförande av tryckfrihetsmålen till rådhusrätten i residensstaden, i jämförelse med nu gällande ordning, skulle medföra ändring endast i sådana fall, då den åtalade skriften är tryckt i annan stad, vars rådhusrätt äger upptaga dylika mål; vad som tryckts i länet i övrigt faller redan nu under rådhusrättens i residensstaden behörighet. Visserligen skulle även ganska folkrika städer, såsom Borås, Eskilstuna, Hälsingborg och Norrköping, förlora egen jurisdiktion i tryckfrihetsmål; antalet sådana mål i dessa städer har emellertid varit obetydligt.

Valet av domstol i tryckfrihetsmål påverkas även av reglerna för juryns bildande. Även de regler som de sakkunniga funnit lämpliga i detta hänseende — och för vilka jag nu skall redogöra — tala för ett sammanförande av målen till en domstol i varje län.

De regler för juryns bildande som upptogos i tryckfrihetsförordningen år 1815 inneburo att juryn skulle utses för varje särskilt mål av parterna och domstolen. Parterna skulle välja vardera 4 och domstolen 5 jurymän. Sedan dessa förklarats ojäviga, ägde vardera parten utesluta en av motpartens och en av domstolens jurymän. Juryn kom således att bestå av 9 personer, av vilka vardera parten utsett 3 och domstolen 3. Denna ordning för uttagande av juryn bestod till år 1937. Åtskilliga förslag till ändrade bestämmelser förekommo under denna tid; härom hänvisas till betänkandet (s. 189—193).

Den år 1937 genomförda reformen innebar att de av domstolen tillsatta jurymännen icke skulle utses för varje särskilt mål. De skulle i stället uttagas genom lottning ur en på förhand av rådhusrätten för en tid av tre kalenderår upprättad jurymannalista. Dessutom ökades antalet domstolsutsedda och minskades antalet partsvalda jurymän. Enligt nu gällande ordning utlottar sålunda domstolen ur jurymannalistan 7 jurymän och parterna nämna vardera 3; parten är därvid icke bunden av jurymannalistan utan kan välja även andra lämpliga personer än de på listan uppförda. Parterna utesluta därefter en av motpartens och en av domstolens jurymän. Visst antal suppleanter uttagas på motsvarande sätt. Juryn i målet består sålunda av 9 ledamöter, varav domstolen tillsatt 5 genom lottning ur jurymannalistan och vardera parten valt 2.

De sakkunniga anföra att mot gällande ordning främst kan riktas den anmärkningen att den icke tillgodoser det folkliga inflytandet vid juryns bildande och att juryn därför icke kommer att uppbäras av samma allmänna förtroende, som om jurymännen utses genom medborgerliga val.

Vidare framhålla de sakkunniga att även ur andra synpunkter vägande erinringar gjorts mot att jurymän utses av parterna samt att partsvalet skarpt kritiserats i 1912 års betänkande med förslag till tryckfrihetsord-

ning och i 1934 års betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning (SOU 1934: 54). De sakkunniga ansluta sig till den ståndpunkt som intagits i dessa betänkanden och förorda sålunda partsvalets avskaffande. Synpunkterna på denna fråga utveckla de sakkunniga sålunda:

Till stöd för partsvalet har ofta framhållits att de partsvalda jurymännens uppgift vore att tillse att parternas synpunkter å ömse sidor bleve beaktade vid överläggningen inom juryn. Detta skäl torde dock icke böra vara avgörande. Juryn har att träffa sitt avgörande på det material som framkommit vid domstolens förhandling i målet och det skulle uppenbart vara till skada för rättssäkerheten, om juryn skulle låta sig bestämmas av upplysningar, som inhämtats från enskilda jurymän och icke varit underkastade båda parternas granskning. En annan synpunkt, som otvivelaktigt är mera vägande, är att genom partsvalet juryn kan tillföras särskild sakkunskap, som för bedömande av det föreliggande fallet är av betydelse. Även om ur sistnämnda synpunkt vissa skäl kunna anföras till stöd för partsvalet, måste det dock med hänsyn till rättsskipningens objektivitet anses som ett allvarligt missförhållande att dömande uppgifter på detta sätt överlämnas åt företrädare för partsintressen.

Den svenska rättsordningen har — anförda de sakkunniga vidare — sedan lång tid tillbaka anslutit sig till den grundsatsen att lekmän som medverka i våra domstolar utses genom medborgerliga val. Mot dylika val har riktats den anmärkningen, att de kunna medföra en icke önskvärd politisering. De sakkunniga anse dock att, ehuru dessa farhågor icke äro helt ogrundade, betydelsen därav överdrivits samt att, även i sådana fall då vid valet politiska synpunkter icke kunna anses ha varit uteslutna, de valda i sin domaruppgift, enligt vad erfarenheten visat, snart bortse från sin politiska inställning. Ett korrektiv mot juryns maktmissbruk ligger även, enligt förslaget, i domstolens befogenhet att ompröva juryns fällande utlåtanden.

Vad angår den valförsamling, åt vilken valet bör anförtros, anse de sakkunniga övervägande skäl tala för att någon redan bestående korporation erhåller detta uppdrag; omedelbara val kunna icke komma i fråga. Förslaget innebär att valet skall anförtros åt landsting samt, i städer som icke deltaga i landsting, åt stadsfullmäktige. Till stöd för denna lösning framhålls att valet bör vara mera enhetligt samt att endast ett mindre antal jurymän erfordras för de arbetsuppgifter som åligga dessa. Valet skall, i likhet med vad som gäller om nämndemän, ske genom majoritetsval; den proportionella valmetoden kunde nämligen medföra att jurymännen på ett icke önskvärt sätt betraktade såsom sin uppgift att inom juryn företräda vissa väljargrupper.

I direktiven för de sakkunniga hade framhållits att reglerna för juryns sammansättning borde jämkas i sådan riktning att juryn i sin helhet komme att utgöras av personer, vilka icke alltför sällan deltog i rättsskipningen. De sakkunniga anförda härom att detta krav med nu gällande regler tillgodoses i mycket ringa omfattning samt att en orsak härtill, förutom sättet för juryns tillsättande i varje särskilt mål, är den ringa förekomsten

av tryckfrihetsmål. Därför möta stora svårigheter att inom juryprocessens ram tillgodose kravet på domarerfarenhet hos juryns ledamöter. Detta gäller även med den begränsning av antalet domstolar som de sakkunniga förordat. Ej heller torde detta resultat annat än i undantagsfall kunna nås genom en begränsning av den krets, jurymannakåren, ur vilken juryns ledamöter uttagas. De sakkunniga anse emellertid frågan om jurymannakårens storlek påkalla uppmärksamhet ur en annan synpunkt, nämligen för att möjliggöra en lämplig sammansättning av juryn. En begränsning av antalet för jurymannauppgift utsedda personer till vad som påkallas av processuella skäl skulle öka möjligheten att till uppgift utse dem som äro fullt skickade för sin uppgift. De sakkunniga uttala att det kan väntas att denna möjlighet kommer att tillvaratas av de representativa organ, landstingen och stadsfullmäktige i de större städerna, åt vilka valet av jurymän skulle anförtros.

För att emellertid det av departementschefen uttalade önskemålet om domarerfarenhet hos juryns ledamöter skall kunna åtminstone i viss utsträckning tillgodoses måste anknytning sökas till den allmänna rättsskipningen. Detta kan ske på det sättet att jurymannakåren till någon del utses bland personer som förvärvat sådan erfarenhet såsom nämndemän vid allmän underrätt. Hur stor del av jurymannakåren som bör tagas ur nämndemännens krets, kan vara föremål för delade meningar. De sakkunniga ha stannat för att föreslå en tredjedel.

En sammanfattning av de föreslagna reglerna för juryns bildande utvisar i huvudsak följande. För varje rådhusrätt, som är behörig att upptaga tryckfrihetsmål, skall finnas en jurymannakår om 24 personer, fördelade i två grupper med 16 jurymän i den första och 8 jurymän i den andra gruppen. Jurymännen i den andra gruppen skola vara eller ha varit nämndemän vid allmän underrätt. Hela jurymannakåren utses länsvis genom val av landsting och stadsfullmäktige i städer, som ej delta i landsting. Partsvalet har ej bibehållits; däremot äger vardera parten alltjämt rätt att utesluta visst antal jurymän, nämligen tre inom den första gruppen och en inom den andra. I övrigt nedbringas antalet genom lottning så att i den första gruppen kvarstå 6 och i den andra gruppen 3 jurymän. Dessa bilda den i målet tjänstgörande juryn.

Av principiell betydelse äro även de regler som meddelas om förhållandet mellan domstolen och juryn i rättegången. I direktiven för de sakkunniga uttalades att den kritik som framförts mot de år 1937 antagna reglerna för tryckfrihetsprocessen bl. a. riktat sig mot den ringa kontakten mellan juryn och domstolen. Samverkan mellan domare och lekmän i den allmänna rättsskipningen sker under sådana former att domaren före målens avgörande kan tillföra lekmännen den erforderliga lagkunskapen; detta är en domaren i lag ålagd skyldighet. Även inom juryprocessen är det av betydelse för att juryn skall kunna fylla sin uppgift att juryn beredes tillfälle att i förekommande rättsliga spörsmål erhålla upplysningar om gällande rättsreglers innebörd och tillämpning. De sakkunniga ha fram-

lagt förslag i sådant syfte. Bestämmelser härom äro dock icke upptagna i förslaget till tryckfrihetsförordning utan ingå i den föreslagna särskilda lagen med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Jag får därför tillfälle att i annat sammanhang återkomma till denna fråga. Här vill jag endast nämna att förslaget i huvudsak innebär att rättens ordförande på kallelse av juryn skall komma tillstådes under juryns enskilda överläggning för att meddela upplysningar om vad lag stadgar. Varje jurymän har ansetts böra äga befogenhet att påkalla sådana upplysningar av rättens ordförande. Sedan denne lämnat de begärda upplysningarna, får han icke vidare närvara vid juryns överläggning.

Särskilda bestämmelser för krigstid.

I direktiven för de sakkunniga erinrades om att 1944 års riksdag såsom vilande antagit ett förslag om upphävande av den då gällande 6 § tryckfrihetsförordningen, vilken innehöll bestämmelser om förhandsgranskning, införselsförbud och utgivningsförbud beträffande tryckt skrift. Förslaget blev, såsom jag redan framhållit, slutligt antaget år 1945. Departementschefen anförde därefter i direktiven att det borde övervägas, huruvida och i vilken form de berörda bestämmelserna borde ersättas av andra, vilka, med minsta möjliga intrång i tryckfriheten, för krigstid öppnade erforderliga möjligheter till kontroll över tryckta skrifter. Vidare framhöll departementschefen att det med tanke ej minst på behovet av utomordentliga bestämmelser inom tryckfrihetens område hade ifrågasatts, att vårt land för krigsfall borde äga tillgång till en procedur, enligt vilken man under noggrant angivna förutsättningar och i betryggande former snabbt kunde genomföra en till krigstiden begränsad ändring av grundlagarnas stadganden. Ehuru detta uppslag ägde en syftning utöver tryckfrihetsförordningens ram och tvivelsutan mötte vissa betänkligheter, förtjänade det, enligt departementschefens mening, att närmare övervägas i samband med en översyn av tryckfrihetsförordningen. Departementschefen framhöll att, om en sådan procedur kunde tillgripas, en särskild beredskapslagstiftning för tryckfriheten under krig tydligen skulle te sig mindre påkallad än eljest.

De sakkunniga ha emellertid vid övervägande av frågan om tryckfrihetens ställning under krigstid icke funnit sig böra framlägga något förslag till avvikande bestämmelser i syfte att möjliggöra förhandsgranskning eller andra administrativa ingripanden eller till särskilda former för antagande av sådana bestämmelser. Skälen till denna ståndpunkt, vilka närmare utvecklas i betänkandet (s. 41—42), äro i huvudsak att de sakkunniga icke funnit sig övertygade om ändamålsenligheten av förhandsgranskning, utgivningsförbud och andra administrativa åtgärder mot tryckta skrifter under krigstid och därför icke ansett möjligt att utforma bestämmelser, avsedda att träda i tillämpning under omständigheter, som icke kunna på förhand överblickas. Vad angår frågan om grundlagsändring i snabbare former erinra de sakkunniga om att frågan härom varit före i riksdagen i anled-

ning av en motion i första kammaren vid 1940 års riksdag (nr 1) men då icke lett till någon åtgärd. De sakkunniga anföra att de tryckfrihetsrättsliga bestämmelserna i fråga om grundlagsskyddet böra intaga samma ställning som andra i grundlagarna upptagna stadganden till skydd för medborgerliga rättigheter samt att de sakkunniga icke ansett sig böra i förevarande sammanhang närmare utreda den omstridda frågan om mera generella regler för grundlagsändring genom ett snabbare förfarande.

Det må framhållas att de sakkunnigas avvisande av särskilda beredskapsbestämmelser för krigstid endast hänför sig till frågan om ingripanden mot tryckta skrifter i administrativ ordning eller eljest i andra former än vanligen gällande. Däremot avses i detta sammanhang icke spörsmålet om tryckfrihetens lagliga gränser under krigstid. De sakkunniga ha bland de brott som skola utgöra tryckfrihetsbrott, då de förekomma i tryckt skrift, upptagit krigsförräderi, vilket i regel är straffbelagt endast då riket befinner sig i krig. I detta hänseende innefattar förslaget således en beredskapslagstiftning för krigstid. Det kan även framhållas att vissa straffbud mot publicitetsbrott, vilka i princip äro tillämpliga även i fredstid, få en avsevärt större praktisk betydelse, då särskilda anstalter för försvaret och folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden vidtagas, och således i viss utsträckning äro av beredskapskaraktär.

Yttranden över de sakkunnigas förslag.

Infordrade yttranden över de sakkunnigas förslag ha avgivits av justitiekanslersämbetet, Svea hovrätt, Göta hovrätt, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kronobergs, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län, rådhusrätterna i Eskilstuna, Göteborg, Halmstad, Norrköping och Stockholm, generalpoststyrelsen, skolöverstyrelsen, rikets allmänna kartverk, riksarkivet, riksbibliotekarien, överbibliotekarierna vid universitetsbiblioteken i Uppsala och Lund, överbefälhavaren, straffrättskommittén, statspolisintendenten och statens kriminaltekniska anstalt. Överståthållarämbetet har bifogat yttranden av polismästaren, kriminalpolisintendenten och förste stadsfiskalen i Stockholm, länsstyrelserna i Kalmar och Hallands län ha bifogat yttranden av landsfogdarna i dessa län och riksarkivet har bifogat yttranden av lands- och länsarkivarierna samt stadsarkivarien i Stockholm. Vid överbefälhavarens utlåtande äro fogade yttranden av försvarsgrensheferna.

Vidare ha efter remiss yttranden inkommit från riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund, Landsorganisationen i Sverige, Publicistklubben, Svenska journalistföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen, Sveriges författareförening, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska bokhandlareföreningen, Svenska boktryckareföreningen, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet. Förening-

en Sveriges stadsdomare, som erhållit tillfälle att yttra sig över förslaget, har icke begagnat sig därav och Svenska arbetsgivareföreningen har förklarat sig avstå från att yttra sig.

De sakkunnigas förslag att ersätta den nu gällande tryckfrihetsförordningen med en helt ny lag har tillstyrkts av samtliga de myndigheter och sammanslutningar som yttrat sig om denna fråga. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* yttrar att, även om ur pietetssynpunkt skäl kunna anföras för att inordna de nya materiella reglerna inom den ålderstigna tryckfrihetsförordningens ram, det måste erkännas att de fördelar, som vunnits genom utarbetandet av en helt ny förordning, äro så väsentliga att de väl motivera det tillämpade förfaringssättet. Tillfredsställelse över att en helt ny tryckfrihetsförordning utarbetats uttalas även av *länsstyrelserna i Malmöhus och Västmanlands län* samt av *Svenska tidningsutgivareföreningen* och *Svenska bokförläggareföreningen*.

I allmänna uttalanden om de sakkunnigas förslag betecknas detta av ett stort antal remissinstanser, såväl i formellt som materiellt hänseende, såsom väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Sålunda anför *justitiekanslersämbetet*:

Efter den grundliga och omsorgsfulla genomarbetning av tryckfrihetsrätten, som präglat betänkandet både i vad angår principiella spörsmål och beträffande enskildheterna, framträder den föreliggande lagstiftningsfrågan i ett väl utrett skick. Den grund som sålunda lagts för frågans fortsatta behandling är desto värdefullare som många av de behandlade problemen måste betecknas som ovanligt svårbemästrade, orsakat skarpa meningsmotsättningar under tidernas lopp och givit upphov till ett flertal förslag till lösning. Det nu framlagda förslaget bygger i huvudsakliga delar på de principer, som prövats under mer än ett sekel och i allt väsentligt befunnits gagneliga. I åtskilliga hänseenden ha betydelsefulla nyheter föreslagits, varigenom den hävdvunna tryckfriheten ytterligare befästs; på några punkter synes förslaget dock gå väl långt i tillgodoseendet av tryckfrihetsintresset. Formellt sett utmärkes förslaget av överskådlighet, reda och lättläshet, förtjänster som framstå som särskilt betydelsefulla i jämförelse med det skick, vari den gällande förordningen efter alla partiella reformer nu befinner sig.

Överståthållarämbetet anför att bestämmelserna i förslaget synas ägnade att utgöra ett verksamt skydd för en allmän tryckfrihet genom att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning under hänsynstagande till andra av samhället skyddade intressen. Ämbetet tillstyrker därför i princip det framlagda förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* finner förslaget väl ägnat att tillgodose kravet på såväl bättre systematik i uppställning som större klarhet i innehåll samt har i allmänhet icke någon erinran att göra mot föreslagna sakliga ändringar. *Länsstyrelsen i Uppsala län* finner förslaget i det stora hela väl motiverat. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* yttrar att förslaget i formellt hänseende kännetecknas av reda, klarhet och ett föredömligt lagspråk samt att det även i materiellt hänseende innebär betydande förbättringar, varför mot flertalet av de föreslagna ändringarna

intet är att erinra. Liknande omdömen uttalas av *länsstyrelserna i Kalmar, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus* samt *Västmanlands län* och av *rådhusrätterna i Göteborg, Norrköping och Stockholm* samt *riksarkivet och krigsarkivet*.

Överbefälhavaren anför:

En grundläggande regel inom det svenska samhället är att offentlig insyn skall vara möjlig såväl på statsförvaltningens olika områden som i allmän verksamhet i övrigt. Denna regel har satt sin prägel också på föreliggande förslag. Icke minst för försvarets del är dylik offentlighet principiellt av stor betydelse. Den militära verksamheten är nämligen i behov icke blott av medborgarnas på kunskap grundade förtroende utan även av på saklig insikt fotad kritik. Med hänsyn härtill kan jag ansluta mig till grundtankarna i de sakkunnigas framställning och till grundreglerna i deras förslag, även om jag har att göra erinringar i fråga om vissa detaljer.

Justitieombudsmannen uttalar att förslaget är väl förtjänt att läggas till grund för blivande lagstiftning i ämnet. *Sveriges advokatsamfund* yttrar att tryckfrihetens betydelse såsom grundval för ett fritt samhällsskick knappast kan överskattas. Samfundet har med stor tillfredsställelse tagit del av betänkandet och skänker sitt varma erkännande åt de sakkunnigas tydliga strävan att förverkliga den svenska tryckfrihetens grundprinciper under moderna samhällsförhållanden samt att utrensa sådana för dessa principer främmande särbestämmelser, vilka under trycket av tillfälliga förhållanden infogats i gällande tryckfrihetsförordning. Såvitt samfundet vid sin granskning kunnat finna skapar förslaget i stort sett erforderliga garantier för fritt meningsutbyte och allsidig upplysning samt för kontroll över och fri kritik av de allmänna samhällsorganens verksamhet. *Landsorganisationen* anför att förslaget i redaktionellt och formellt avseende innebär en genomgripande omstöpning av den nu gällande, i samma avseenden ofta rätt otympliga tryckfrihetsförordningen samt uttalar i allmänhet tillfredsställelse över de materiella avvikelser från gällande rätt som förslaget uppvisar. *Publicistklubben* finner att förslaget i sin allmänna tendens och i de flesta av sina konkreta bestämmelser motsvarar de önskemål man från pressens synpunkter kunnat hysa om en reformerad tryckfrihetsförordning. Det är ägnat att skänka tryckfriheten ett ökat skydd. Sett ur en vidare synvinkel innebär detta stärkande av tryckfriheten även ett stärkande av yttrandefriheten till gagn för envar. Med tillfredsställelse hälsas vad som tillgodogjorts å ena sidan av reformtankarna i 1912 års sakkunnigförslag, å andra sidan av erfarenheterna under andra världskriget rörande de vådor, för vilka tryckfriheten och därmed medborgarnas insikt om nationens läge utsatts under utrikespolitiska påtryckningar. Sammanfattningsvis framhåller klubben det angelägna i att det föreliggande förslaget lägges till grund för proposition, som snarast möjligt framlägges för riksdagen. Behovet av en tydligare och förbättrad lagfästning av tryckfrihetens grundsatser har länge varit känt och erkänt, men reformerna ha alltför länge fått stanna vid ansatser och försök. Det framlagda förslaget synes, med de ändringar som klubben föreslår, vara väl ägnat att åvägabringa ett ökat förtroende och en större stabilitet på detta

viktiga rättsområde. *Svenska journalistföreningen* yttrar att förslaget för-
enar den största varsamhet i sak men en radikalt ny formgivning samt ut-
trycker sin mycket stora tillfredsställelse över det skickliga och ur pressens
synpunkt så värdefulla arbete som resulterat i förslaget. Det vore synner-
ligen olyckligt, om icke detta förslag finge leda till antagande av en ny
tryckfrihetsförordning. *Svenska tidningsutgivareföreningen* anför att försla-
get utformats på ett ur pressens synpunkt i stort sett lyckligt sätt samt fram-
håller vidare att föreningen kommit till den uppfattningen att tillbörlig hän-
syn till traditionell svensk uppfattning av tryckfriheten såsom en hörnpelare
i vårt samhällsskick tagits samtidigt som utvecklingens krav väl beaktats.
Även *Svenska boktryckareföreningen* anser förslaget väl ägnat att läggas som
grund för lagstiftning.

Förslagets huvudgrunder ha lämnats helt utan erinran av *Göta hovrätt*,
länsstyrelserna i Gävleborgs och Norrbottens län, *statens kriminaltekniska*
anstalt och *Sveriges författareförening*.

Beträffande omfattningen av de ämnena, som enligt förslaget
behandlas i tryckfrihetsförordningen, framställas i huvudsak icke några
erinringar. *Publicistklubben*, som tillstyrker förslaget i denna punkt, anför
att härvid icke förbisetts att den tekniska utvecklingen kan medföra behov
av snara utvidgningar av områdena för tryckfrihetsprincipernas tillämp-
ning. Härom yttrar klubben bl. a.:

Ur synpunkten av tryckfriheten som ett utflöde ur yttrandefrihetens prin-
cip synas allt flera av den tekniska utvecklingen betingade meddelelsefor-
mer komma i liknande ställning som det tryckta ordet. I detta samman-
hang bör påpekas att radion blivit ett allt viktigare instrument för spridan-
de av såväl underrättelser som tankar och åsikter. Betecknande är att ra-
dions medarbetare jämställas med tidningarnas i fråga om medlemskap i
publicistklubben. Det kan förutses att lagstiftningen inom en icke alltför
avlägsen framtid bör ta ställning till bl. a. ett radiofrihetens problem.

Vad särskilt angår regleringen av vissa delar av de tryckfrihetsrättsliga
bestämmelserna i annan författning än grundlagen framhåller *Landsorga-
nisationen* att sekretessbestämmelsernas utbrytande ur tryckfrihetsförord-
ningen år 1937 var en åtgärd, vars lämplighet kan diskuteras, emedan med-
givandet att genom allmän lag göra undantag från offentlighetsgrundsatsen
kan vara ägnat att inbjuda till en långtgående beskärning av denna, sär-
skilt som de grunder, enligt vilka genom sådan lag handlingar få förklaras
hemliga, nödvändigtvis måste i tryckfrihetsförordningen givas en mycket
vid och tänjbar avfattning. Även *Svenska journalistföreningen* uttalar att mot
förslaget kvarstår den kritik som vid tillkomsten av 1937 års regler om all-
männa handlingars offentlighet framfördes mot sekretessreglernas utbry-
tande ur grundlagen. *Publicistklubben*, som livligt instämmer i ett uttalande
av de sakkunniga att grundlagsskyddet bör omfatta alla bestämmelser av
principiell betydelse, anser att kompletteringen genom en särskild, noga spe-
cificerad sekretesslag förmodligen är ofrånkomlig men betonar vikten av
att det i grundlagen noga angives, vilka områden en sekretesslag över huvud

får beröra och, kanske ännu hellre, vilka intressen sekretesslagstiftningen icke får inkräkta på.

Till vissa särskilda frågor om gränsdragningen mellan tryckfrihetsförordningen och annan lag återkommer jag i det följande.

Justitieombudsmannen uttalar att, om icke någon bestämd uppgift framdeles skall tillkomma den i 108 § regeringsformen avsedda tryckfrihetskommittén, denna bör upplösas och att därför förslag till härför erforderliga grundlagsändringar bör framläggas för riksdagen i samband med förslaget till tryckfrihetsförordning. Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* anser tryckfrihetskommittén böra avvecklas.

Några erinringar ha icke i yttrandena framställts mot den för förslaget grundläggande principen att missbruk av tryckfriheten skall få beivras endast genom åtal vid domstol eller mot det i konsekvens härmed föreslagna avskaffandet av de stadganden om konfiskation utan rättegång i vissa fall, vilka nu finnas upptagna i tryckfrihetsförordningen.

De sakkunnigas förslag att vidga garantierna för tryckfrihetens utövning genom ett särskilt stadgande (1 kap. 2 § andra stycket), riktat även mot vissa åtgärder, vilka äro till hinder för tryckning, utgivning av skrifter eller dess spridning bland allmänheten, tillstyrkes i princip av *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund*, *Landsorganisationen*, *Publicistklubben* och *Svenska tidningsutgivareföreningen*. *Tidningsutgivareföreningen* framhåller särskilt att erfarenheterna på detta område utomlands äro talande. I den politiska intressekampen undertrycka härskande meningsriktningar i åtskilliga länder oppositionella tidningar genom förbud mot pappersleveranser, hinder för transport av papper, antagande av rigorösa lagstiftningsåtgärder, som i realiteten äro riktade mot en tidning eller en grupp av tidningar o. s. v. I några länder har utgivningen av tidningar monopoliserats till att vara medgiven enbart för vissa av den härskande regimen godkända organisationer och partier. Föreningen anser visserligen att risken för en sådan utveckling i Sverige är mindre än i många andra länder men att en lagstiftning, som är avsedd att bliva av bestående karaktär, bör taga sikte jämväl på att förhindra sådana ingrepp mot tryckfriheten som endast kunna tänkas förekomma i politiskt upprörda tider. *Svea hovrätt* anser dock att stadgandet knappast blir av verklig nytta, med mindre det förses med straffrättslig sanktion för alla sådana fall, då överträdelse icke, såsom när den begås av ämbetsman, innefattar ett brott för sig. Överträdelse kan visserligen — såsom de sakkunniga framhållit — utgöra underlag för skadeståndsskyldighet. Hovrätten uttalar att bevissvårigheter kunna göra denna sanktion mindre effektiv samt förordar därför och även av rent principiella skäl att, om straffsanktion icke anses böra ifrågakomma, det uttryckligen stadgas att skadestånd kan utdömas icke blott för ekonomisk utan även för s. k. ideell skada; såsom jämförelse hänvisar hovrätten till 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt.

Sveriges advokatsamfund har övervägt, om icke stadgandet borde förbindas med ett straffbud, men finner sig icke övertygat om att ett sådant skulle vara ägnat att nämnvärt stärka stadgandets effektivitet. *Förste stadsfiskalen i Stockholm* anser att stadgandet utan straffbestämmelse skulle bli helt utan effekt i en mångfald situationer, då det rättsstridiga handlandet icke är av den natur att straffbud mot våld eller rättsstridigt tvång kunna tillämpas, och att därför straffansvar bör föreskrivas för överträdelse av stadgandet.

I en del av de yttranden som sålunda äro i princip tillstyrkande har även frågan om stadgandets räckvidd berörts och därvid kritik i vissa hänseenden riktats mot vad de sakkunniga anfört härom; dessa spörsmål skall jag behandla närmare i den särskilda redogörelsen för förslaget.

Det föreslagna stadgandet har å andra sidan i vissa yttranden mött betänkligheter. *Justitiekanslersämbetet* ifrågasätter lämpligheten av förbud för myndigheter och enskilda att vidtaga åtgärder, som hindra tryckfrihetens utövning, samt anför vidare:

Vid olika tillfällen ha ideella föreningar, andra enskilda organisationer m. fl. vidtagit åtgärder för att hindra spridning av vissa tryckalster. Dessa åtgärder, om än principiellt betänkliga, ha framstått som så berättigade, att de vunnit allmänt gillande. Det synes icke kunna uteslutas, att även framdeles tryckta skrifter komma att spridas som ej heller enligt en reformerad tryckfrihetslagstiftning låta sig bekämpas med åtal och dom; att tillgripa åtal är ingalunda alltid en väl framkomlig väg att vinna rättelse och detta alldeles oavsett om den kränkte har en rättvis sak. Exempel å dylika skrifter erbjuder s. k. skandaltidningar och pornografika. Ett ytterligare skäl mot här ifrågavarande stadgande är avsaknaden av straffpåföljd för åsidosättande av förbudet.

Svenska journalistföreningen anser det vara principiellt i sin ordning att icke heller enskilda tillåtas uppställa hinder för skrifts tryckning, utgivning, spridning eller läsning, som till sin verkan är sådant att opinionsfriheten inskränkes. Med hänsyn till svårigheten att överblicka stadgandets verkningar avstyrker dock föreningen förslaget, såvitt det avser åtgärder av enskilda. Även *länsstyrelsen i Kronobergs län* befarar att stadgandet i praktiken kan bli svårtolkat och att vissa gränsfall kunna inbjuda till rättstvister.

De sakkunnigas förslag att genom ett uttryckligt stadgande säkerställa rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift har i åtskilliga yttranden tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Sålunda finner *Sveriges advokatsamfund* bestämmelsen väl motiverad. Värde av bestämmelsen såsom ett skydd för en fri nyhetsförmedling framhålles även av *Landsorganisationen*, *Publicistklubben* och *Svenska journalistföreningen*.

Militieombudsmannen biträder i princip förslaget om ett sådant stadgande men anser att den därav följande strafffriheten för meddelaren, när fråga är om icke periodisk skrift, bort begränsas till de fall då meddelan-

det influtit i skriften. Beträffande periodisk skrift anser militieombudsmannen motiverat att från straffrihetsregeln utesluta fall, då meddelaren bort inse att den meddelade uppgiften, med hänsyn till arten av det förhållande den angår, icke komme att offentliggöras i den skrift varom är fråga. Såsom motivering för denna ståndpunkt anför militieombudsmannen:

Mitt tvivelsmål gäller spørsmålet i vad mån ett grundlagsstadgande av den lydelse som upptagits i kap. 1 § 1 andra stycket medgiver åklagare och domstol att lämna utan avseende lösa eller ogrundade invändningar av t. ex. en för fortspridande av ärekränkande uppgift misstänkt eller tilltalad person att han lämnat uppgiften för offentliggörande i tryckt skrift. Spørsmålet kanske är av mindre vikt i vad gäller periodisk skrift även om det ej heller beträffande sådan kan anses betydelselöst. Därest exempelvis till en redaktion av en periodisk facktidsskrift framföres ett ärekränkande meddelande rörande något förhållande på ett annat område, synes det vara föga anledning att meddelaren alltid skall vara straffri även om han helt grundlöst utgått från att uppgiften skulle offentliggöras i tidskriften. Icke minst torde slutorden i bestämmelsen medföra att hans uppgivna syfte svårligen kan lämnas utan avseende. Av större betydelse torde dock spørsmålet kunna bli i fråga om meddelande till författare av annan skrift, enkannerligen om det uppkommer innan skriften utgivits eller ens till någon del författats. Då det ej kan fordras att den som mottagit meddelande förut framträtt såsom författare av utgivna skrifter, måste tydligen även meddelande till presumtiv författare omfattas av bestämmelsen. Till den, som anger sig ha för avsikt att författa och trycka en skrift eller om vilken meddelaren eljest tror att han har sådan avsikt, skulle utan inskränkning kunna lämnas meddelande, som då det framföres till annan skulle ådraga meddelaren ansvar. Att i sådan utsträckning låta meddelares straffbarhet bortfalla kan knappast vara lämpligt.

Å andra sidan har i några yttranden yppats tvekan om lämpligheten av det föreslagna stadgandet eller detta direkt avstyrkts. *Svea hovrätt* finner det icke uteslutet att stadgandet kan obehörigen utnyttjas så att en gärning icke kan åtkommas med straff, ehuru brottsligt förfarande i själva verket föreligger. Som exempel härpå anges att någon som ett led i spioneribrott lämnar uppgifter i föregivet publiceringssyfte till en tidningsredaktion. Vidare förutsättes i exemplet att publicering icke sker och att således ansvar för otillåtet offentliggörande icke ifrågakommer. Hovrätten påpekar att, även om i detta exempel meddelarens objektiva gärning kan ledas i bevis, han på grund av det föreslagna stadgandet kan bli fri från straff, emedan det icke mot hans bestridande kan bevisas att han icke åsyftat att lämna uppgifter för offentliggörande i skriften. Hovrätten anser det önskvärt att sådana missbruk av den föreslagna friheten kunna stävas samt yttrar att även eljest, då uppgifter lämnas till annan utan att avsedd publicering äger rum, dessa kunna missbrukas av mottagaren och förorsaka ohägn, som kan bli svårt att beivra. Faran för att uppgifterna spridas till obehöriga är särskilt stor när de lämnas till en tidningsredaktion, där ett flertal personer kunna inneha mer eller mindre underordnade befattningar. Hovrätten anser vidare att det föreslagna stadgandet och motiven för detta kunna lämna rum för tvekan, om därmed avsedd straffrihet för meddela-

ren skall inträda även i fall då en tillämnad författare, till vilken uppgifterna lämnas, aldrig låter utgiva äsyftade skrift eller ens författar något manuskript därtill. Om stadgandet har denna innebörd, kan det ligga nära till hands för en fördomsfri meddelare av uppgifter att söka ernå strafffrihet för dessas innehåll genom att påstå att de lämnats till annan i syfte att av denne begagnas i tryckt skrift. Med hänsyn till de olägenheter, som kunna vara förenade med den föreslagna ändringen av gällande rätt, varigenom i hithörande fall meddelaren skulle bli fri från ansvar för innehållet i uppgifter, som icke publiceras, uttalar hovrätten tvekan huruvida ändringen är tillräckligt motiverad.

Länsstyrelsen i Kronobergs län avstyrker det föreslagna stadgandet och anför som skäl härför bl. a. att det kan ifrågasättas om värnet för tryckfriheten kräver så långt gående inskränkningar i skyddet för den enskildes goda namn och rykte. Därest förslaget genomföres, kan en person gå från den ena tidningsredaktionen till den andra och framslunga de mest äre-röriga beskyllningar mot en oförvitlig medborgare utan att riskera något som helst straffansvar, ett ansvar som drabbar honom så snart han uttalar sin beskyllning utan begäran om offentliggörande i tryckt skrift. Ej sällan förekomma klagomål att nuvarande tryckfrihetsregler ej äro ägnade att skänka tillräckligt skydd åt den enskilde, som i tryckt skrift angripes på heder och ära. Ett genomförande av de sakkunnigas förslag i denna del skulle ingalunda vara ägnat att minska dessa farhågor utan tvärtom giva ökat fog åt uppfattningen om bristande skydd åt den enskilde. Länsstyrelsen anser vidare stadgandet framträda i en egendomlig dager vid jämförelse med vad de sakkunniga föreslå om ansvar enligt allmän lag för vissa annonser m. m. Även *Stockholms rådhusrätt* anser på liknande skäl konsekvenserna av det föreslagna stadgandet mindre tilltalande och ifrågasätter om icke detta bör utgå eller i varje fall erhålla en formulering, som icke går lika långt i fråga om att fritaga en meddelare från ansvar. *Rådhusrätten i Halmstad* finner att stadgandet kan lämna ett alltför fritt spelrum åt vilseledande eller ärekränkande uppgifter och ryktessprideri samt att det starkt kan ifrågasättas, huruvida meddelaren bör gå fri från ansvar, oavsett om meddelandet inflyter i skriften eller ej.

I vissa yttranden har i detta sammanhang förslaget att meddelande som nu avses skall kunna lämnas till redaktion och innebörden av detta begrepp gjorts till föremål för en kritisk granskning; denna fråga skall jag närmare beröra i den särskilda redogörelsen för förslaget.

Vad härefter angår det undantag (7 kap. 3 § i förslaget) som de sakkunniga föreslagit i syfte att möjliggöra beivran av brott mot tystnadsplikt i vissa fall har förslaget i denna del lämnats utan erinran i flertalet yttranden. Särskilt vill jag nämna att förslaget uttryckligen tillstyrkes av *överbefälhavaren*.

Militieombudsmannen anför att de skäl, som av de sakkunniga anförts för att man, med avsteg från de för tryckfriheten i övrigt gällande ansvarsreglerna, meddelar föreskrifter om straff för befattningshavare för brott

mot tystnadsplikt, onekligen starkt tala för införandet av en sådan regel. Militieombudsmannen — vilken, såsom jag i annat sammanhang skall närmare redogöra för, anser att meddelaren i allmänhet bör åtnjuta anonymitetsskydd — finner emellertid att bestämmelsen i praktiken kan medföra att anonymitetsskyddet inskränkes i vidare mån än som avses. Denna synpunkt utvecklas närmare på följande sätt:

Sålunda torde den föreslagna regeln komma att oförmånligt inverka på möjligheterna att bevara anonymiteten för en meddelare även då denne icke är sådan person som avses i lagrummet. Redan för att utröna huruvida en viss uppgift härrör från en dylik meddelare kan det nämligen bliva erforderligt verkställa utredning varigenom denne blir känd. Med hänsyn till att beträffande militära förhållanden gälla relativt omfattande men till lydelsen ganska obestämda lagregler om tystnadsplikt torde det i fråga om tidningsartiklar på detta område ofta bliva anledning att företaga utredningar i syfte att få kännedom om huruvida meddelaren är sådan person varom förmåles i lagrummet. Det torde även kunna befaras att i anledning av en artikel rörande visst hemligt sakförhållande, även om vad i artikeln influerar icke i och för sig kan anses innefatta publikationsbrott, komme att föranstaltas om utredning för att utröna icke blott om meddelaren är dylik person utan, där så finnes vara fallet, även huruvida de av honom till tidningen lämnade upplysningarna varit mera ingående än de som intagits i artikeln.

Den kritik av en myndighets åtgärder, organisation eller arbetssätt som framkommer i tidningspressen torde ofta till icke oväsentlig del grundas å upplysningar och informationer som lämnats av hos samma myndighet anställd befattningshavare, som anser sig endast kunna på detta sätt rikta uppmärksamheten på förekommande missförhållanden. Förevarande stadgande i förslaget kan befaras, även där fråga allenast är om förhållanden som icke avses i stadgandet, komma att verka återhållande på vederbörande befattningshavare och därigenom i vissa fall komma att hindra framförandet av nyttig och nödig kritik av myndigheterna. Då det torde vara svårt att i berörda avseende i önskvärd omfattning tillgodose samtliga intressen, anser jag mig dock icke böra rikta någon erinran mot en lösning av frågan i den riktning som av de sakkunniga föreslagits.

I några yttranden framställas erinringar mot det nu avsedda stadgandet, såväl i den riktningen att ett sådant undantag från eljest gällande principer icke bort upptagas eller givas ett mera inskränkt innehåll, som av innebörd att undantaget bort göras mera vidsträckt.

Publicistklubben finner det väl vara för rättskänslan kränkande om den som enligt lag är ålagd tystnadsplikt går fri från ansvar för brott mot denna plikt som sker genom meddelande till pressen. Särskilt kränkande för rättskänslan te sig sådana brott mot befattningshavares tystnadsplikt, som angå rikets säkerhet. Klubben anser emellertid att det med det föreslagna stadgandet kan bliva alltför lätt att genom vanlig lagstiftning angående tystnadsplikt åstadkomma inskränkningar i den grundlagsstadgade tryckfriheten. Därför föreslås att det nu avsedda stadgandet endast skall gälla sådana brott mot befattningshavares tystnadsplikt, som angå rikets säkerhet. Överensstämmelse skulle då även vinnas med utgivares jämförbara ansvarighet. För att avvärja även misstanke om missbruk av myndig-

hets undersökningsrätt i dylika fall föreslår klubben att varje ingripande enligt denna bestämmelse skall anmälas till riksdagens justitie- eller militieombudsman.

Svenska journalistföreningen uttalar att genom det föreslagna stadgandet ett i och för sig begripligt militärt sekretesskrav blivit tillmötesgått men att samtidigt skapats mycket allvarliga faror för det fria ordet. Innebörden av dessa utvecklar föreningen sålunda:

Att tystnadsplikten enligt förslaget skall vara föreskriven i lag innefattar ingen garanti. Intet hindrar att mycket långtgående regler om tystnadsplikt genom allmän lag föreskrivas för civila och militära tjänstemän och tjänstepliktsutövare med påföljd, att dessas yttrandefrihet kan göras högst illusorisk och den fria kritiken av missförhållandena i förvaltningen täppas till. Eftersom stadgandet medger polisiära och judiciella ingrepp helt vid sidan om tryckfrihetsförordningen, öppnar det möjlighet för myndigheterna att fullt legalt igångsätta förhör inom och utom pressen, så snart en *misstanke* kan sägas föreligga, att ett pressmeddelande stammar från någon som brukat sin tystnadsplikt. Lätteligen kan på detta sätt det väsentliga värde, som ligger i redaktionernas frihet från insyn av myndigheterna, förspillas. Nyhetsförmedlingen från den offentliga förvaltningen kan med hjälp av stadgandet begränsas till allenast det som kommer från auktoriserade administrativa kanaler. Eftersom tryckfrihetsförordningens uppgift just är att skapa *garantier* mot missbruk förtjänar den invändningen intet värde, att »det inte är meningen» att tillämpa stadgandet på antytt sätt. Det väsentliga är att en sådan tillämpning blir *möjlig*. Särskilt de värnpliktiga kan, om förslaget i denna del blir lag, komma att utsättas för trakasserier på grund av ur allmän synpunkt fullt lojala, kanske direkt nyttiga kritiska uttalanden mot missförhållanden i krigsmaktens förvaltning och i det militära livet.

Föreningen anser på nu anförda skäl att undantagsstadgandet i 7 kap. 3 § bör utgå. En viss utsträckning av publiceringsförbuden vore en bättre utväg; den enligt tryckfrihetsförordningen ansvarige skulle svara för brott här emot. I varje fall finner föreningen det vara uteslutet att sträcka undantaget längre än till omtalandet av förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet. Om en undantagsregel införes är det enligt föreningens mening oundgängligt att undersökning om brott mot tystnadsplikt icke får företagas utan att dessförinnan riksdagens justitie- eller militieombudsman underrättats om åtgärden; föreskrift härom bör vara upptagen i tryckfrihetsförordningen.

Även *Svenska tidningsutgivareföreningen* anser att den utformning det nu avsedda lagrummet erhållit synes giva myndighet möjlighet att efterspana uppgiftslämnare långt utöver vad som med hänsyn till pressens frihet, avvägd i förhållande till andra allmänna intressen, kan vara rimligt. Det straffbara området kan vidare utvidgas genom lagstiftning utanför tryckfrihetsförordningen. Föreningen föreslår därför att stadgandet skall begränsas till att avse förhållanden som angå rikets säkerhet. Vidare förutsätter föreningen att man genom frivilliga överenskommelser inom pressorganisationerna bidrager till förverkligandet av de önskemål som de sakkunniga velat tillgodose.

Vid sidan om de nu återgivna yttrandena, vari sålunda det föreslagna undantagsstadgandet avstyrkes eller föreslås skola få ett mera begränsat innehåll, förekomma några, vari ett mera vidsträckt undantag i syfte att möjliggöra beivran av brott mot tystnadsplikt funnit förespråkare.

Justitiekanslersämbetet finner sig icke övertygat om att den föreslagna regleringen är lämplig och motsvarar den allmänna rättsuppfattningen; härom anføres vidare:

Ämbetet föreställer sig, att det för gemene man ter sig mest rimligt, att straffansvar drabbar den som sviker en tystnadsplikt rörande något förhållande av vikt genom att lämna ett meddelande till en tidningsredaktion i och för offentliggörande, och detta oavsett grunden för tystnadsplikten, meddelarens ställning av befattningshavare eller tjänstepliktig samt det sätt på vilket det röjda förhållandet blivit känt för meddelaren. Den ståndpunkt som de sakkunniga — på sätt nämnts delvis i överensstämmelse med gällande rätt — intagit synes kunna leda till stötande resultat. Därest en person lockar en värnpliktig att förråda en viktig försvarshemlighet och sedermera mot kontant erkänsla förer meddelandet vidare till en tidningsredaktion i och för offentliggörande, är han strafflös. Ämbetet har svårt att föreställa sig, att detta resultat skulle godtagas av den allmänna uppfattningen. Om exempelvis tidningsredaktionen, i stället för att röja hemligheten i tidningen, omtalade den för främmande makt och hela händelseförloppet bleve klarlagt, skulle det säkerligen icke anses tillbörligt, att medan den värnpliktige och redaktionsmedlemmen dömdes till långvariga frihetsstraff såsom förrädare ingen som helst reaktion skedde mot meddelaren. Huru betydelsefullt anonymitetsskyddet för meddelare än är, bör denne likväl enligt ämbetets mening straffas i vanlig ordning för meddelanden som innefatta grova brott. Att förvägra meddelaren i sådana fall en privilegierad ställning synes icke innebära något intrång i den tryckfrihet som rätteligen bör värnas.

Länsstyrelsen i Malmöhus län framhåller att hänsyn icke tagits till att ett effektivt upprätthållande av den tystnadsplikt, som i olika delar av statsverksamheten kan vara nödvändig och föreskrivits i administrativ ordning, förutsätter att stadgat ansvar skall kunna utkrävas. Den önskade tystnadsplikten kan vara betingad ej blott av det allmännas intressen utan lika väl därav att enskildas förhållanden böra skyddas. Länsstyrelsen anser sig icke kunna tillstyrka stadgandet om frihet att lämna meddelande för offentliggörande, såvida icke betryggande bestämmelser meddelas till skydd för sådana viktiga allmänna och enskilda intressen, vilka enligt förslaget icke beaktats.

Straffrättskommittén anser att undantaget bort utsträckas till att över huvud taget omfatta alla fall, då en tystnadsplikt åligger någon enligt lag, oavsett huruvida han innehar befattning eller fullgör allmän tjänsteplikt. Härigenom skulle exempelvis den tystnadsplikt som är föreskriven i lagstiftningen om avbrytande av havandeskap, om sterilisering och om kastring liksom i banklagstiftningen alltid komma att omfattas av stadgandet. Tillräcklig anledning att här göra några inskränkningar synes icke föreligga.

Statpolisintendenten yttrar att undantaget icke erhållit den omfattning

som varit önskvärd. Ansvarsfrihet för meddelare, då denne är befattningshavare och genom utlämnande av hemliga uppgifter i annat fall än i stadgandet avses åsidosatt sin tjänsteplikt eller då meddelaren är enskild person och tillhandahållit pressen hemliga upplysningar, varav han på ett eller annat sätt kommit i besittning, finner intendenten svårförståelig redan av den anledningen att den som utövar tryckfriheten därigenom synes bli tillförsäkrad upplysningar som icke omfattas av tryckfriheten, sådan denna formulerats i 1 § av förslaget. Det synes vidare ofrånkomligt att den fullständiga avsaknaden av meddelaransvar för enskild person kan, åtminstone såvitt fråga är om uppgifter, vilkas röjande äro menliga för rikets säkerhet, komma att visa sig i hög grad äventyrliga. En lyckligare regel i detta hänseende ha de sakkunniga utformat i 13 kap. 5 § för meddelande till skrift, som är avsedd att tryckas i utlandet. Att tillämpa samma regel beträffande meddelanden inom landet finner intendenten icke böra möta allvarligare betänkligheter.

Vad de sakkunniga föreslagit beträffande den principiella omfattningen av tryckfrihetsbrotten har i allmänhet icke föranlett några anmärkningar. *Straffrättskommittén* intar i detta hänseende principiellt samma ståndpunkt som de sakkunniga men uttalar samtidigt ett önskemål om en noggrann reglering av gränsdragningen mellan tryckfrihetsbrott och allmänna brott; sistnämnda fråga skall jag behandla närmare i redogörelsen för förslaget.

Vad härefter angår förhållandet mellan tryckfriheten och yttrandefriheten i allmänhet och därvid särskilt det lagtekniska sambandet mellan tryckfrihetsbrotten och motsvarande i allmän lag angivna brott uttalas i yttrandena olika meningar. I några yttranden tillstyrkes de sakkunnigas förslag och i ett stort antal yttranden ha förslaget i denna del lämnats helt utan erinran. Å andra sidan framställas i vissa yttranden starka betänkligheter mot förslaget.

Straffrättskommittén anser att förslaget i fråga om själva brottsbeskrivningarna innefattar ett framsteg i förhållande till den nuvarande tryckfrihetsförordningen samt utvecklar sina synpunkter härom sålunda:

Såvitt gäller den centrala grupp av dylika brott, som har motsvarigheter i allmänna strafflagen, innebär förslaget att tryckfrihetsförordningen icke skall innehålla några självständiga brottsbeskrivningar. I stället ha i 7 kap. 4 § och 5 § andra stycket använts brottsbeteckningar ur strafflagen, varigenom dennas brottsbeskrivningar utan några förändringar få giltighet även för tryckfrihetsbrotten. Denna principiella lösning finner kommittén i och för sig innefatta ett framsteg i förhållande till gällande rätt. Det måste nämligen betecknas såsom otillfredsställande, att den nu gällande tryckfrihetsförordningen innehåller brottsbeskrivningar, vilka visserligen nära ansluta sig till uttryckssätten i motsvarande stadganden i strafflagen men likväl förete vissa avvikelser från dessa. Tvekan har visat sig härigenom kunna uppstå, huruvida lagrummen i tryckfrihetsförordningen och strafflagen täcka varandra. Att sådan överensstämmelse bör föreligga synes kommittén uppenbart. Det skulle nämligen icke vara tillfredsställande, om

vad som enligt strafflagen är straffbart såsom muntlig framställning icke skulle drabbas av straff, därest framställningen i stället sker genom tryckt skrift, och omvänt.

Landsorganisationen anför att det i och för sig icke finnes något att anmärka mot att tryckfrihetsförordningens brottskatalog inskränkes till att med begagnande av brottsbeteckningar summariskt angiva de i strafflagen upptagna brott som, då de förövas genom tryckt skrift, skola anses som tryckfrihetsbrott.

Å andra sidan anser *justitiekanslersämbetet* att förslaget i detta hänseende otvivelaktigt är enkelt och erbjuder åtskilliga fördelar men att det starkt kan sättas i fråga, huruvida det är lämpligt, såsom därigenom sker, att grundlagsskyddet uppgives beträffande vad som skall anses som tryckfrihetsbrott.

Sveriges advokatsamfund yttrar att den av de sakkunniga använda metoden för angivande av vad som skall anses som otillåtet yttrande leder till ett försvagande av grundlagsskyddet för tryckfriheten. Samfundet anför härom vidare:

Av detta skydd blir i själva verket icke mycket kvar, om det står lagstiftaren öppet att genom vanlig lag förläna tryckfrihetsförordningens brottskatalog en helt annan reell innebörd än som vid förordningens antagande förutsattes. Intet hindrar exempelvis lagstiftaren att genom ändring av allmänna strafflagen utsträcka rekvisiten för brottet skymfande av myndighet så, att yttranden, vilka förut varit tillåtna, föras in under nämnda brottsbegrepp. En dylik lagändring skulle automatiskt innebära enahanda utvidgning av det enligt tryckfrihetsförordningen straffbara området. På motsvarande sätt skulle en skärpning av strafflagens straffsatser för de i tryckfrihetsförordningen uppräknade brotten automatiskt medföra motsvarande skärpning av straffet för tryckfrihetsbrott. Om man betraktar det grundlagsenliga skyddet för tryckfriheten såsom något värdefullt, synes det ofrånkomligt att i själva tryckfrihetsförordningen upptaga brottsbeskrivningarna och helst även straffsatserna, icke blott brottsbenämningarna och en hänvisning till strafflagens straffbestämmelser. Något bestående skydd för tryckfriheten vinner man naturligtvis icke därigenom, men man vinner åtminstone så mycket, att tryckfrihetsförordningen icke kan förlänas förändrat reellt innehåll i annan än den för grundlagsändring stadgade ordningen.

Huruvida man vid den omarbetning av förslaget, som styrelsen sålunda finner önskvärd, bör eftersträva, att åtminstone från början fullständig överensstämmelse skall råda mellan tryckfrihetsförordningens brottsbeskrivningar och straffsatser, å ena sidan, och motsvarande bestämmelser i strafflagen, å den andra, kan måhända vara föremål för delade meningar. Av bestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket framgår, att någon dylik fullständig kongruens i rättstillämpningen icke är åsyftad. Häri ligger också enligt styrelsens mening en fullkomligt riktig tanke: det är icke givet, att varje yttrande, som, fällt i annat sammanhang, skulle vara straffbart, också bör bestraffas, när det inflyter i tryckt skrift. Men om detta är riktigt, kan styrelsen icke heller finna, att det skulle ligga något principiellt felaktigt i att vid utformningen av tryckfrihetsförordningens brottsbeskrivningar giva dessa ett mera begränsat innehåll än strafflagens på sådana punkter, där den allmänna strafflagens vaga brottsbestämningar kunna utgöra en fara för rätten att fritt yttra tankar och åsikter i tryckt skrift. Det är icke heller

givet, att den allmänna strafflagens strafflatituder oförändrade böra gälla för tryckfrihetsbrott, detta särskilt med hänsyn till ansvarig utgivares särskilda ansvar.

Publicistklubben framhåller att problemet är, om tryckfrihetsförordningen skall innehålla en egen strafflag under grundlagsskydd eller en egen brottskatalog med hänvisningar till allmän lag för straffmätningen eller helt enkelt förklara strafflagens definitioner och straffbud om missbruk av yttrandefriheten tillämpliga även på tryckta skrifter. Vidare erinrar klubben om att den gällande tryckfrihetsförordningen innehåller en egen brottskatalog med hänvisningar till strafflagen samt på ett par punkter med egna straffsatser. Detta system bibehölls i det stora hela i 1912 års förslag. Därvid framhölls visserligen det eftersträfvansvärda i en enhetlig reglering av yttrandefriheten men anfördes samtidigt — gentemot tanken att yttrandefriheten i dess helhet skulle vara normerad genom straffbud som vore inarbetade i den allmänna strafflagen — att detta skulle innebära ett försvagande av tryckfrihetens konstitutionella garantier. Klubben anser att i jämförelse härmed det nu föreliggande förslaget innebär en försämring samt ansluter sig till det år 1912 framställda förslaget.

Svenska journalistföreningen avstyrker bestämt att de sakkunnigas förslag beträffande brottskatalogen följes och hemställer att en särskild, fullständig brottskatalog utarbetas och införes i det förslag som förelägges riksdagen. Föreningen anför härom:

Överensstämmelse mellan tryckfrihetsförordningen och allmän lag är i och för sig önskvärd. Likväl bör tryckfriheten skyddas mot överrumplingsaktioner. Det kan endast ske genom att en fullständig brottskatalog upptas i tryckfrihetsförordningen. Att vissa motsättningar kan komma att föreligga under kortare tidsintervaller torde spela mindre roll. Att en straffskärpning eller en ny brottstyp först efter någon tid slår igenom i tryckfrihetsförordningen lär inte kunna medföra allvarigare vådor för samhällslugnet. En reform i mildrande riktning torde även utan lagändring komma att ta sig uttryck vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningen. Man bör inte heller räkna med att allmänna strafflagens bestämmelser angående yttrandefriheten också framdeles skall vara föremål för så livlig reformverksamhet som under den närmast förflutna och nuvarande tiden. Harmoni bör snart kunna uppnås mellan tryckfrihetsförordningen och strafflagen, som för närvarande båda äro föremål för omarbetning.

Även *Svenska tidningsutgivareföreningen* finner det otillfredsställande att förslaget till tryckfrihetsförordningen icke innehåller någon definitivt utformad brottskatalog samt hemställer om komplettering på denna punkt. *Svenska bokförläggareföreningen* finner det giva anledning till allvarliga betänkligheter att tryckfrihetsförordningen enligt förslaget skulle giva skydd endast mot kriminalisering av handlingar genom helt nya stadganden i strafflagen men icke mot en utvidgad kriminalisering inom ramen för äldre stadganden. Samma uppfattning uttalas av *Svenska boktryckareföreningen* och *kriminalpolisintendenten i Stockholm*.

De sakkunnigas principiella ställningstagande till frågan om bibehållande av ett särskilt ansvarighets system för tryckfrihetsbrotten har i de flesta yttranden lämnats utan anmärkning. Endast i några yttranden upptages denna fråga till behandling.

Straffrättskommittén finner de anförda skälen för detta system vara tungt vägande men framhåller att en rent mekaniskt verkande regel om ansvar uteslutande för utgivaren av periodisk skrift ej väl överensstämmer med den betydelse, vilken inom straffrätten numera allmänt tillägges subjektiva omständigheter på gärningsmannens sida. Denna motsättning framträder särskilt tydligt när, såsom här, de brottsbeskrivningar som angiva det straffbara området utsträckning bliva att söka i allmänna strafflagen, medan åter genom en regel av den ifrågavarande mekaniska typen bestämmes av vem ansvaret skall utkrävas. Kommittén anför härom vidare:

Enligt strafflagen gäller sålunda såsom en allmän regel, att straffbarhetens inträde är beroende av uppsåt hos gärningsmannen; endast då lagen uttryckligen anger det, bestraffas jämväl oaktsamhetshandlingar. Tydligt är att det i fråga om tidningsartiklar med brottsligt innehåll ej sällan skall kunna inträffa, att kravet på uppsåt väl är uppfyllt beträffande författaren, men ej beträffande den ansvarige utgivaren. Att i sådana fall ändock bestraffa den senare är givetvis för modern straffrättsuppfattning stötande. Förslagets lagtext berör icke det problem som sålunda föreligger. I 1 kap. 4 § första stycket säges visserligen bl. a., att envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten, alltid mera skall fästa sin uppmärksamhet på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, men detta uttalande, som hämtats från 1812 års tryckfrihetsförordning, syftar uppenbarligen på formen och innehållet av vad som publiceras och icke på den ansvarige utgivarens subjektiva förhållande.

Däremot har frågan något berörts på s. 156 i motiven. Där uttalas till en början, att en skrifts innehåll icke alltid behöver vara känt för utgivaren, men att vid ansvarighetens bedömande vad skriften innehåller måste anses vara infört däri med den ansvariges vetskap och vilja. Sedan säges emellertid, att ehuru sålunda straffbarheten i regel ej beror av en prövning av den ansvariges uppsåt eller oaktsamhet i det särskilda fallet, det likväl ej kan antagas, att strafflagens fordran på uppsåt eller oaktsamhet såsom förutsättning för att ett brott skall föreligga helt saknar betydelse vid tryckfrihetsbrott. En sådan ståndpunkt skulle nämligen enligt de sakkunniga leda till att de särskilda straffbuden vid tillämpning på tryckfrihetsbrott finge ett vidsträcktare innehåll än vid brott som ej skett genom tryckt skrift. Tankegången i fråga utvecklas därefter närmare sålunda, att de yttre omständigheter under vilka skriften tillkommit och de syften som med hänsyn härtill genom skriften ådagaläggas sägas få bilda grundval för de begränsningar av det brottsliga som enligt allmän strafflag tillgodoses genom kravet på uppsåt eller oaktsamhet.

Dessa motivuttalanden kunna likväl icke sägas vara tillräckligt klargörande. Det synes emellertid som om det enligt de sakkunnigas mening avgörande för frågan om utgivarens ansvar skulle vara det helhetsintryck vilket skriften såsom sådan är ägnad att framkalla med hänsyn till de tids- och miljöbestämda omständigheter under vilka den utkommer. Även om enligt en sådan bedömning en tidningsartikel skulle finnas brottslig, vore det likväl icke i något fall rimligt att låta tidningens ansvarige utgivare

drabbas av straff under annan förutsättning än att åtminstone oaktsamhet ligger honom till last i fråga om artikelns införande. Uttryckt i vanlig straffrättslig terminologi skulle sålunda innebörden av förslaget i denna del få antagas vara, att även om utgivaren icke gjort sig skyldig till annat än culpa, han ändock skall straffas också för sådana tryckfrihetsbrott, vid vilka enligt den i strafflagen meddelade brottsbeskrivningen uppsåt är förutsättning för straffbarhet. De resultat till vilka förslaget med denna tolkning skulle leda kunna måhända icke anses helt obilliga i fråga om brott för vilka straffsatserna äro förhållandevis låga, t. ex. de vanliga ärekränkningensbrotten. Om det däremot gäller brott av svårare beskaffenhet, såsom de i 7 kap. 4 § i förslaget även upptagna brotten högförräderi, krigsförräderi och uppror, vill det för nutida uppfattning förefalla främmande att, med tillämpning av strafflagens straffsatser för dessa brott, utmäta straffarbete på livstid eller under många år för en ansvarig utgivare, som icke gjort sig skyldig annat än till bristande vaksamhet i fråga om vad som kommit att införas i hans tidning. Ännu mera otillfredsställande skulle den föreslagna regleringen enligt kommitténs mening verka i det icke otänkbara fallet att en brottslig artikel råkat inflyta i en tidning utan att ens oaktsamhet kan läggas dess ansvarige utgivare till last. Denne kan exempelvis genom någon av hans vilja oberoende omständighet ha varit förhindrad att granska artikeln eller han kan på ett för honom ursäktligt sätt ha blivit förd bakom ljuset i fråga om artikelns verkliga innebörd; det skulle också rentav kunna tänkas att artikeln insatts i tidningen först genom en kupp i sätteriet utan att utgivaren kunnat veta något därom. Att i något av dessa fall ådöma utgivaren ansvar ens vid ärekränkning skulle uppenbarligen vara i hög grad stötande. En utväg, som i stället synes kunna övervägas, vore att i fall av nu angivna typer eller de mest utpräglade därav låta straffet drabba den verkliga gärningsmannen. Det synes med fog kunna ifrågasättas, huruvida omsorgen om pressfriheten kräver att i fall av denna art den verkligt skyldige skall gå fri från ansvar. Kommittén finner i varje fall önskvärt att en mera fullständig genomarbetning av hela denna problemställning ägde rum. Den intresseavvägning mellan yttrandefrihetens krav och vanliga straffrättsliga synpunkter, som det här gäller, får visserligen anses vara ytterst vanskligt, men lagstiftaren synes icke kunna undandraga sig att låta densamma resultera i klarare riktlinjer än som nu äro angivna i förslagets motiv. Behovet av en klarläggning är så mycket större, som ansvarsfrågan i tryckfrihetsprocessen även för framtiden är avsedd att avgöras av jury.

Presidenten i Svea hovrätt framhåller i det av honom avgivna särskilda yttrandet önskvärdheten att finna ett system av regler, som med bevarande i huvudsak av anonymitetsrätten låter den straffrättsliga behandlingen av tryckfrihetsmål mera närma sig den vanliga straffrättsliga. Detta anser han vara så mycket mera påkallat, som förslaget anknyter till nya brottsbeskrivningar i strafflagen.

De principer som de sakkunniga ansett böra vara grundläggande för det subsidiära ansvaret ha i allmänhet icke föranlett några invändningar. *Justitiekanslersämbetet* uttalar dock att det väl teoretiskt är tilltalande att för överförande av ansvaret till senare led i ansvarighetskedjan förutsättes omständighet, som förelåg då skriften utgavs eller den subsidiärt ansvarige eljest tog befattning med skriften. Ämbetet finner dock att detta i praktiken kan leda till att något straffrättsligt ingripande mot tryckfrihetsbrott

icke kan komma till stånd och att den genom brottet skadelidande således icke kan erhålla upprättelse. Härom anför ämbetet vidare:

Exempel ha icke saknats på att den för tryckfrihetsbrott primärt ansvarige efter utgivningen av en bok gör sig oanträffbar. Stötande resultat kan uppkomma, om den subsidiärt ansvarige varit medveten om den främst ansvariges plan att efter utgivningen försvinna eller skäligen kunnat räkna därmed. Den subsidiärt ansvarige torde merendels ej stå så främmande för innehållet i tryckt skrift, att det ter sig otillfredsställande om han får bära ansvaret för ett genom skriften begånget tryckfrihetsbrott. Han bör besinna det stora ansvar, vilket ofta är förbundet med utgivningen av tryckt skrift, som behandlar frågor av i något avseende ömtåligt slag. I sådana fall, där det framstår som verkligt obilligt att den subsidiärt ansvarige får svara, torde skälig hänsyn härtill komma att tagas i rättstillämpningen. Då nuvarande regler icke, såvitt justitiekanslersämbetet har sig bekant, i praktiken visat sig mindre tillfredsställande och lämpligheten av förslaget ter sig diskutabel, är justitiekanslersämbetet benäget förorda, att nuvarande regler bibehållas.

Även *Svea hovrätt* finner det kunna sättas i fråga, om icke ansvarighetsreglerna i deras nya utformning kunna öppna möjligheter till illojala arrangemang, så att ingen kan ställas till ansvar för utgivning av tryckt skrift med brottsligt innehåll. Hovrätten yttrar vidare att, vilka befogade anmärkningar man än kan framställa mot det nuvarande systemet med succesiv ansvarighet såsom grundprincip, det dock måste erkännas att denna princip faktiskt kommit att göra tjänst såsom en, visserligen från straffrättslig synpunkt otillfredsställande, ersättning för delaktighetsregler och förhindrar manipulationer av anmärkta beskaftenhet. Frånvaron av regler om delaktighet i tryckfrihetsbrott kan efter den föreslagna omläggningen visa sig mera kännbar än förut.

De sakkunnigas förslag till regler för rättegången i tryckfrihetsmål har i åtskilliga yttranden tillstyrkts eller lämnats utan erinran, under det att i andra yttranden invändningar i skilda hänseenden gjorts.

Vad först angår de sakkunnigas förslag att tryckfrihetsmålen skola upptagas av allmän domstol, nämligen vissa rådhusrätter, samt att lekmanainflytandet i sådana mål skall tillgodoses genom juryinstitutionens bibehållande biträdades förslaget uttryckligen i ett flertal yttranden. *Justitiekanslersämbetet* anför att visserligen vid olika tillfällen befogad kritik riktats mot juryn och att institutionen otvivelaktigt är behäftad med brister men att enligt ämbetets mening dock starkare skäl tala för dess bibehållande i reformerad gestalt än för dess slopande. *Sveriges advokatsamfund* yttrar att det ifrågasatts om icke skyddet för den enskilde bättre skulle tillgodoses, om man avskaffade juryn i tryckfrihetsmål. Då detta emellertid enligt samfundets mening skulle leda till ett allvarligt försvagande av skyddet för tryckfriheten, synes denna väg icke vara framkomlig. Inom samfundets styrelse har diskuterats, huruvida det kunde anses möjligt att genomföra en uppdelning av tryckfrihetsmålen så, att jury icke

skulle medverka vid handläggningen av tryckfrihetsmål rörande ärekränkning mot enskild man men bibehållas för övriga tryckfrihetsmål. Styrelsen har emellertid kommit till den uppfattningen att ett försök till sådan uppdelning av tryckfrihetsmålen måste stöta på oöverstigliga svårigheter och vill därför icke förorda någon annan lösning än den av de sakkunniga föreslagna. *Svenska journalistföreningen* uttalar att tryckfrihetsjuryn har många svagheter och att det därför är mycket förklarligt att krav på dess avskaffande många gånger gjort sig hörda. Även pressens eget intresse har kunnat åberopas mot juryns bibehållande. Opåkallade fällande domar ha kanske varit mindre skadliga för pressen än de många juryutslag som varit friande, ehuru kåranden i målet haft både moraliskt och juridiskt befogade anspråk på upprättelse. Förekomsten av dylika fall skapar lätt en »pressfientlig» opinion och undergräver den plattform av allmänt förtroende, som är förutsättningen för pressens fria verksamhet. Emellertid torde det icke vara möjligt att avskaffa tryckfrihetsjuryn utan att bringa pressens kritikrätt i fara; det gäller icke minst med tanke på de många brister och den i vissa avseenden orimliga gammalmodighet och stränghet som kännetecknar den svenska lagstiftningen om yttrandefriheten. Juryn måste alltjämt betecknas som en nödvändig och väsentlig beståndsdel i svensk tryckfrihetsrätt. *Svenska tidningsutgivareföreningen* anför att det av olika skäl torde vara välbetänkt att behålla juryn i tryckfrihetsmål i det säkerligen normala fallet, då icke båda parterna önska vädja direkt till rätten. *Svenska boktryckareföreningen* anser det vara tillfredsställande att lekmannainflytandet i tryckfrihetsmålen bevarats genom juryinstitutionens bibehållande. Även *Publicistklubben* och *Landsorganisationen* tillstyrka juryinstitutionens bibehållande.

En positiv inställning till frågan om juryns bibehållande följer av den ståndpunkt till förslaget i övrigt som intagits av bl. a. *Göta hovrätt*, *överståthållarämbetet*, *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län, rådhusrätterna i Eskilstuna, Norrköping och Stockholm*, *överbefälhavaren, riksdagens ombudsmän, Sveriges författareförening, Svenska bokförläggareföreningen, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet*. *Rådhusrätten i Halmstad* yttrar att erfarenheterna av juryn ingalunda entydigt tala till förmån för dess bibehållande men att rådhusrätten, med hänsyn till att en viss förbättring kan väntas uppkomma, om de sakkunnigas förslag om juryns sammansättning genomföres, icke vill avstyrka förslaget i denna del.

Å andra sidan ha några av de hörda myndigheterna förordat att juryinstitutionen avskaffas och att rättsskipningen i tryckfrihetsmål anförtros åt de allmänna domstolarna i vanlig sammansättning.

Länsstyrelsen i Hallands län förklarar sig instämma i ett av *landsfogden* i samma län avgivit yttrande, vari bl. a. framhålles att en prövning av erfarna yrkesdomare giver större garanti för rättssäkerhet och objektivt bedömande än den prövning, som anförtros en mer eller mindre godtyckligt

utvald grupp av lekmän, samt att värdet av lekmannaomdömet väl icke bör förbises men att detta bör komma till uttryck genom medverkan av nämnd. Länsstyrelsen tillfogar att en sådan anordning dessutom överensstämmer med önskemålet att i största möjliga utsträckning undvika inrättandet av specialdomstolar.

Även *rådhusrätten i Göteborg* anser juryn böra avskaffas och tryckfrihetsmålen anförtros åt domstolarna i vanlig sammansättning. För denna ståndpunkt har dock endast halva antalet ledamöter i rådhusrätten uttalat sig. Minoriteten har ansett juryn böra bibehållas.

Rådhusrätten yttrar att genom juryns avskaffande skulle skapas ett kraftigare incitament att före offentliggörande av förklenliga uppgifter om personer och förhållanden taga reda på hur saken verkligen förhåller sig samt att en persons rätt att ha sitt goda namn och rykte fredade är en alltför värdefull tillgång för att få äventyras av en förhastad och otillbörlig kritik. Rådhusrätten utvecklar dessa synpunkter sålunda:

Offentlighet i rättsskipning och förvaltning samt rätt till offentlig kritik därav äro i en demokratisk stat nödvändiga och nyttiga för kontrollens skull, men vad kritiken angår endast om den är vederhäftig. Nu förekomma ofta i tidningspressen oriktiga uppgifter om personer och sakförhållanden, vilka uppgifter kunnat utebli, om vederbörande i förväg tagit reda på hur saken i verkligheten förhöll sig. Ärekränkning genom tidningspressen åstadkommer vida större skada än muntlig ärekränkning. Både den stora offentligheten och det tryckta ordet bidraga härtill. En dementi, om sådan kan ernås, botar icke skadan, ty dementin når icke alla, som läst den kränkande artikeln, och övertygar icke alla, som den når. Med den stora makt, som pressens män sålunda hava över andras goda namn och rykte, är det rimligt, att de iakttaga stor varsamhet i sina uttalanden därutinnan och noga pröva sanningshalten av en för annan kränkande uppgift innan den offentliggöres, även om nyhetsvärdet därigenom skulle förringas. Med hänsyn härtill synes det icke rättvist, att en pressman, som i en tidningsartikel gjort sig skyldig till ärekränkning, skall i jämförelse med den, som muntligen framställt samma yttrande, åtnjuta förmånen att få åtal för brottet prövat av jury och därmed bereda sig utsikt att ehuru skyldig bliva frikänd. Ty det kan antagas såsom ganska visst, att det särskilt blir i de fall, då svaranden känner med sig sin skuld, som han kommer att begära medverkan av jury. Både teori och praxis godkänna numera i så stor omfattning intressekonflikt såsom giltig ursäkt för kränkande uttalanden, att pressens befogade intresse av tryckfrihet icke lär bli satt i fara, om uttalandenas straffbarhet bleve prövad av domstol och ej av jury. Vad politiska mål angår bör beaktas, att med det av de sakkunniga föreslagna sättet för juryns utseende majoriteten av juryn kan komma att bestå av ena partens politiska vänner eller motståndare och avgöra målet i enlighet härmed.

Den nuvarande rättegången i tryckfrihetsmål innefattar ej tillräckligt skydd i förevarande avseende, och detta torde väsentligen bero på att jury medverkar. Att gällande rätts möjlighet att avgöra tryckfrihetsmål utan jury anlitas i så ringa utsträckning som fallet är, torde merendels bero på att svaranden önskar jury i förhoppning om att därigenom lättare bli frikänd, en förhoppning som nog också har fog för sig.

För avskaffande av juryn uttala sig även *en ledamot i Göta hovrätt* och *en ledamot i rådhusrätten i Halmstad*; den förre förordar att rättsskipningen i

tryckfrihetsmål anförtros åt domstolarna i vanlig sammansättning, under det att den senare anser det böra undersökas, om icke tryckfrihetsmålen borde hänskjutas till en domstol, bestående av rådhusrättens ordförande och en för hela länet gemensam, särskilt sammansatt nämnd.

Länsstyrelsen i Kronobergs län uttalar sig för att tryckfrihetsmålen skola upptagas av allmän domstol i sådan sammansättning att lekmännen ingå däri såsom meddomare med individuell rösträtt. Länsstyrelsen anför:

Att lekmannainslaget får ett avgörande inflytande vid prövning av tryckfrihetsmål är även enligt länsstyrelsens mening av värde. Detta syfte kan emellertid nås även med ett system, enligt vilket lekmännen jämte yrkesdomarna deltaga i bedömande såväl av skuldfrågan som av strafffrågan. Det väsentliga i fråga om lekmannainslaget är, att lekmännen få ett avgörande inflytande på målets utgång, och detta kan vinnas genom att låta lekmännen inträda som meddomare till antal överstigande yrkesdomarnas och med individuell rösträtt. Med en sådan ordning skulle de nuvarande fördelarna med juryinstitutionen i det väsentliga bevaras samtidigt som de obestridliga nackdelarna i viss mån skulle undanröjas. Särskilt skulle den osäkerhet, som nu vidlåder tryckfrihetsprocessen, minska. Att det alltjämt kan inträffa, att en och samma skrift av en jury med bindande verkan förklaras icke brottslig och av en annan jury förklaras brottslig, måste anses som en allvarlig brist i nu gällande system. Om lekmännen vid behandling av tryckfrihetsmål inordnades som meddomare i domstolen och såväl skuld- som strafffrågan bleve föremål för fri prövning i alla instanser, skulle dylika för rättskänslan stötande resultat ej behöva befaras. Länsstyrelsen, som anser de av de sakkunniga föreslagna ändringarna i fråga om juryn innebära väsentliga förbättringar, vill sålunda ifrågasätta, om icke steget bör tagas fullt ut och jurymännen ersättas med lekmannadomare, som deltaga i avgörandet både i skuldfrågan och i strafffrågan.

En särställning intar det yttrande som avgivits av *presidenten i Svea hovrätt*. Denne förordar att för tryckfrihetsmålen skall inrättas en för hela riket gemensam specialdomstol av ungefär arbetsdomstolens typ samt anför härom:

1. Juryns dom är anonym. Hur var och en av jurymännen röstat och skälen för vars och ens ståndpunkt får icke tillkännagivas. I överensstämmelse därmed äro jurymännen icke ansvariga för sin dom. Den kan vara hur felaktig och lagstridig som helst, utan att något kan göras däråt. De sakkunniga uttala, att juryn i princip är skyldig att följa lagen. Men det är icke sörjt för någon garanti att så sker. I själva verket är juryn oförhindrad att döma mot tydlig lag på grundval av de mest godtyckliga övertåganden. Självständigheten i den dömande verksamheten befordras ingalunda, såsom lagkommittén på sin tid synes hava antagit, genom en dylik anonymitet. Den är i stället inkörsvägen till allehanda smussel. Självständigheten i den dömande verksamheten främjas bäst genom full öppenhet. Varje domare bör öppet angiva sin mening och skälen därför samt må sedan inför lagen svara för sitt votum, i den mån det bidragit till majoritetens domslut. Vid arbetsdomstolens tillkomst gjordes gällande, att man borde överväga att skydda ledamöterna mot insyn i fråga om hur var och en röstat. Så blev icke fallet. Har denna domstol, trots de stora meningsskiljaktigheterna vid dess tillkomst, tillvunnit sig ett visst förtroende, har detta till stor del berott på den öppna omröstningen och de fullständiga motiveringarna.

2. Ingen dömande uppgift är så vanskelig, som när domen ligger på ett politiskt plan. Och ett politiskt inslag kan ofta väntas i tryckfrihetsmål. Det är därför ytterst viktigt, att jurymännen ha tillräcklig självständighet att icke låta sig förvillas av egna politiska sympatier eller antipatier. Sedan parternas inflytande på jurymannavalet eliminerats, torde knappast annan praktisk utväg för jurymännens utväljande återstå än den av de sakkunniga föreslagna, nämligen att låta valet ske genom de vanliga kommunala representationerna. Med hänsyn till dessas sammansättning torde säkerligen valet av jurymän komma att gå efter politiska linjer. Frågan om jurymannavalet blir ytterligare komplicerad ur politisk synpunkt därigenom att det är fråga om rent majoritetsval. Å ena sidan delar jag de sakkunnigas uppfattning, att ett proportionellt val snarast skulle försvåra möjligheten att hålla politiken borta från juryns avgöranden, men å andra sidan kan man icke bortse från risken, att ett maktfullkomligt parti med majoritetsställning kan slå under sig hela valet. Jag delar icke de sakkunnigas optimistiska tro, att de valda i sin domaruppgift snart bortse från sin politiska inställning. En sådan uppfattning kan ha visst berättigande, när det gäller en specialdomstol av arbetsdomstolens typ, där var och en efter avlagd domared är ansvarig för sitt votum och avgörandet träffas efter en överläggning under ledning av ett juridiskt element. Men jag har svårt att tro, att en efter politiska linjer vald jurymän utan juridiskt ansvar och utan juridisk ledning i allmänhet skall kunna frigöra sig från den partidisciplin och alla de prestigesynpunkter, som utmärka dagens politiska liv. En jämförelse med nämnden håller icke streck. Till en början vet man ingenting om huru nämnden i rådhusrätt kommer att slå ut i praktiken. Men vidare ha nämndemännen endast kollektiv rösträtt, och i den mån de dikterat beslutet, äro de ansvariga för sin dom. Slutligen är det sällsynt, att mål med politiskt inslag handläggas inför nämnd, medan det är vanligt att sådana mål komma inför tryckfrihetsjury.

3. Den för en jury typiska uppgiften är att med ledning av bevisningen i målet avgöra, huruvida den tilltalade begått en konkret brottslig handling. Även om ett visst juridiskt bedömande icke behöver vara uteslutet, utgör detta undantagsfall. Tryckfrihetsjuryns uppgift är av helt annan karaktär. Den skall bedöma, huruvida en tryckt skrifts innehåll är brottsligt enligt visst eller vissa lagrum. Det gäller alltså icke här att bedöma yttre faktiska omständigheters betydelse utan fråga är om en vida mera komplicerad om dömesprövning och denna har dessutom ett mycket starkt rent rättsligt inslag. Garantier saknas för att jurymännen besitta sådan erfarenhet och allmänbildning, att de äro kompetenta för en sådan utomordentligt svår prövning.

4. Den krets jurymän för varje ort, ur vilken den aktuella juryn i det särskilda fallet skall uttagas, har enligt förslaget gjorts jämförelsevis liten. Avsikten därmed är att skapa garanti för att den enskilde jurymannen erhåller en viss erfarenhet, men detta hindrar icke, att den aktuella juryn i ett fall oftast kommer att ha annan sammansättning än i ett tidigare. Motstridiga domar i likartade mål måste följaktligen bli vanliga redan på en och samma ort. Men då jurymål kunna upptagas på 24 olika platser, blir splittringen och oenhetligheten i avgörandena högst påtaglig. Någon för hela riket enhetlig och samlande rättstillämpning i tryckfrihetsmål kan omöjligen åstadkommas.

5. Men man har att räkna med en oenhetlig rättstillämpning också på annat sätt. Eftersom juryn i mål om tryckt skrifts brottslighet har att tillämpa samma stadganden i strafflagen, som utgöra rättesnöre för de allmänna domstolarna vid den vanliga straffrättskipningen, föreligger stor

risk, att likartade fall bli bedömda på skilda sätt allteftersom brottet blivit begånget genom tryckt skrift eller på annat sätt.

På grund av de sålunda anförda skälen anser jag, att tryckfrihetsprocessen bör ordnas utan medverkan av jury. Därmed är icke sagt, att jag hyser den uppfattningen, att ett lekmannaelement är utan betydelse för bedömandet av tryckfrihetsmål. Tvärt om. Men det skall helst vara lekmän med erfarenhet och sakkunskap på det publicistiska området och de skola såvitt möjligt vara utan starkare politisk bundenhet. De skola samverka med juridisk sakkunskap och de skola såsom andra domare var för sig vara ansvariga för sin dom. Åstadkommande av enhetlighet i rättsskipningen på området måste också eftersträvas. Vad jag förordar är alltså en för hela riket gemensam specialdomstol av ungefär arbetsdomstolens typ. De sakkunniga ha uttalat, att mot tryckfrihetsmålen läggande under en eller flera specialdomstolar inställa sig starka betänkligheter av såväl principiell som praktisk natur. Den närmare karaktären av dessa betänkligheter har dock icke på något sätt angivits.

Naturligen kan sammansättningen av en dylik specialdomstol vålla vissa svårigheter. Sätillvida kan någon ledning icke hämtas från arbetsdomstolen, som på det publicistiska området saknas en permanent motsättning mellan olika intresseläger. En sådan motsättning har gjort det möjligt att i arbetsdomstolen skapa en paritetisk representation för dylika läger, vilka balansera varandra inbördes och gemensamt balanseras av ett icke intressebetonat element. De intressen, som röra sig på det publicistiska området, äro däremot ibland gemensamma, ibland skilda.

Da jag nu framfört tanken på en specialdomstol, torde det åligga mig att framkomma med ett förslag. Jag föreslår alltså en sammansättning med två yrkesdomare, av vilka den ene skulle vara ordförande och den andre vice ordförande, samt fem lekmän. Av de senare skulle en icke vara yrkesman utan representera den allmänna kulturöversikten. De fyra övriga skulle representera yrkesintressen, nämligen två den periodiska pressen, en författarvärlden och en verksamheten såsom förläggare och boktryckare. Alla skulle utses av Kungl. Maj:t, som emellertid skulle vara bunden att hålla sig inom förslag på tre personer för varje ledamot, avgivet av vissa korporationer eller sammanslutningar. Såsom förslagsställare kunde man för de två yrkesdomarna tänka sig Sveriges domareförbund eller ett särskilt kollegium, bestående av ordförandena i högsta domstolen och regeringsrätten jämte presidenterna i rikets hovrätter. Förslagsställare för den ledamot, som representerar den allmänna kulturöversikten, kunde lämpligen vara Svenska akademien. Beträffande de övriga ledamöterna skulle förslagsställarna sökas bland de talrika yrkessammanslutningar, som finnas. Förslagsställarna borde helst namngivas i själva tryckfrihetsförordningen. Såsom nödfallsutväg kunde man på denna punkt tänka sig en hänvisning till allmän lag. För varje ledamot utom ordföranden skulle på motsvarande sätt utses två suppleanter. Stockholm skulle vara säte för domstolen, men denna skulle ha full frihet att sammanträda också på annan ort. Rättegångsbalkens omröstningsregel skulle tillämpas, enkel pluralitet skulle alltså vara avgörande.

Det är självklart, att en domstol av denna typ måste — utöver tryckfrihetsmål i teknisk bemärkelse — uppta alla frågor, som skola bedömas enligt tryckfrihetsförordningen, således icke blott förfrågor, exempelvis angående vem som är ansvarig, utan också frågor om tillämpningen av särskilda i tryckfrihetsförordningen angivna förseelser. Lämpligen borde dylika frågor få avgöras av en delegation, bestående av de båda juristerna och ytterligare en ledamot. Man kan tänka sig att också rena tryckfrihetsmål kunde i vissa mindre viktiga fall få avgöras i en förenklad sammansättning, exempelvis

av en jurist och två eller flera lekmän. Det skulle då vara möjligt med olika sammansättning allt efter målets typ.

Domstolens avgöranden i fråga om tryckt skrifts brottslighet skulle icke få överklagas, dock skulle fullföljd vara tillåten direkt till högsta domstolen, när prövningstillstånd av denna kunde givas på grund av att talans prövning vore av vikt för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning. I andra fall skulle fullföljd ske till Svea hovrätt.

Mot en möjlig anmärkning, att det juridiska elementet enligt mitt förslag är för starkt företrätt, vill jag invända, att erfarenheterna från arbetsdomstolen bestyrka vikten av samråd mellan två jurister och att det är högst olämpligt om vid förfall för ordföranden i dennes ställning inträder någon, vilken icke såsom ständig ledamot växt sig in i domstolens arbetsuppgifter och erfarenhetsrön.

Beträffande detta av presidenten framförda förslag ha *Svea hovrätts övriga ledamöter* yttrat att tanken är värd att närmare övervägas och att hovrätten i allt väsentligt ansluter sig till presidentens uttalanden rörande de olägenheter, som äro förenade med juryinstitutets bibehållande även efter den av de sakkunniga föreslagna reformeringen därav.

De sakkunnigas förslag att begränsa juryns befogenheter på det sättet att, då juryns utlåtande är fällande, även domstolen skall ha att pröva skriftens brottslighet lämnas utan erinran i de flesta yttranden. Värdet av denna anordning understrykes särskilt i några yttranden. *Presidenten i Svea hovrätt* betraktar denna anordning som en påtaglig förbättring. Samma uppfattning uttalas av *länsstyrelserna i Kronobergs och Hallands län*. *Publicistklubben* anför att förslaget främjar rättssäkerheten. *Svenska journalistföreningen* yttrar att föreningen vill livligt tillstyrka förslaget att rätten gives möjlighet att frikänna, då juryn fällt, eller att tillämpa mildare straffbestämelse än juryn. Även *Svenska tidningsutgivareföreningen* uttalar tillfredsställelse över denna anordning samt framhåller att detta under krigsförhållanden torde utgöra ett skydd mot mer eller mindre upphetsade s. k. allmänna meningar. *Svenska bokförläggareföreningen* och *Svenska landskommunernas förbund* uttala sig även tillstyrkande på denna punkt.

I några yttranden har dock förslaget i denna del mött kritik. *Justitiekanslersämbetet* anför sålunda att det synes mest konsekvent att juryns utlåtande är bindande, även då det är fällande. Ämbetet framhåller att det är av vikt att även de kränkta icke förmenas det rättsskydd, varpå de skäligen kunna göra anspråk och att det därför är mindre påkallat att privilegiera de för tryckt skrift ansvariga genom den föreslagna särskilda garantin mot felaktiga domar. Att domstolen tillägges en sådan rätt att pröva ett fällande juryutlåtande innebär — anför ämbetet vidare — en misstro till juryns förmåga att rätt avgöra till densamma hänskjutna spörsmål. Ämbetet anser emellertid att, med hänsyn till det sätt på vilket juryn skall bildas och den föreslagna möjligheten att tillkalla rättens ordförande för inhämtande av upplysningar, det bör vara befogat att hoppas på en sådan prövning av skuldfrågor att juryns avgöranden kunna emotses med förtroende, vare sig de gå i ena eller andra riktningen. Därest likväl domstolen anses böra med-

verka vid skuldfrågans avgörande, ifrågasätter ämbetet om ej domstolen bör äga allenast rättighet men ej skyldighet härtill. Domstolen skulle vara pliktig att till avgörande upptaga frågan, huruvida domstolen skall ingå i prövning av juryns fällande utlåtande eller ej. Domstolen skulle äga diskretionärt bedöma detta spörsmål. I det stora flertalet fall borde då kunna antagas att detta bedömande utmynnade i ett beslut att domstolen icke funne skäl att pröva juryns avgörande. Därmed skulle undvikas ett förfarande som lätt nog kunde erhålla ungefär samma karaktär som den vanliga domstolsprövningen.

Även *landsfogden i Hallands län, rådhusrätten i Halmstad* samt *vissa ledamöter i Göteborgs rådhusrätt* motsätta sig förslaget att även domstolen skall pröva skriftens brottslighet, då juryutlåtandet är fällande. *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, som väl icke har något att erinra mot sådan prövning, ifrågasätter om icke konsekvenserna borde bjuda att även friande juryutlåtanden komma under domstolens prövning; varken den tilltalade eller den kränkte borde berövas det rättsskydd som ligger i domstolsprövningen.

Vad angår frågan om juryns deltagande i straffmätningen anför *justitiiekanslersämbetet*, som delar de sakkunnigas uppfattning att juryn icke bör direkt deltaga häri, att det måhända borde övervägas att införa en rätt, men ej skyldighet, för juryn att meddela domstolen att frihetsstraff enligt juryns mening ej bör följa å brottet. Möjligen borde ett sådant tillkännagivande ej vara absolut bindande för domstolen utan kunna frångås, om domstolen funne synnerliga skäl därtill föreligga. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att de invändningar som rests mot ett utvidgande av juryns befogenheter till ett deltagande även i straffmätningen icke äro av den tyngd att de bort föranleda ett avvisande av denna tanke.

Den begränsning av antalet domstolar i tryckfrihetsmål, som de sakkunniga föreslagit, betraktas av *presidenten i Svea hovrätt* som en påtaglig förbättring. Såsom jag redan framhållit förordar emellertid denne i främsta rummet en specialdomstol för tryckfrihetsmålen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* understryker angelägenheten av en koncentration av tryckfrihetsmålen till ett relativt fåtal av de allmänna domstolarna och har, med hänsyn till det ringa antalet sådana mål, icke något att erinra mot förslaget i denna del. Även *Svenska stadsförbundet* uttalar att de skäl som anförts för förslaget övertygat förbundet om lämpligheten av att antalet tryckfrihetsdomstolar begränsas på föreslaget sätt.

Även övriga remissinstanser ha i allmänhet lämnat förslaget i denna del utan erinran. I några yttranden framställas dock förslag att något utvidga antalet behöriga domstolar utöver vad de sakkunniga föreslagit. *Justitiiekanslersämbetet* anser att övervägande skäl tala för att även rådhusrätterna i andra större städer än residensstäderna bli behöriga i tryckfrihetsmål och framhåller särskilt att det är föga tilltalande att så folkrika städer som Norrköping, Hälsingborg, Eskilstuna och Borås förlora sin jurisdiktion i tryckfrihetsmål, medan även de minsta residensstäderna få behålla sin.

Rådhusrätten i Norrköping yttrar att den nu gällande begränsningen av antalet domstolar i första instans, som äga taga befattning med tryckfrihetsmål, bör bibehållas. Under alla förhållanden måste det anses opåkallat att flytta handläggningen av sådana mål från rådhusrätten i Norrköping. Det i 1934 års betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning (SOU 1934: 54) framlagda förslaget vore att föredraga. Enligt detta skulle tryckfrihetsmål upptagas av rådhusrätterna i residensstäderna samt dessutom i städer, som icke deltaga i landsting. Härigenom skulle antalet behöriga rådhusrätter ökas med två, nämligen rådhusrätterna i Hälsingborg och Norrköping. *Publicistklubben* och *Svenska tidningsutgivareföreningen* anse på liknande skäl att det bör tillkomma Kungl. Maj:t att bestämma, vilka rådhusrätter som skola upptaga tryckfrihetsmålen.

De föreslagna reglerna för juryns bildande ha i flertalet yttranden lämnats utan erinran. Även annan uppfattning om den lämpligaste lösningen av därmed sammanhängande frågor har dock kommit till uttryck.

Vad först angår avskaffandet av parternas rätt att tillsätta jurymän har förslaget vunnit stöd i de yttranden som avgivits av *Svea hovrätt*, *länsstyrelserna i Kronobergs och Västmanlands län*, *Sveriges advokatsamfund*, *Publicistklubben* och *Svenska journalistföreningen*. *Advokatsamfundet* anför därvid att förslagets avskaffande av de partsvalda jurymännen måste betecknas som en av dess stora förtjänster.

Å andra sidan ha i några yttranden påyrkats att partsvalet skulle bibehållas. *Justitiekanslersämbetet* anser förslaget att helt och hållet avskaffa partsvalet vara i och för sig tilltalande men ägnat att väcka en viss tvekan. Möjligen vore förtjänt av övervägande att låta parterna utse var sin jurymän. Härigenom kunde juryn tillföras särskild sakkunskap, som för bedömande av det föreliggande fallet vore av betydelse, utan att de olägenheter, varmed partsvalet ansetts vara förenat, behövde befaras göra sig gällande med någon egentlig styrka. Även *Landsorganisationen* ställer sig i viss mån betänksam till förslaget om partsvalets avskaffande. Just med hänsyn till de materiella bedömningsgrunder, efter vilka juryn har att pröva ansvarsfrågan, synes det vara av betydelse att den inom sig äger tillgång till personer, vilka haft tillfälle att stifta närmare personlig bekantskap med parterna än vad som är möjligt under loppet av en rättegångsförhandling. Särskilt gäller detta tydligen, då juryn har att bilda sig en uppfattning om svarandens motivläge. På i huvudsak samma skäl anser *Svenska tidningsutgivareföreningen* partsrepresentationens avskaffande icke vara lyckligt.

Vissa ledamöter inom publicistklubbens styrelse anse partsrepresentationen i juryn böra bibehållas. De yttra bl. a. att partsrepresentationen berikat den svenska tryckfrihetsrättens tradition med verkliga värden, som icke få tillspilogivas; den har givit de självfallet utslagsgivande opartiska jurymedlemmarna tillfälle att under den fria och förtroliga överläggningens former taga ställning till en levande diskussion mellan parternas rättskrav, och den har tryggt aktpågivande ännu i dömandets stadium på tidningstekniska och andra omständigheter, som de icke fackkunniga i juryn icke

kunnat vara förtrogna med och som lagfarenheten icke kunnat taga ställning till men som likväl kunna få avgörande betydelse för ett utslag i överssstämmelse med tryckfrihetsförordningens instruktion till rättsvårdarna.

Den grundläggande regeln i förslaget att juryn i tryckfrihetsmål skall i sin helhet uttagas ur en av landsting eller, i vissa fall, stadsfullmäktige vald jurymannakår har, bortsett från den nu berörda frågan om partsrepresentationen, i allmänhet tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de hörda myndigheterna och sammanslutningarna. Detta förslag godtages sålunda av bl. a. *Göta hovrätt, överståthållarämbetet och samtliga hörda länsstyrelser, rådhusrätterna i Eskilstuna och Norrköping, riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund, Landsorganisationen, Publicistklubben, Svenska journalistföreningen, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet*. Därvid anför *Svenska landstingsförbundet* särskilt att landstingen redan tidigare i stor utsträckning tagits i anspråk som valkorporationer i olika sammanhang. I och för sig synes hinder icke böra möta att de företaga val även av jurymän. Även om landstingen äro sammansatta efter politiska grunder och lämpligheten av att de företaga berörda val för den skull kan ifrågasättas, så torde det å andra sidan knappast finnas någon annan valkorporation, som i likhet med landstinget kan garantera en allsidig representation från olika samhällsgrupper.

Även *Stockholms rådhusrätt* biträder i huvudsak förslaget men framhåller att det med nu gällande ordning lätt kan inträffa och även har inträffat att i juryn icke invalts någon person med förutsättningar att kunna på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt leda dess förhandlingar. Även om den föreslagna ordningen för jurymännens tillsättande skulle vara i större utsträckning än den nu gällande ägnad att tillgodose behovet av särskild juryordförande, anser likväl rådhusrätten att en bestämmelse, som innebure en verklig garanti för att en för ordförandeuppdraget lämplig person städse funnes inom juryn, skulle vara av ett visst värde. Rådhusrätten hänvisar härom till processlagberedningens förslag (SOU 1944: 10 s. 145—146) att ordförande och suppleant för denne skall utses av rätten bland dem som äro uppförda på jurymannalistan. Ett annat tillvägagångssätt, som rådhusrätten finner vara värt närmare övervägande, då det sannolikt bättre skulle skydda domstolen mot misstankar för partiskhet, vore att — i likhet med vad som gäller beträffande expropriationsnämnd — vid domstolen skulle för viss tid utses en särskild för uppdraget kvalificerad person att vara ordförande i varje tryckfrihetsjury. Det kunde även tänkas att flera personer utsåges. Om antalet bestämdes till tre, skulle det kunna stå parterna till buds att även vid tillsättande av ordförande i juryn tillämpa uteslutningsmetoden.

Förutom de yttranden som sålunda intaga en positiv ståndpunkt till grundsatsen att jurymän skola utses genom val av landsting och, i vissa fall, stadsfullmäktige förekomma på denna punkt även kritiska uttalanden. *Justitiekanslersämbetet* anför att betänkligheter främst göra sig gällande med hänsyn till risken för valets politisering och faran för att full objektivitet icke kommer att iakttagas av jurymännen i politiskt färgade tryckfrihetssaker

eller att i varje fall den uppfattningen vinner fotfäste, att jurymännen i sådana saker låta sig ledas av politiska synpunkter. Ämbetet framkastar därför den tanken att jurymännen skola utses av presidierna i landsting och fullmäktige i de större kommunerna inom länen. *Svea hovrätt* framhåller att med den föreslagna metoden för valet, majoritetsval av kommunala korporationer, juryns sammansättning på de flesta om icke alla platser, där jury skall tjänstgöra, skulle kunna helt dikteras av den politiska meningsriktning som vid tiden för valet behärskar regeringspolitiken, i följd varav jury — just vid den tid då dess insats kunde bliva av allra största vikt — kan komma att bliva ett ganska otjänligt instrument för bevarandet av det fria ordet och allmänhetens fria kritikerätt i politiska frågor. Hovrätten är därför icke övertygad om att de sakkunnigas förslag i fråga om val av jurymän innefattar en tillfredsställande lösning utan finner tvärtom att vägande invändningar kunna framställas däremot. Även *Svenska bokförläggareföreningen* och *Svenska boktryckareföreningen* samt *en ledamot i Göteborgs rådhusrätt* rikta kritik mot förslaget på grund av risken för att jurymanna-valet kommer att behärskas av politiska synpunkter samt anse den nu tillämpade metoden för juryns tillsättande vara att fördraga.

Svenska tidningsutgivareföreningen uttalar den uppfattningen att den föreslagna metoden för utseende av jurymän knappast är ägnad att medföra någon förbättring gentemot nuvarande förhållanden och hemställer därför att gällande regler skola bibehållas. *Två ledamöter inom föreningens styrelse* anse dock att den ändring i juryns sammansättning som genomfördes år 1937 var olycklig. Därigenom att inga jurymän utses av domstolen berövas juryn den sakkunskap och den kontinuitet som flertalet domstolar sökte förvärva åt juryn. Genom de sakkunnigas förslag hotar en ytterligare försämring med ökade möjligheter till politisering och minskad publicistisk insikt. Partsrepresentationen har varit själva grunden för vår tryckfrihet. Det föreliggande förslaget rubbar denna grund för ordets frihet i vårt land och medborgerligt rättsskydd. Styrelseledamöterna förorda därför att juryn ånyo skall sammansättas enligt den före år 1937 gällande ordningen.

Mot de sakkunnigas förslag att valet av jurymän skall ske genom majoritetsval uttalar *länsstyrelsen i Uppsala län* att, hur osympatiskt det än kan förefalla att låta valet ske efter partipolitiska riktlinjer, vilket den proportionella valmetoden förutsätter, denna metod dock är att föredraga framför majoritetsval, vilka skulle kunna leda till en synnerligen ensidig rekrytering.

Att juryn, såsom de sakkunniga föreslagit, skall till en del utses bland personer som äro eller varit nämndemän föranleder erinran endast i några yttranden. *Svenska journalistföreningen* avstyrker denna anordning och yttrar att den domarerfarenhet nämndemän i allmänhet förvärva icke synes vara av särskilt värde för tryckfrihetsjuryn. Nämndemän äro mer än yrkesdomare benägna för en överdriven juridisk formalism. Som representanter i juryn för domstolen kunna de förmodas komma att göra snarare skada än nytta. I stället bör vikt och omsorg läggas vid juryvalet. Det borde

icke vara omöjligt att, vid sidan av tryckfrihetsförordningen, föreslå de väljande korporationerna att inhämta förslag till jurymän inte blott från parti-grupperna i stadsfullmäktige och landsting utan även t. ex. från de lokala avdelningarna av pressens organisationer och advokatsamfundet eller från författarnas och boktryckarnas organisationer. *Svenska tidningsutgivareföreningen* anser insättandet av nämndemän i juryn icke vara till fördel för juryns överläggningar och beslut. Även *Svenska stadsförbundet* finner föreskriften att jurymannakåren delvis skall uttagas bland dem som äro eller varit nämndemän mindre lämplig. Enligt förbundets mening vore det ur alla synpunkter riktigast om det väljande organet finge fritt utvälja hela kåren bland de personer, som med hänsyn till yrke, utbildning och övriga egenskaper kunna anses mest lämpade för ett dylikt uppdrag.

Publicistklubben anser det vara av vikt att i varje jury minst en ledamot äger sakkunskap om den verksamhet tryckfriheten skall trygga och avgränsa. För den händelse partsrepresentationen skulle avskaffas föreslås därför att den för varje län valda jurymannakåren, utöver de i förslaget angivna två grupperna, utökas med en tredje grupp. Denna grupp, om förslagsvis åtta jurymän, skulle vara sammansatt av personer med erkänd sakkunskap och praktisk erfarenhet om den periodiska pressens, enkannerligen dagspressens, verksamhetsformer och arbetsbetingelser. Genom utslutning och utlottning skulle så anordnas att av de trettiotvå jurymännen kvarstode fem ur den första, tre ur den andra och en ur den tredje gruppen. Att denna tredje grupp likväl föreslås lika manstark som nämndemannagruppen beror på den relativt större sannolikheten att tidningsmannagruppen i de särskilda fallen decimeras genom jäv.

Vad slutligen angår förhållandet mellan domstolen och juryn har de sakkunnigas förslag att rättens ordförande skall kunna tillkallas vid juryns enskilda överläggningar för att lämna upplysningar i rättsliga frågor mött kritik allenast i några yttranden. *Publicistklubben* anser denna anordning icke vara välbetänkt. Klubben erinrar om att pressorganisationerna motsatte sig det förslag härom som framfördes i 1934 års betänkande och i nämnda sammanhang yttrade att både juryn och domaren därmed råkade i ett oklart förhållande, som torde bliva olyckligt för bägge. Vidare framhåller klubben att det är fara värt att en domares ämbetsmannamässiga och personliga auktoritet kommer att utöva ett starkt moraliskt tryck på många jurymän, inte minst under upprörda tider, då pressens frihet är utsatt för många hårda påfrestningar. Från de sakkunnigas utgångspunkt synes det naturligt att domarens roll avslutas med huvudförhandlingen, vid vars slut han kan tänkas ge erforderlig juridisk vägledning. Genom den planerade förbättringen av juryns sammansättning blir det sörjt för att juryns överläggning kommer att äga rum under kompetent och opartisk ledning. Även *Svenska journalistföreningen* avstyrker förslaget att rättens ordförande skall kunna tillkallas vid juryöverläggningar. Domaren kan, även utan att åsyfta en obehörig påverkan på juryn, komma att utöva sådan påverkan. Ur parternas synpunkt anser föreningen det vara i hög

grad förkastligt och stötande för rättskänslan att rättens ordförande skulle ha möjlighet att besvara frågor från juryman »om vad lag stadgar» utan att parterna eller deras ombud äro närvarande med rätt att yttra sig. Jurymannens frågor böra, även om de riktas till domaren — enligt föreningens mening — framställas vid den offentliga handläggningen av målet.

Däremot anser *Svenska tidningsutgivareföreningen* förslaget att rättens ordförande skall vara pliktig att på begäran lämna juryn upplysningar vara lämpligt. Föreningen framhåller dock att hans eventuella närvaro i juryn är ytterligare ett skäl för bibehållande av partsrepresentationen.

Beträffande frågan om särskilda bestämmelser för krigstid uttalas i yttrandena olika meningar. Vissa av de hörda myndigheterna och sammanslutningarna anse att beredskapsbestämmelser på detta område böra finnas eller att i varje fall frågan bör närmare utredas. I några yttranden förordas den utvägen att för krigstid avsedda bestämmelser skola kunna antagas i snabbare ordning än som eljest gäller för grundlagsändring. Där- emot har i flera yttranden de sakkunnigas ståndpunkt — vilken, såsom jag tidigare framhållit, innebär ett avvisande såväl av beredskapsbestämmelser för krigstid som av särskilda former för snabbare ändring av tryckfrihets- förordningen — erhållit stöd.

Justitiekanslersämbetet anser att man måste räkna med att tryckfriheten under krigstid får vidkännas viktiga inskränkningar samt håller före att särbestämmelser i ämnet icke kunna undvaras. Visserligen kan grundsatsen, att nöd bryter lag, måhända vinna tillämpning i ett ytterst farofyllt och vanskligt läge, men det synes föga klokt att ställa statsledningen i en dylik situation och nödga den antingen till en för rikets välfärd såvitt kan bedömas riskabel passivitet eller också till åtgärder i strid mot lag, därtill improviserade, vilka med rätt eller orätt — detta blir känt först efteråt — anses absolut ofrånkomliga. Vid utformandet av dessa bestämmelser skulle naturligen eftersträvas att i all den omfattning som kan ske undvika in- trång i tryckfriheten och att erhålla starkast tänkbara garantier för att de särskilda bestämmelserna icke komme till användning i andra fall än då så ansåges oundgängligen nödvändigt. Att i tillämpningen av dylika be- stämmelser ett verkligt medinflytande borde tillerkännas representanter för publicitetsintresset torde vara tydligt.

Länsstyrelsen i Kronobergs län erinrar om att under de gångna krigs- åren infördes bestämmelser, som möjliggjorde censur och utgivningsförbud, samt anför vidare bl. a.:

Frågan är emellertid, om vi i en framtida krigssituation kunna undvara möjligheten att tillgripa åtgärder av ifrågavarande slag. Utan tvivel har man anledning att räkna med att det överväldigande flertalet av landets tidningar i en dylik situation äro lojala mot landets ledning och att de för- seelser mot gällande föreskrifter om hemlighållande av vissa uppgifter o. d. som kunna förekomma mera äro beroende på oaktsamhet än på ond vilja. I dessa fall äro säkerligen som regel de reaktioner mot missbruk av tryck- friheten, som äro föreskrivna för fredliga förhållanden, tillräckliga. Erfa-

renheterna från de senaste krigsåren visa emellertid, att inom varje land finnas personer, som äro så gripna av sin ideologiska inställning, att, när den kommer i motsatsförhållande till det egna landets intressen, lojaliteten mot landets myndigheter får vika. Dessa s. k. femtekolonnare kunna, som erfarenheten klart utvisar, bliva till verklig fara för sitt land och ett obegränsat utnyttjande från deras sida av den för fredsförhållanden anpassade tryckfriheten kan tillfoga landet allvarliga skador. Att i dylika fall — efter det att skadan inträffat — tillgripa beslag och straff, är visserligen av vikt, men verkan därav mot dem, som av ideologiska skäl arbeta mot det egna landet, kommer säkerligen att bliva ringa. Enligt länsstyrelsens mening kan det därför bliva nödvändigt att mot dylika fiender inom landet tillgripa åtgärder, som ej låta sig väl förena med tryckfrihetens grundprinciper. Om man hyser denna uppfattning, uppkommer frågan om man redan i fredstid bör förbereda sådana åtgärder eller vänta därmed till dess man bättre kan överblicka de förhållanden, som föranleda åtgärderna. Övervägande skäl tala enligt länsstyrelsens uppfattning för att man under lugna förhållanden överväger vad som kan behöva göras. Därest man dröjer därmed till ett oroligt, kanske panikartat läge, föreligger stor risk att bestämmelser genomföras som gå längre än vad vid ett lugnare betraktelsesätt skulle visa sig nödvändigt och att organisationen för bestämmelsernas övervakande blir sämre än som eljest skulle bliva fallet. Länsstyrelsen, som sålunda hyser den uppfattningen att vi i ett för landet kritiskt läge — krig eller överhängande krigsfara — kunna bliva nödsakade att inskränka den eljest gällande tryckfriheten, vill förorda, att spørgsmålet härom redan nu upptages till prövning. Självfallet böra i görligaste mån garantier skapas för att åtgärder av ifrågavarande art icke kunna tillgripas annat än i ett verkligt farofyllt läge och att missbruk effektivt förhindras.

Även *Svea hovrätt* anser att förslaget icke tillbörligen beaktat de särskilda förhållanden, som inträda i händelse av krig eller krigsfara, och att förslaget icke kan anses innefatta bestämmelser, som göra det möjligt att i tillräckligt god tid och med önskvärd effektivitet ingripa mot sådana utnyttjanden av tryckfriheten, vilka skada det egna landet och hjälpa en fiende. I valet mellan de båda utvägarna att antingen öppna möjlighet för ändring av tryckfrihetsförordningen i annan ordning än den för grundlagsändring stadgade eller att redan nu göra en beredskapslagstiftning, som uppmjukar tryckfrihetsförordningens stränga regler, föredrar hovrätten den senare, eftersom den förra kan erbjuda möjlighet för den väntade fienden att utöva tryck för åstadkommande av ändringar till sin fördel.

Länsstyrelserna i Malmöhus och Västmanlands län förorda att frågan redan nu regleras, och samma ståndpunkt intar *statspolisintendenten*, vilken yttrar att det icke bör möta oöverstigliga svårigheter att mot bakgrunden av den gångna krigstidens erfarenheter utarbeta särskilda beredskapsbestämmelser.

Svenska journalistföreningen anför bl. a. att det är väsentligt att myndigheternas ingripanden under krig eller krigsfara begränsas till att hindra lämnande av sakuppgifter av militär eller eljest försvarspolitisk betydelse, vilka icke böra komma till allmän kännedom, samt att de lämna åsiktsfriheten oförkränkt. Det kan ifrågasättas om icke rent av större trygghet för

åsiktsfriheten skulle skapas, om till tryckfrihetsförordningen fogades ett stadgande om att i krig censur vore tillåten för avvärjande av publicering av sakuppgifter, som ur försvarets synpunkt böra hemlighållas, än om förslaget följes. Föreningen framställer dock icke något yrkande i detta sammanhang.

Svenska tidningsutgivareföreningen yttrar att det ur tidningarnas synpunkt kunde synas bäst, om inga inskränkande krigstidsbestämmelser funnes i tryckfrihetsförordningen. Om man kunde vara viss om att vid krig eller omedelbar krigsfara inga andra särskilda åtgärder mot pressfriheten skulle komma ifråga än publikationsförbud beträffande sådana meddelanden, som kunna vara Sverige till skada, vore en sådan linje givetvis att rekommendera. Om däremot inskränkande bestämmelser skola komma till stånd vid krigsfall, är enligt föreningens mening en på förhand väl övervägd beredskapslagstiftning att föredraga framför en lagstiftning som kommer till stånd i en upphetsad tid under pressande omständigheter. Föreningen uttalar därför den meningen att det på förhand borde grundlagsmässigt fixeras, vilka inskränkningar som i krigstid kunna göras i pressens frihet.

Föreningen framhåller härom bl. a. att det ur pressfrihetssynpunkt och ur allmän synpunkt är av största vikt att det i tryckfrihetsförordningen uttryckligen stadgas att ej heller i krigstid andra inskränkningar i nyhetsförmedlingen må ifrågakomma än klart fixerade sådana, som med hänsyn till rikets försvar och säkerhet äro ofrånkomliga, och att censur över uttalade åsikter ej må äga rum. Vidare anför föreningen:

Vid diskussion av detta ärende bland tidningsutgivare har bland annat den tanken framkommit, att genom pressorganisationernas åtgärder en förhåndsöverenskommelse kunde träffas inom pressen eller mellan pressen och regeringen om vissa frivilliga anordningar i krigstid. Man torde våga utgå från att en sådan överenskommelse skulle lojalt respekteras av de tidningar, som varit med om att träffa den. Men mot ett sådant tillvägagångssätt talar dels att många periodiska publikationer icke tillhöra någon organisation, som här kunde komma i fråga, dels ock att vid den tidpunkt, då iakttagandet av överenskommelsen bleve aktuellt, många nya periodiska publikationer torde ha tillkommit, vilka icke biträtt överenskommelsen. Därmed skulle dennas värde vara avsevärt reducerat.

Föreningen biträder de sakkunnigas ståndpunkt att någon möjlighet till snabbare ändring av tryckfrihetsförordningen i krigstid icke bör öppnas.

Samma ståndpunkt i sistnämnda fråga intar *Svenska journalistföreningen*, som framhåller att, om för krigstider »en nyckel till grundlagarnas säkerhetslås» konstrueras, skäl icke föreligga att utsträcka dess användning till det fack där tryckfrihetens klenod förvaras. Dess krigstidsproblem böra lösas för sig; ett förenklat förfarande för grundlagsändring bör icke omfatta stadgandena till skydd för medborgerliga rättigheter.

Denna möjlighet att snabbare än eljest är föreskrivet ändra tryckfrihetsförordningen har emellertid vunnit förespråkare i några yttranden. *Stockholms rådhusrätt* anser sålunda att i tryckfrihetsförordningen borde inflyta en föreskrift av innebörd att av krig eller krigsfara föranledd lagstiftning

på tryckfrihetsrättens område skall kunna meddelas i den ordning, som gäller för stiftande av allmän civil- och kriminallag. Även *Svenska boktryckareföreningen* förordar regler som möjliggöra ett snabbare antagande av ändringar i tryckfrihetsförordningen för nu avsedda situationer. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser frågan om formerna för ändringar i tryckfrihetsförordningen liksom i övriga grundlagar under krigstid vara förtjänt att särskilt utredas.

För den ståndpunkt de sakkunniga intagit till nu behandlade frågor uttala sig, å andra sidan, *överståthållarämbetet, rådhusrätten i Halmstad, Landsorganisationen* och *Publicistklubben*. Samma ståndpunkt intar i huvudsak även *överbefälhavaren*. Det kan även nämnas att förslaget i denna del lämnats utan erinran i de yttranden som avgivits av bl. a. *Göta hovrätt, länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Hallands, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs och Norrbottens län, rådhusrätterna i Göteborg och Norrköping, riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund* och *Svenska bokförläggareföreningen*.

Överståthållarämbetet, som sålunda ansluter sig till de sakkunnigas ståndpunkt att några beredskapsbestämmelser för nu avsedda ändamål icke skola upptagas i tryckfrihetsförordningen, anför särskilt beträffande frågan om grundlagsändring i snabbare former än eljest gällande:

I anslutning härtil vill *överståthållarämbetet* redan nu framhålla, att införandet av ett dylikt förenklat förfarande vid grundlagsändringar, även om det endast skulle få tillgripas under vissa noggrant angivna förutsättningar, är ägnat att uppluckra respekten för grundlagarna. Enligt *överståthållarämbetets* förmenande ligger grundlagarnas kanhända främsta betydelse däri att de utgöra en ökad garanti mot rubbning av landets konstitution samt dess grundläggande rätts- och förvaltningsprinciper under stämningslägen, som framkallats av utomordentliga inre eller yttre förhållanden. Under s. k. normala tider kunde väl flertalet av de bestämmelser, som meddelas i grundlagarna, utan någon risk för rättskränkningar mot enskilda eller andra allvarliga olägenheter i stället meddelas i allmän lag. Om man ändock velat giva grundlagsskydd åt dithörande stadganden, är det för att under mera oroliga tider vara säkrad mot förhastade ändringar. Under sådana förhållanden synes det böra allvarligt avrådas från att underlätta en ändring av grundlagarna just under dylika extraordinära förhållanden.

Publicistklubben anför beträffande de nu behandlade spörsmålen bl. a. att den svenska pressens erfarenheter från andra världskrigets krisperiod synas tillåta den slutsatsen att ändamålsenligheten av administrativa åtgärder mot tryckta skrifter under krigstid bestämt kan bestridas. Allmänhetens känsla av att nyhetsförmedling och opinionsbildning förbli ohindrade är otvivelaktigt ett av de verksammaste medlen att i kritiska situationer stärka förtroendet för statsledningen och motståndsviljan mot yttre och inre fiender. Under hänvisning till allmänt kända, rikt dokumenterade engelska erfarenheter under båda världskrigen kan göras gällande att det för rikets säkerhet nödvändiga samarbetet mellan myndigheter och press även under krigstid säkrast grundas på ömsesidigt förtroende och mest effektivt gestaltas i frivillighetens former.

Klubben framhåller vidare att risken för att grundlagarnas säkerhetslås i en utrikespolitiskt kritisk situation kan komma att dyrkas upp genom beslut av statsmakterna i panikstämmning icke säkert kan begränsas genom en beredskapslagstiftning, vilken i en given situation alltid kan förklaras vara otillräcklig. Däremot utgöra lagförslagens bestämmelser ett välbehövligt hinder mot att kanske hårda men tillfälliga konjunkturen få öva ett måhända alltför lättvunnet inflytande.

Det yttrande rörande tryckfrihetsreglerna under krig eller krigsfara som efter hörande av försvarsgrenscheferna avgivits av *överbefälhavaren* innebär i huvudsak att det är av utomordentlig betydelse att i en sådan situation uppgifter om försvaret, som kunna vara av värde för en motståndare, icke spridas genom tryckta skrifter samt att det därför erfordras vissa publiceringsförbud och för säkerställande av deras efterlevnad en upplysnings- och rådgivningsverksamhet samt en kontroll över vad som offentliggöres. Den härmed sammanhängande verksamheten måste organiseras och planläggas redan i fredstid. I den meningen är det alltså erforderligt att beredskapsbestämmelser finnas. Däremot anser *överbefälhavaren* icke dylika bestämmelser, innebärande avvikelser från de i tryckfrihetsförordningen angivna grundsatserna, vara påkallade annat än i ett hänseende, nämligen för att möjliggöra att, då en tidnings- eller tidskriftsutgivare beträffande publicerandet av hemliga uppgifter om försvaret eller folkförsörjningen icke ställer sig lojal till meddelade anvisningar eller intager en rent landsförrädisk hållning, hans fortsatta verksamhet snabbt kan stoppas.

Då den ståndpunkt de militära myndigheterna sålunda intagit till nu behandlade spörsmål kan vara av särskilt intresse vill jag utöver denna sammanfattning lämna även en något utförligare redogörelse därför.

Chefen för armén anför bl. a.:

I militärt hänseende kan man icke bortse från att den militära och diplomatiska underättelsetjänsten under de senaste båda världskrigen kunnat utnyttja tidningspress och litteratur som en icke oväsentlig underrättelseskälla, bl. a. då det gällt att skaffa en uppfattning om krigspotential, stämningar och moralisk motståndskraft, resultat av bombfällningar, fartygsänkningar, befälsombyten o. s. v. Det kan vidare ur militär synvinkel vara nödvändigt att förhindra spridning inom landet av sådana faktiska upplysningar som kunna orsaka panik och skräck, sådana som verka ned sättande på motståndsviljan eller bidra till hopplöshetstro vare sig detta gäller civilbefolkningen eller de stridande truppförbanden.

Även om man utgår från att tidningspressen i krig och krigsfara lojalt följer landets intressen och vidare att s. k. sensationsjournalistik då kommer att avtaga kan man icke bortse från att tidningar, förlag och tryckerier äro affärsmässigt drivna företag, där nyhetsförmedlingen m. m. utgör en konkurrerande verksamhet och att de ekonomiska synpunkterna spela en mycket stor roll. Det är därför icke uteslutet, att den hämsko som lojaliteten i form av frivillig sovring utgör, kommer att visa sig vara otillräcklig.

Under ett krig kan det visa sig erforderligt att hemlighålla dylika faktiska upplysningar, vilka normalt offentliggöras i ett demokratiskt land. Det är emellertid osäkert om ett önskat resultat erhålles enbart inom sekretesslagens ram. En viss begränsad granskning i en eller annan form kan då bli ofrånkomlig.

Vidare anser chefen för armén vissa utvidgade befogenheter för att hindra spridning av tryckt skrift under krigstid vara påkallade dels beträffande skrifter av uppviglande innehåll och dels i fråga om skrifter, som tryckts utom riket och försändas genom postverket eller annan allmän trafikanstalt samt innehålla icke önskvärd utländsk propaganda.

Chefen för marinen anför att de åtgärder som erfordras under krigstid böra förberedas redan i fred och avvisar tanken på ett snabbare förfarande för grundlagsändring samt yttrar vidare:

Man torde emellertid med stöd av erfarenheterna på detta område från senaste kriget våga påstå, att den övervägande delen av den svenska pressen torde komma att ställa sig lojal mot statsmakterna och det egna landet i händelse av krig. Sett mot denna bakgrund synes såsom det normala i krig eller under av krig föranledda utomordentliga förhållanden ett system med en för pressen rådgivande, statlig instans med syfte att vara pressen behjälplig vid en frivillig, genom pressen själv verkställd, förhandsgranskning, vara en väg vars framkomlighet bör närmare undersökas. Bestämmelser för en dylik institution böra dock enligt ovan utformas i fredstid och i sammanhang med tryckfrihetsförordningen.

Behovet av bestämmelser, vilka möjliggöra en åtminstone partiell förhandsgranskning, äro dock så framträdande, att föreskrifter i denna riktning det oaktat böra allvarligt övervägas. Som ovan anförts torde nämligen en viss bristande lojalitet kunna påräknas i enstaka fall. För dess eliminering kunna åtgärder i förebyggande riktning behöva vidtagas. Det sagda gäller dock givetvis endast militära och därmed sammanhängande förhållanden och ej den allmänna åsiktsbildningen. Till denna min standpunkt bidrager icke minst det förhållandet att av förslaget till lagtext framgår att även karta, ritning och bild skall kunna räknas till tryckt skrift.

Chefen för flygvapnet yttrar bl. a. att det med hänsyn till erfarenheterna såväl i vårt land som i England kan förmodas att den enande kraft som krig eller krigsfara visat sig ha på ett lands medborgare av olika kategorier, även i framtiden skall komma att medföra en sådan självdisciplin och sammanhållning att bestämmelser om förhandsgranskning icke erfordras. Härtill kommer att det är synnerligen svårt att organisera en effektiv och samtidigt smidigt arbetande organisation för förhandsgranskning. *Chefen för flygvapnet* delar därför de sakkunnigas uppfattning att tryckfrihetsförordningen icke bör innehålla bestämmelser om förhandsgranskning eller utgivningsförbud. Förutsättning härför är dock dels att möjligheter föreligga att i krig eller krigsfara snabbt kunna utfärda förbud mot offentliggörande i tryck av sådana underrättelser, som äro skadliga för rikets säkerhet, och dels att effektiva bestämmelser finnas för att kunna beslagtaga tryckta skrifter, som bryta mot gällande lagar och förordningar. Detta krav synes emellertid icke helt tillgodosett i de sakkunnigas förslag. *Chefen för flygvapnet* anser i detta hänseende att Kungl. Maj:t bör äga befogenhet att med stöd av tryckfrihetsförordningen utfärda erforderliga publiceringsförbud samt att vissa bestämmelser som avse att hindra tryckt skrifts spridning böra kompletteras. Vidare erfordras för krigstid en rådgivande institution, vilken för att tillgodose kravet på snabbhet och effektivitet troligen bör vara decentraliserad.

Överbefälhavarens yttrande över nu avsedda frågor innehåller:

Erfarenheten visar, att förtiganden eller avsiktlig feltolkning av betydelsefulla händelser och omständigheter, vilkas återverkningar bli märkbara för en större allmänhet, hos denna framkallar misstänksamhet och gynnar skadlig ryktesspridning. Förhandscensur i förening med ovederhäftig propaganda kan medverka till att framkalla den orostämning man sålunda söker förebygga. Dylika åtgärder äro måhända nödvändiga och möjliga i en polisstat, men de bli till uppenbar skada i ett av ålder fritt samhälle. De sakkunnigas varsamhet i fråga om åtgärder, som begränsa tryckfriheten, finner jag ur dessa synpunkter principiellt riktig.

Härför talar ytterligare en omständighet, som belysts av erfarenheterna från beredskapsåren. Ett grundlagsfäst stöd för åtgärder, som inskränka tryckfriheten, kan i tider av yttre oro försvåra för statsledningen att stå emot eventuella påtryckningar från främmande makthavares sida syftande till att dirigera den svenska pressen. Motståndsviljan kan härigenom undergrävas till förmån för främmande intressen och detta i lägen då den i stället måste på allt sätt stärkas.

Emellertid är det av utomordentlig betydelse att uppgifter om försvaret, vilka kunna vara av värde för en motståndare, icke spridas genom tryckta skrifter. På grund härav är det ofrånkomligt att publiciteten under ifrågavarande, för rikets säkerhet allvarliga förhållanden ägnas särskild uppmärksamhet.

Denna uppfattning torde ha legat till grund för chefens för justitiedepartementet anförande i samband med tillkallandet av de sakkunniga, då departementschefen förordade vissa överväganden angående tryckfrihetslagstiftningen i en krigssituation. De sakkunniga ha likväl icke funnit det vara påkallat att framlägga något förslag till beredskapsbestämmelser i ämnet i anslutning till förslaget till tryckfrihetsförordning. Enligt min mening tyda dock erfarenheterna från beredskapsåren på såväl att publicitetsövervakning till skydd för försvaret i någon form är nödvändig som att åtgärderna för sådan övervakning måste planläggas i förväg. De anmärkningar som rests mot denna övervakning under beredskapstiden torde ha sin grund huvudsakligen i det förhållandet att verksamheten icke varit tillfredsställande förberedd.

Det finnes ingen anledning antaga att icke huvuddelen av de svenska tidnings- och tidskriftsutgivarna — i likhet med vad fallet var under beredskapsåren — i en ny krigssituation skulle komma att lojalt medverka till att hindra för rikets säkerhet olämplig publicering. Enligt min uppfattning föreligger därför ej heller ur sist anförda synpunkt något skäl att yrka på förhandscensur. Däremot torde det bliva nödvändigt att, i överensstämmelse med stadgandena i förslagets kap. 7 § 5, i vissa hänseenden utfärda publiceringsförbud. Genom upplysnings- och rådgivningsverksamhet böra vidare tidnings- och tidskriftsutgivarna erhålla underlag för sina bedömanden av vad som inom ramen för utfärdade publiceringsförbud icke bör offentliggöras. Slutligen måste viss övervakning organiseras för kontroll av att publiceringsförbuden efterkommas. Den verksamhet, varom här är fråga, måste vara förberedd redan i fredstid. Sålunda är det nödvändigt att planlägga ett — eventuellt decentraliserat — organ för ändamålet, att utbilda personal avsedd att ingå i detta organ samt att utarbeta anvisningar jämte exempelsamlingar i ämnet. Dessutom vill jag framhålla att, i de fall där en tidnings- eller tidskriftsutgivare icke skulle ställa sig lojal till meddelade anvisningar eller intaga en rent landsförrädisk hållning, hans fortsatta verksamhet snabbt måste kunna stoppas. Stadgande härom bör införas i tryckfrihetsförordningen, dock med begränsning att gälla publicerande

av hemliga uppgifter om försvaret eller folkförsörjningen som innebära brott mot rikets säkerhet enligt kap. 7 § 5 i förslaget.

Jag anser det sålunda nödvändigt att särskilda beredskapsbestämmelser finnas utformade och att härav betingad planläggning sker i fredstid. De bestämmelser, varom här är fråga, synas emellertid icke behöva införas i tryckfrihetsförordningen annat än i ovan angivna hänseende.

Departementschefen.

Vår tryckfrihets betydelse för samhällslivet kan svårligen skattas nog högt. Rätten att genom tryckta skrifter och särskilt genom pressen påverka opinionsbildningen och utöva kritik över rikets styrelse och förvaltning utgör i själva verket en livsbetingelse för den nutida demokratin. Det är därför följdriktigt att reglerna om tryckfriheten ingå bland de grundlagar på vilka vårt statsskick vilar.

De principer som uppbära den svenska tryckfrihetsrätten ha i vårt land upprätthållits sedan lång tid tillbaka. Tidigare än i något annat land fingo vi här i Sverige, och i det med Sverige förbundna Finland, en lagstadgad allmän tryckfrihet genom 1766 års tryckfrihetsförordning. Denna författning, som var av grundlags natur, innebar att den då rådande allmänna censuren avskaffades, utom för vissa religiösa skrifter, samt byggde på grundsatsen att ingripande mot tryckt skrift skulle få ske endast genom åtal vid domstol på grund av brott. Genom denna tryckfrihetsförordning infördes även den alltjämt för svenska förhållanden säregna grundsatsen att alla allmänna handlingar äro fritt tillgängliga för envar.

Den tryckfrihetsförordning vi nu äga är ett resultat av det författningsarbete som igångsattes efter 1809 års statsvälvning. En tryckfrihetsförordning blev då antagen år 1810. Efter omarbetning av denna i vissa delar vid 1812 års riksdag utfärdades den ännu gällande tryckfrihetsförordningen.

Såsom en väsentlig anmärkning mot 1812 års tryckfrihetsförordning har vid många tillfällen anförts att dess form och uppställning äro otillfredsställande. Frågorna behandlas icke så överskådligt som vore önskvärt, och formuleringen av olika stadganden är icke så väl avvägd att dessa lämna tillräcklig ledning för tillämpningen. Ehuru åtskilliga förbättringar vidtagits genom partiella reformer, särskilt under de senaste årtiondena, kvarstå likväl dessa anmärkningar i väsentliga delar.

Uppenbart är även att den utveckling såväl samhället som pressen undergått skapat nya frågeställningar på tryckfrihetens område och att det endast med svårighet låter sig göra att helt komma till rätta därmed genom nya stadganden, infogade i den gällande tryckfrihetsförordningen. De partiella reformer som vidtagits av reglerna om rättegången i tryckfrihetsmål, om allmänna handlingars offentlighet och om ansvarigheten för tryckfrihetsbrott ha förberett en mera allmän reform. Att nu fortsätta med ytterligare partiella reformer torde icke vara en lämplig väg.

Det är sålunda ur flera synpunkter påkallat att revision av tryckfrihetslagstiftningen, såsom de sakkunniga föreslagit, sker genom antagande av en helt ny tryckfrihetsförordning, som ersätter den sedan år 1812 gällande. Här om synas även de hörda myndigheterna och sammanslutningarna vara ense. Jag vill därför förorda att förslag till ny tryckfrihetsförordning nu framlägges för riksdagen.

De allmänna uttalanden som i yttrandena gjorts om de sakkunnigas förslag giva vid handen att detta allmänt anses vara, såväl i formellt som materiellt hänseende, väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Jag har även funnit att de principer, på vilka tryckfriheten här i landet sedan gammalt bygger, äro bevarade i de sakkunnigas förslag och att detta synes ägnat att vidmakthålla och i vissa hänseenden öka garantierna för yttrandefriheten. Förslaget är därför enligt min mening mycket väl ägnat att läggas till grund för en reglering av den svenska tryckfrihetsrätten.

Jag skall nu övergå till att behandla förslagets grundprinciper och vissa därmed sammanhängande väsentliga spørsmål. Först vill jag dock beröra några frågor rörande förslagets omfattning samt vissa lagtekniska problem.

Såväl i den gällande som i den föreslagna tryckfrihetsförordningen behandlas endast den yttrandefrihet som utövas genom tryckta skrifter. Publicistklubben har påpekat att frågan om en utvidgning av de tryckfrihetsrättsliga garantierna till att gälla även andra meddelelseformer, såsom film och radio, kan påkalla uppmärksamhet inom en icke alltför avlägsen framtid. Vid de överläggningar rörande informationsfriheten, som äga rum under Förenta nationernas ledning, bl. a. vid en allmän konferens i Genève denna vår, behandlas nyhetsförmedlingen genom press, radio och film från gemensamma utgångspunkter. En svensk lagstiftning i syfte att skydda yttrandefriheten i radio eller film kräver dock ingående utredningar, som icke nu föreligga. Den mera speciella frågan om gränsdragningen mellan tryckta skrifter och skrifter, som mångfaldigats på annat sätt än genom tryck, skall jag senare behandla i redogörelsen för förslagets bestämmelser härom.

Såsom jag förut framhållit ligger det en inre konsekvens i att tryckfrihetsförordningen har karaktär av grundlag. Detta förhållande utgör också en av de viktigaste garantierna för tryckfriheten; däri kan uppenbarligen någon ändring icke komma i fråga. Tänkbart är emellertid att likväl, med bibehållande av grundsatsen att regleringen av de ämnen som höra till tryckfriheten skall äga grundlags natur, ur grundlagen utbryta och till annan lagstiftning hänföra vissa detaljbestämmelser, såsom tidigare skett med sekretessreglerna och vissa processuella regler. I anledning av en motion vid 1940 års riksdag, vari en sådan utbrytning påyrkats, har konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (nr 29) funnit de framförda synpunkterna beaktansvärda men anført att frågan borde prövas i ett större sammanhang. De sakkunniga ha därför upptagit detta spørsmål men såsom skäl för att icke föreslå någon ytterligare utbrytning av detaljregler — utöver den som redan skett — i huvudsak anført att bestämmelser av principiell betydelse, även sådana som avse tryckfrihetens utövning, böra äga grundlags natur. De sakkunniga åberopa

även det praktiska skälet att bestämmelser som höra samman böra vara upptagna i samma författning.

I yttrandena har något yrkande om ytterligare utbrytning av detaljregler icke framställts. Tvärtom upprepas nu vissa betänkligheter som vid tillkomsten av 1937 års lagstiftning uttalades mot utbrytningen av sekretessreglerna ur grundlagen.

Vad de sakkunniga anfört mot en ifrågasatt ytterligare utbrytning av detaljregler ur grundlagen synes bärande och jag har icke funnit skäl avvika från förslaget i denna del. Å andra sidan skulle ett upptagande av frågan om sekretessreglernas ställning fördröja och försvåra ett genomförande av den nu föreslagna lagstiftningen. Spörsmålet om en revision av sekretesslagstiftningen på grundval av de erfarenheter som vunnits efter antagandet av 1937 års bestämmelser bör upptagas särskilt. Frågan, huruvida gränsdragningen mellan offentliga och hemliga handlingar utförligare än för närvarande bör angivas i grundlagen, kan till dess anstå.

Då förslaget till tryckfrihetsförordning medför att några uppgifter icke längre skola tillkomma den i 108 § regeringsformen avsedda tryckfrihetskommittén, ha de sakkunniga ifrågasatt om icke denna kommitté bör avvecklas. En sådan åtgärd har även förordats bl. a. av justitieombudsmanen, som är tryckfrihetskommitténs ordförande. Jag har ej funnit några skäl att bibehålla detta organ och därför låtit upprätta förslag till erforderlig ändring i regeringsformen och riksdagsordningen.

De i sakkunnigförslaget upptagna lagar, vilka icke äro av grundlags natur, torde böra behandlas i samband med framläggande av ett för granskning i lagrådet upprättat förslag till bestämmelser i ämnen, som dessa lagar reglera. Detta kan lämpligen anstå till dess riksdagen första gången tagit ställning till grundlagsförslaget. I det följande kommer jag alltså icke att beröra nämnda följdlagar i vidare mån än som erfordras för ett ställningstagande till de i förslaget till tryckfrihetsförordning upptagna bestämmelserna.

Den svenska tryckfrihetslagstiftningen bygger sedan gammalt på grundsatsen att prövningen av tryckfrihetsmissbruk skall ankomma på domstol och att några administrativa ingripanden icke få förekomma. Denna grundsats har kommit till uttryck i 86 § regeringsformen. Även den gällande tryckfrihetsförordningen ansluter sig till denna princip. I fråga om förbud mot förhandscensur upprätthålles principen ovillkorligt. Däremot förekomma vissa undantag som möjliggöra konfiskation av redan utgiven tryckt skrift utan domstolsprövning. Viktigast är i detta hänseende den befogenhet som enligt 3 § 9 mom. och 5 § 13 mom. tillkommer Kungl. Maj:t i statsrådet att konfiskera tryckta skrifter, som vållat missförstånd med främmande makt. Befogenhet för Kungl. Maj:t att ingripa med konfiskation föreligger även i vissa fall enligt 4 § 11 mom. beträffande skrifter, som tryckts utom riket på främmande språk. Slutligen finnes i 4 § 12 och 13 mom. en form av administrativ konfiskation före-

skriven; denna avser skrifter med disciplinupplösande innehåll, vilka spridas vid trupp eller ombord å flottans fartyg. I sistnämnda fall ankommer den slutliga prövningen av åtgärden på riksdagens tryckfrihetskommitté.

De sakkunniga anföra att den vanskliga uppgiften att avgöra var gränsen bör gå mellan tryckfrihetsbrott och befogat utövande av yttrandefriheten kan fyllas endast genom en omsorgsfull prövning under de former och med iakttagande av de garantier för rättssäkerhet, som äro föreskrivna för en av domstol utövad, från administrationen helt fristående rättsskipning. Därför avvisa de sakkunniga varje form av administrativt ingripande mot tryckt skrift. Beträffande de nu förekommande undantagsfallen anföra de sakkunniga att starka betänkligheter göra sig gällande att ens i dessa fall försvaga det rättsskydd, som enligt svensk rättsordning tillkommer den enskilde medborgaren. Dessa fall av konfiskation i administrativ ordning ha därför icke någon motsvarighet i förslaget. Konfiskation kan sålunda enligt förslaget beslutas endast av domstol på grund av brott. Däremot kvarstå möjligheterna att i avbidan på domstolens ställningstagande lägga skriften under provisoriskt beslag. I yttrandena ha icke förekommit några invändningar, vare sig mot den allmänna principen eller mot avskaffandet av de nuvarande möjligheterna till administrativ konfiskation i vissa speciella fall; tvärtom uttalas i flera yttranden tillfredsställelse över förslagets ståndpunkt i denna del. Jag vill helt ansluta mig till de sakkunniga i denna för tryckfriheten grundläggande fråga.

Enligt vad de sakkunniga uttala kan det emellertid ifrågasättas om principen, att tryckfrihetsmissbruk får beivras endast domstolsvägen, i tryckfrihetsförordningen erhållit en sådan avfattning att den motsvarar alla de fall, då ett inskridande från myndighet eller enskilda kan sätta tryckfriheten i fara. De sakkunniga föreslå därför ett särskilt stadgande, enligt vilket det på grund av tryckt skrifts innehåll ej skall vara någon, myndighet eller enskild, tillåtet att genom åtgärd som icke äger stöd i tryckfrihetsförordningen hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Genom detta stadgande avse de sakkunniga att utvidga garantierna för tryckfrihetens utövning, särskilt därigenom att stadgandet omfattar även åtgärder av enskild.

Detta förslag har i princip godtagits i de flesta yttranden. Vissa betänkligheter ha dock även yppats mot att det föreslagna stadgandet utsträcker till att avse ej blott myndigheter och andra allmänna organ utan även enskilda sammanslutningar och personer.

Såvitt angår åtgärder av myndighet eller annat allmänt organ torde icke något vara att erinra mot det angivna stadgandet. I sådant hänseende synes stadgandet tvärtom innebära en värdefull förstärkning av tryckfrihetsskyddet. Genom stadgandet kommer till klart uttryck att förbudet mot åtgärder, vilka hindra tryckfrihetens utövning, icke endast avser ordningsmakten och rättsväsendet utan gäller på alla områden av den statliga eller kommunala förvaltningen.

Däremot inställer sig en stark tvekan om lämpligheten av att göra stad-

gandet tillämpligt även beträffande enskilda sammanslutningar och personer. Visserligen är det i och för sig riktigt att ej heller tvångsåtgärder från enskilda till undertryckande av en misshaglig skrift i allmänhet böra få förekomma. Stora svårigheter uppstå emellertid att i lag närmare angiva, i vilken omfattning sådana enskilda åtgärder skola anses rättsstridiga. I praktiken kan det därför bli vanskligt att upprätthålla en klar och otvetydig gräns mellan å ena sidan förbjudna tvångsåtgärder och å andra sidan en tillåten moralisk påverkan. Såsom justitiekanslersämbetet framhållit kunna t. ex. åtgärder av ideella föreningar och andra enskilda organisationer mot skandaltidningar, pornografiska skrifter och dylikt stundom anses mycket berättigade, även om de ej inskränka sig till allenast ogillande omdömen och uttalanden. Det må här erinras om de på enskilt initiativ tillkomna aktionerna för att stävja utbredningen av Nick-Carter-litteraturen och tidningen Fäderneslandet. Jag har därför ansett klokast att icke i tryckfrihetsförordningen upptaga bestämmelser rörande åtgärder av enskilda sammanslutningar eller personer; frågan om rättsstridigheten i sådana åtgärder bör bero av de rättsregler som eljest gälla. Härav följer att jag saknar anledning ingå på den i vissa yttranden berörda frågan om ett särskilt straffbud mot de åtgärder som avses i stadgandet; rättsstridiga åtgärder av befattningshavare, vilka äro bundna av ämbetsansvar, kunna redan enligt gällande regler utgöra tjänstefel.

Frågan om räckvidden av det föreslagna stadgandet skall jag beröra närmare i detaljredogörelsen för förslaget.

De sakkunnigas förslag beträffande rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift innebär en utvidgning av de rättigheter som äro förenade med tryckfriheten. I vedertagen mening kan tryckfriheten sägas innefatta rättighet att fritt och obehindrat, men dock under det ansvar för brott som tryckfrihetsförordningen stadgar, bringa meddelanden av olika slag till allmän kännedom genom framställande, utgivning och spridning av tryckt skrift. De personer som äro verksamma i sådant syfte intaga såtillvida en privilegierad ställning som deras handlande skall bedömas uteslutande enligt tryckfrihetsförordningens regler. Det nya i förslaget ligger däri att denna förmån principiellt utsträcker till att omfatta även den som, utan att vara skriftens upphovsman, meddelar uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift. Denna utvidgning får praktiska konsekvenser för meddelarens ansvar, då meddelandet är lagstridigt eller eljest otillåtet. Den gällande rättens ståndpunkt till denna fråga är att meddelaren icke i något fall kan ställas till ansvar för sitt meddelande, då detta influtit i skriften. I dylikt fall utkräves ansvar endast för den brottslighet som kommit till uttryck i den tryckta skriften genom att denna har ett förgripligt innehåll eller genom att däri röjas förhållanden som skola hemlighållas. För denna brottslighet svarar icke någon på grund av allt han såsom meddelare medverkat till publiceringen; ansvaret drabbar, i den utsträckning tryckfrihetsförordningen angiver, i princip

skriftens upphovsman eller, då denna är periodisk, dess ansvarige utgivare. Å andra sidan innebära gällande regler att meddelaren icke intar någon privilegierad ställning, om meddelandet icke blivit infört i skriften. I förslaget ha dessa regler ändrats sålunda att meddelarens ansvar för sitt meddelande är av samma omfattning, oberoende av om meddelandet inflyter i skriften eller ej. Genom ett särskilt stadgande, vars innehåll jag strax skall beröra, angivas de fall, då sådant ansvar kan utkrävas av meddelaren.

Värdet av denna principiella ståndpunkt har understrukits i flera yttranden. Vissa betänkligheter ha även anförts; dessa synas emellertid främst avse att meddelaren i alltför hög grad skyddas i sådana fall, då hans meddelande enligt allmän lag är brottsligt såsom ärekränkingsbrott. De sammanhånga alltså närmast med omfattningen av det undantagsstadgande som möjliggör ingripande mot meddelaren i vissa fall.

De sakkunnigas förslag på denna punkt innebär att ett i flera hänseenden begränsat ansvar för meddelare kan förekomma. Ansvar kan sålunda utkrävas av meddelaren endast om meddelandet rör förhållanden, varom denne erhållit kännedom på grund av allmän befattning; med innehavare av sådan befattning jämföras den som utövar allmän tjänsteplikt, t. ex. värnplikt. Vidare avser ansvaret allenast brott mot tystnadsplikt, som hänföra sig till rikets säkerhet eller eljest är stadgad i lag. Ansvaret är något vidsträcktare än nu sagts, om meddelandet lämnas för offentliggörande i skrift, som tryckes utom riket; det gäller då för varje meddelare, oavsett om denne innehar allmän befattning eller ej. Men även i detta fall omfattar ansvaret endast röjande av hemliga förhållanden, vilka åtnjuta skydd enligt lag. De sakkunniga ha sålunda icke givit dessa regler en så vidsträckt omfattning att även ett meddelandes ärekränkande eller eljest förgrifliga innehåll kan grunda ansvar för meddelaren.

Beträffande ansvarets omfattning ha i yttrandena olika meningar kommit till uttryck. Å ena sidan anses, såsom jag nyss framhållit, att bestämmelserna icke medgiva tillräckligt skydd mot ärekränkingsbrott eller att de i andra hänseenden äro otillräckliga. Å andra sidan ha betänkligheter anförts även mot det ansvar för meddelaren som de sakkunniga föreslå. Det har sålunda påyrkats att ansvar för meddelaren över huvud taget icke skulle förekomma eller att detta i varje fall skulle ytterligare begränsas till att avse endast uppgifter rörande förhållanden, vilka angå rikets säkerhet.

Den fria nyhetsförmedlingen har under moderna förhållanden blivit en väsentlig sida av tryckfrihetens utövning. Denna verksamhet bör därför i princip vara underkastad tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Härav följer emellertid att den som meddelat uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift kan ställas till ansvar för sitt meddelande endast om bestämmelser rörande sådant ansvar finnas upptagna i tryckfrihetsförordningen.

Frågan, i vilken utsträckning meddelare bör kunna göras ansvarig, kan icke ses helt isolerad; den sammanhänger med den ståndpunkt som den svenska rätten eljest intagit till anonymitetsskyddet och till ansvaret för

tryckfrihetsbrott. En avgörande synpunkt har härvid varit att möjliggöra att uppgifter framkomma rörande förhållanden av allmänt intresse och motverka de krafter som obehörigen kunna vilja förhindra att sådana uppgifter bringas till allmän kännedom. Utkrävande av ansvar för meddelande, vilket lämnats för offentliggörande i tryckt skrift, kan verka hämmande på dylika upplysningar, även då dessa äro sanningsenliga. Denna synpunkt talar för att ansvar utkräves endast för vad som blivit offentliggjort i skriften och blott av den därför ansvarige, men att meddelaren icke kan ställas till ansvar för sitt meddelande. Detta är också, såsom jag nyss framhållit, den gällande rättens ståndpunkt i de fall då meddelandet influiter i skriften. Å andra sidan måste emellertid beaktas att ett utkrävande av ansvar endast av den som är ansvarig för skriften på grund av vad som blivit däri offentliggjort icke lämnar ett tillräckligt skydd mot spridandet av brottsliga meddelanden. Båda de nu angivna synpunkterna kunna icke på en gång tillgodoses. Det är nödvändigt att här göra en avvägning mellan olika intressen.

Vid en sådan avvägning göra sig i viss mån olika synpunkter gällande i fråga om kränkande eller eljest förgripliga uttalanden å ena sidan och brott mot tystnadsplikt å andra sidan. I fråga om meddelanden, vilka äro brottsliga i förstnämnda hänseende, vill jag särskilt hänvisa till vad länsstyrelsen i Kronobergs län anfört om att förslaget öppnar en möjlighet att ostraffat kringsprida äreröriga beskyllningar mot oförvitliga medborgare och därför icke lämnar ett tillräckligt skydd för den enskilde. Det kan väl icke av dessa skäl anses tillrådligt att meddelaren alltid skulle kunna ställas till ansvar för sitt meddelande. En sådan ståndpunkt borde, mera konsekvent genomförd, leda till att vissa ärekränkingsbrott, vilka endast röra privatförhållanden, icke betraktades som tryckfrihetsbrott, då de förekomma i tryckt skrift, utan behandlades enligt allmän lag. De sakkunniga ha berört detta spörsmål i samband med frågan om juryprövning av skriftens brottslighet (s. 276—277) men icke funnit en dylik uppdelning av ärekränkingsbrotten kunna åvägbringas. Även om sålunda den allmänna regeln, att den för skriften ansvarige svarar för vad som införts i skriften och att meddelaren icke kan ställas till ansvar för sin medverkan i detta brott, synes böra gälla i fråga om de meddelanden som nu avses, anser jag dock skäl föreligga att bibehålla möjligheten till beivran av ärekränkingsbrott mot enskild person, då meddelandet icke influiter i skriften. Ur tryckfrihetssynpunkt torde några allvarigare betänkligheter icke kunna anföras häremot, då sådan beivran av ärekränkning mot enskild person icke kan anses inskränka yttrandefriheten i fråga om dess väsentliga uppgift att möjliggöra kontroll över myndigheter och andra allmänna organ. Å andra sidan må framhållas att även ämbetsman kan ärekränkas i sin egenskap av enskild person.

Vad härefter angår frågan, i vilken utsträckning brott mot tystnadsplikt bör kunna beivras, då sådant brott skett genom meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, måste i främsta rummet hänsyn tagas till behovet av skydd för rikets säkerhet. Då sådant brott begås av de personer som av-

ses i de sakkunnigas förslag, främst innehavare av allmän befattning, föreligga så starka skäl för en beivran att ett undantag från eljest gällande regler är oavvisligt. Åtal och straff bör således kunna följa, oavsett om meddelandet influtit i skriften. Mera tveksamt är om ett sådant undantag bör utsträckas till att avse även andra brott mot tystnadsplikt. De sakkunniga ha härvid framhållit det otillfredsställande i att t. ex. hemliga skriftermål, yrkeshemligheter eller uppgifter om behandling av könssjukdomar hos namngivna personer kunna offentliggöras i tryckt skrift, utan att någon möjlighet föreligger att inskrida ens mot den befattningshavare, som tillhandahållit uppgiften för publicering. Även andra liknande exempel skulle kunna anföras. Den av de sakkunniga föreslagna regeln att brott mot tystnadsplikt, som är angiven i lag, skall kunna beivras, men icke brott mot tystnadsplikt, som följer av administrativa bestämmelser, synes dock icke utgöra en tillfredsställande lösning. Det må vara riktigt att icke varje i administrativ ordning meddelad föreskrift om tystnadsplikt bör få medföra en inskränkning i tryckfriheten. Det kunde uppstå risker för den legitima kritikrätten, om detta skulle gälla i fråga om olika myndigheters föreskrifter om sekretess. Annorlunda är förhållandet beträffande sådana i det föregående exemplifierade tystnadsregler som innefattas i gällande författningar. Och i fråga om dessa synes det ej möjligt att göra skillnad mellan lagar och andra författningar.

Med de utvidgningar som framgå av vad jag nu anför biträder jag de sakkunnigas förslag. Även det vidsträcktare undantagsstadgande, vilket avser de fall då meddelandet lämnats för offentliggörande i skrift som tryckes utom riket, anser jag kunna godtagas, om motsvarande utvidgningar göras.

Att, såsom i vissa yttranden förordats, meddela föreskrifter om anmälan till justitie- eller militieombudsmannen, då undersökning av nu avsedda brott mot tystnadsplikt upptages, torde icke vara lämpligt och ej heller nödvändigt. Riksdagens ombudsmän skola enligt sina instruktioner särskilt vaka över tillämpningen av tryckfrihetslagstiftningen. Denna övervakning torde beträffade ingripanden mot meddelare för brott mot tystnadsplikt böra ske i samma former som i andra fall.

De sakkunnigas förslag i fråga om tryckfrihetsbrotten bygger på redan gällande grundsatser, såväl i fråga om den allmänna innebörden av detta begrepp som beträffande sambandet mellan yttrandefrihetens reglering i allmän lag och tryckfrihetsförordningen. I sistnämnda hänseende ha de sakkunniga dock i sitt förslag mera konsekvent än i gällande tryckfrihetsförordning tillämpat den principen att samma inskränkningar i yttrandefriheten böra gälla, vare sig denna utövas genom tryckt skrift eller på annat sätt. I förslaget skiljes mellan brott som bestå däri att skriften har ett förgräpligt innehåll, *otillåtet yttrande*, och brott vilka innebära att hemliga förhållanden röjas, *otillåtet offentliggörande*. Vad som skall vara otillåtet yttrande anges i förslaget helt kortfattat genom hänvisning-

är till motsvarande brott i allmän lag; därvid begagnas huvudsakligen strafflagens brottsbeteckningar och uppräkningsen är således ej så utförligt formulerad som i gällande tryckfrihetsförordning. Även begreppet otillåtet offentliggörande bygger väsentligen på den straffrättsliga regleringen i allmän lag.

I åtskilliga yttranden har kritik riktats mot de sakkunnigas förslag i denna del. Det har därvid i huvudsak anförts att den föreslagna metoden för angivande av vad som är tryckfrihetsbrott medför ett försvagande av grundlagsskyddet. Då tryckfrihetsbrotten icke beskrivas lika utförligt som i gällande tryckfrihetsförordning, skulle det nämligen vara möjligt att inskränka tryckfriheten utan grundlagsändring genom att straffbuden i allmän lag finge ett vidsträcktare innehåll.

Den principiella utgångspunkten att missbruk av tryckfriheten får beivras endast genom rättegång vid domstol medför att de straffbud som domstolen har att tillämpa i sådant mål även innefatta de lagliga gränserna för tryckfriheten. Dessa straffbud äro således av grundläggande betydelse för tryckfrihetens materiella innehåll. Otvivelaktigt är det en riktig princip att yttrandefriheten bör vara av samma utsträckning, vare sig fråga är om framställning i tryckt skrift eller på annat sätt. Denna tanke har legat till grund för gällande tryckfrihetsförordning, ehuru lagstiftningen sedermera kommit att uppvisa vissa skiljaktigheter.

I vissa äldre förslag har detta krav på enhetlighet tillgodosetts på det sättet att i tryckfrihetsförordningen upptagits en helt allmän hänvisning till allmän lag i fråga om de brott som skola anses som tryckfrihetsbrott. Att på detta sätt utbryta regleringen av tryckfrihetens gränser ur tryckfrihetsförordningen är uppenbarligen konstitutionellt betänkligt. Tryckfrihetsförordningen bör angiva, vilka brott som äro tryckfrihetsbrott. Därvid är det emellertid tänkbart att antingen giva dessa straffbud en självständig karaktär eller att skapa ett lagtekniskt samband mellan dem och motsvarande stadganden i strafflagen. Hur denna fråga löses får betydelse vid lagändringar. En ändrad uppfattning, som medför upphävande eller begränsning av straffbud i allmän lag, bör omedelbart återverka även beträffande tryckfrihetsbrott; det finns i sådant fall icke någon anledning att vidhålla kriminaliseringen av dessa gärningar, då de ske genom tryckt skrift. Att i motsats till vad nu i huvudsak är fallet upptaga självständiga straffskalor i tryckfrihetsförordningen synes icke vara påkallat; i detta hänseende bör tryckfrihetsförordningen hänvisa till allmän lag. På grund av vad nu anförts bör alltså tryckfrihetsförordningen innehålla en uppräkning av de brott som äro tryckfrihetsbrott, vilken uppräkning icke kan utvidgas annat än genom grundlagsändring, men denna brottskatalog bör hänvisa till allmän lag och icke gälla i vidare mån än motsvarande gärningar även enligt allmän lag äro straffbara. Så till vida vill jag alltså ansluta mig till de sakkunnigas förslag. Däremot synes mig den kritik som i vissa yttranden framförts mot den av de sakkunniga använda metoden för angivande av

brottet vara berättigad. Ett angivande av brottet endast genom brottsbeteckningar eller på annat kortfattat sätt främjar väl den enhetliga regleringen men innebär samtidigt ett betänkligt försvagande av de konstitutionella garantierna för tryckfrihetens materiella innehåll. Därför har jag låtit omarbota förslaget på sådant sätt att detta upptager utförligare beskrivningar av vad som skall anses som otillåtet yttrande. Dessa beskrivningar överensstämmer med motsvarande stadganden i strafflagen eller i det förslag till ändring i strafflagen som framlägges för årets riksdag. Därigenom eftersträvas alltså en enhetlig reglering men försvåras samtidigt inskränkningar i tryckfriheten genom ett utvidgande av straffbuden i annan ordning än som gäller för grundlagsändring. Mot de sakkunnigas förslag att beträffande otillåtet offentliggörande mera allmänt hänvisa till regleringen i allmän lag synas däremot samma principiella betänkligheter icke göra sig gällande. Detta förslag innebär, jämfört med den gällande tryckfrihetsförordningen, starkare garantier, därigenom att Kungl. Maj:t icke längre skall äga befogenhet att utfärda publiceringsförbud, såsom nu i vissa fall kan förekomma. Publiceringsförbuden skola alltså vara angivna i lag; gränserna för sådan lag torde vara tillräckligt noga angivna i förslaget.

Vad härefter angår frågan om bibehållandet av ett särskilt ansvarighetssystem för tryckfrihetsbrotten och de principer som enligt de sakkunniga böra ligga till grund för detta ha i allmänhet några anmärkningar icke framställts mot förslaget. I några yttranden har dock frågan upptagits till diskussion och en viss tvekan yppats.

Det särskilda, från straffrättens regler avvikande ansvarighetssystem, som finnes upptaget i tryckfrihetsförordningen, sammanhänger nära med den ståndpunkt den svenska tryckfrihetsrätten sedan gammalt intagit till frågan om författarens rätt till anonymitet. Det är icke möjligt att på en gång skydda anonymiteten och medgiva en sådan utredning rörande omständigheterna vid skriftens tillkomst som i vanliga fall måste föregå ett åtalsbeslut mot gärningsman eller medverkande. Tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler underlätta även ett snabbt ingripande. Ett annat skäl som spelat en framträdande roll vid utformandet av tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler är att ansvar för medverkan, särskilt vid skriftens tryckning, utgivning och spridning, skulle kunna verka hämmande på yttrandefriheten.

De sakkunnigas förslag bygger i fråga om ansvarigheten på de grundsatser som skapats genom den svenska rättsutvecklingen på detta område. Skäl som föranleda någon väsentlig avvikelse härifrån finner jag icke föreligga. Vad särskilt angår frågan om de principer som böra vara grundläggande för det subsidiära ansvaret skiljer sig förslaget väl i vissa hänseenden från nu gällande, år 1941 antagna regler. Det innefattar däri en återgång till grundsatser som i tidigare utredningar på detta område ansetts böra gälla, nämligen att endast den som haft möjlighet och anledning att

förhindra tryckfrihetsbrott drabbas av ansvar därför. Förutsättning för övergång av ansvaret till senare led i ansvarighetskedjan är alltså allenast omständighet som förelåg, då skriften utgavs eller den subsidiärt ansvarige eljest tog befattning med skriften. Vad som därefter inträffat, såsom den ansvariges död eller avvikande ur landet, har däremot icke ansetts böra medföra övergång av ansvaret. I vissa yttranden har häremot anförts att den ansvarige därigenom skulle få möjlighet att genom att göra sig oanträffbar förhindra beivran av brottet. Detta är något som kan förekomma även vid andra brott än tryckfrihetsbrott. Stundom kan väl i dylika fall ansvar utkrävas åtminstone av vissa medverkande. Detta straff för medverkan är emellertid principiellt icke någon ersättning för straff som bort utkrävas av gärningsmannen utan en självständig reaktion mot den medverkandes egen räkning. I och för sig vore det väl tänkbart att den medverkandes frihet från ansvar gjordes beroende av det villkoret att ansvar kunde utkrävas av den i främsta rummet ansvarige och att alltså, då detta villkor icke uppfylldes, den medverkande dömdes icke såsom ansvarig för skriften utan endast för sin egen medverkan. Såsom jag redan framhållit kan ansvar för medverkan till tryckfrihetsbrott verka hämmande på yttrandefriheten; sådant ansvar bör därför icke förekomma. Därför anser jag de invändningar som framförts icke böra föranleda ändring i de sakkunnigas förslag utan biträder detta i den del som nu avses.

I anledning av vad straffrättskommittén anført beträffande subjektiva omständigheter, vilka inverka på ansvaret för t. ex. en utgivare av periodisk skrift, må framhållas att i förslaget upptagits ett stadgande om att vad skriften innehåller skall anses infört däri med den ansvariges vilja och vetskap (8 kap. 12 §). Uppenbart är dock att denna regel, liksom ansvarighetsbestämmelserna i övrigt, utgår från normala situationer vid skriftens tillkomst. Det kan icke anses helt uteslutet att så extrema förhållanden kunna förekomma att ansvarighetsreglerna icke äro tillämpliga eller att eljest tryckfrihetsrättsliga grundsatser icke äga giltighet. I sådant hänseende innebär förslaget icke någon ändring av vad som enligt allmänna rättsgrundsatser kan anses gälla. Det nu avsedda spörsmålet beröres även i det följande vid behandlingen av 7 kap. 2 § i förslaget.

Av stor vikt är hur rättegången i tryckfrihetsmål lämpligen bör anordnas. Detta spörsmål hade i direktiven för de sakkunniga skjutits i förgrunden och de sakkunniga anföra att det under utredningen visat sig medföra de största svårigheterna att finna lämpliga regler för lekmannainflytandet i dessa mål. De sakkunniga ha på detta område övervägt olika möjligheter. Förslaget går i huvudsak ut på att juryinstitutionen skall bibehållas men innebär betydelsefulla ändringar i fråga om juryns sammansättning och befogenheter.

Den första fråga som i detta sammanhang anmäler sig är, huruvida tryckfrihetsmålen skola upptagas av allmänna domstolar eller om en eller flera specialdomstolar böra inrättas för dessa mål. Av betänkandet framgår

att de sakkunniga undersökt möjligheten att för tryckfrihetsmålen införa en särskild centraldomstol med lekmän såsom bisittare. Enligt vad jag inhämtat ha de sakkunniga ingående dryftat detta spörsmål men icke funnit en sådan utväg lämplig. Tvärtom uttala de sakkunniga att starka betänkligheter av såväl principiell som praktisk natur anmäla sig mot att för tryckfrihetsmålen handläggning inrätta särskilda domstolar, vare sig i den form att denna handläggning anförtros åt en enda för hela landet gemensam centraldomstol eller så, att den överlämnas åt lokala, utom den allmänna domstolsorganisationen stående specialdomstolar.

I yttrandena har denna ståndpunkt godtagits av de hörda myndigheterna och sammanslutningarna. Endast presidenten i Svea hovrätt har i ett särskilt tillägg till hovrättens yttrande uttalat sig för att tryckfrihetsmålen skola upptagas av en för hela riket gemensam specialdomstol, vilken skulle vara sammansatt av två yrkesdomare och fem lekmän. Samtliga ledamöter skulle utses av Kungl. Maj:t. Av lekmännen skulle en representera den allmänna kulturöversikten och utses efter förslag av svenska akademien samt de fyra övriga företräda yrkesintressen och utses efter förslag av yrkesorganisationer, nämligen två för den periodiska pressen, en för författarvärlden och en för förläggare och boktryckare.

I den nyare svenska processlagstiftningen har inrättandet av specialdomstolar i allmänhet avvisats. Jag vill erinra om den utveckling i detta hänseende som under förra hälften av 1800-talet ledde till avskaffande av åtskilliga specialdomstolar som då funnos och överflyttande av deras rättsskipning till de allmänna domstolarna. Samma principiella inställning har präglat de överväganden härom som förekommit i samband med den allmänna rättegångsreform som nyligen genomförts. Ett uttryck för denna princip är även det förslag till indragning av krigsdomstolarna som behandlas av årets riksdag. I samband med framläggandet av detta förslag har jag framhållit det principiellt oriktiga i att söndersplittra domstolsorganisationen genom att upprätthålla specialdomstolar för olika arter av mål, särskilt då fråga är om straffrättsskipning. I viss utsträckning finnas emellertid specialdomstolar, som äro fristående från den allmänna domstolsorganisationen, såsom vattendomstolarna och arbetsdomstolen. Sådana domstolar ha också ansetts böra förekomma endast i de fall, då det för vissa särpräglade rättsområden funnits påkallat och några mera allvarliga betänkligheter ej gjort sig gällande mot en dylik anordning. Det måste anses tvivelaktigt om dessa förutsättningar föreligga beträffande tryckfrihetsmålen.

De mål som äro att hänföra till tryckfrihetsmål, eller sålunda i huvudsak mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott, äro i stort sett av samma natur som mål vilka handläggas av allmän domstol. Det gäller här en grupp av vanliga brottmål eller, i undantagsfall, tvistemål föranledda av brottsligt förfarande. För dessa mål ha visserligen särskilda processuella regler ansetts behövliga, främst för att på annat sätt än eljest är vanligt gestalta medverkan av lekmän vid målens avgörande. Detta beror emellertid icke — såsom varit fallet då i andra fall specialdomstol

inrättats — på att det av domstolens ledamöter krävs särskild teoretisk och praktisk förtrogenhet med de ämnen målen avse. Avgörande för dessa avvikelser från allmänna processuella regler har i stället varit behovet av garantier för yttrandefriheten och ett därav föranlett stärkande av det folkliga inflytandet i rättegången.

Möjligheten att skapa en centraldomstol, som med beaktande av rättssäkerhetens krav kan anses lämplig för tryckfrihetsmål, beror delvis på om en godtagbar metod för tillsättande av lekmännen kan uppställas. Den av presidenten i Svea hovrätt föreslagna sammansättningen av en sådan domstol synes icke tillfredsställande. Detta förslag, som närmast tagit arbetsdomstolens sammansättning till mönster, har icke uppgjorts med tillräcklig hänsyn till de principiella olikheterna mellan arbetsdomstolens och en tryckfrihetsdomstols uppgifter. Tryckfriheten är icke i främsta rummet ett yrkesintresse utan en allmän medborgarlig angelägenhet. Lekmännen skola därför representera det folkliga inflytandet i domstolen och de böra utses så att en allmän uppfattning bland medborgarna kommer till uttryck. Ur denna synpunkt är det även olämpligt att de utses av Kungl. Maj:t, även om Kungl. Maj:ts val skulle vara bundet inom förslag av vissa organisationer. Att finna en annan mera lämplig metod för tillsättande av en centraldomstol bereder också svårigheter. Därtill kommer den praktiska synpunkten att det är fråga om en till antalet obetydlig grupp av mål. För att det skall anses berättigat att för dessa skapa en särskild domstol, med de ökade kostnader en sådan medför, måste ganska starka skäl tala för en sådan anordning.

Även om man bortser från dessa organisatoriska synpunkter, kan det med hänsyn till rättssäkerheten starkt ifrågasättas om en centraldomstol innebär en lämpligare lösning än målens hänförande till de allmänna domstolarna. Såsom skäl för att centraldomstolen skulle kunna erbjuda en bättre rättsskipning än de allmänna domstolarna har framhållits att rättsskipningen skulle bli enhetligare. Det bör emellertid icke bortses från att en sådan domstol skulle komma att sakna den person- och ortskänedom som ofta är av betydelse för ett riktigt värdesättande av omständigheterna i målet och som icke helt kan ersättas genom processmaterialet i målet. Risken är att tryckfrihetsmålen i alltför hög grad skulle komma att bedömas enbart ur huvudstadens synvinkel. Person- och ortskänedom är av vikt vid prövningen av bevisfrågor och kan därför få ökad betydelse, om en vidsträcktare rätt till sanningsbevisning i ärekränkningsmål införes. Klagomålet över bristande enhetlighet i bedömandet av tryckfrihetsmål sammanhänger med att brottslighetsfrågan, då jury medverkat, icke för närvarande kan föras upp till överinstanserna. Denna olägenhet förebygges i ett väsentligt hänseende enligt de sakkunnigas förslag därigenom att, då juryns utlåtande är fällande, även domstolen skall pröva skriftens brottslighet; mot domstolens ställningstagande i denna fråga skall klagan i vanlig ordning bli möjlig.

Kravet på enhetlig rättsskipning skulle icke tillgodoses enbart genom att tryckfrihetsmålen upploges av en centraldomstol. Denna kan väl antagas

komma att avgöra förekommande mål på ett enhetligt sätt, men en viss risk föreligger att den i frågor av principiell betydelse avviker från de allmänna domstolarnas praxis och att därigenom skapas en mera djupgående oenhetlighet än den som följer av att jury i enskilda fall och i friande riktning bedömer brottslighetsfrågan på annat sätt än som är vanligt.

På grund av tryckfrihetens centrala betydelse för samhällslivet är det av utomordentlig vikt att prövningen av tryckt skrifts brottslighet sker genom organ som åtnjuta allmänt förtroende och som stå fria från speciella inflytelser. En centraldomstol är i detta hänseende en oprövad inrättning och det är tvivelaktigt om den, utan att bli utsatt för allvarlig kritik, skulle kunna fylla den vanskliga uppgiften att döma i tryckfrihetsmål. Övervägande skäl synas mig tala för att prövningen av dessa mål bör vara inordnad i den allmänna rättsskipningens ram.

Även med denna utgångspunkt återstår emellertid att taga ställning till de sakkunnigas förslag om bibehållande av juryinstitutionen. Det är närmast två möjligheter som föreligga. Tryckfrihetsmålen kunna anförtros åt allmänna domstolar i vanlig sammansättning, eventuellt med den avvikelser från vad eljest gäller att rådhusrätt alltid vid behandling av tryckfrihetsmål skall vara sammansatt av domare och nämnd. Det andra alternativet är, såsom de sakkunniga föreslagit, att jurysystemet bibehålles.

De sakkunniga ha motiverat sin ståndpunkt med att hänvisa till att juryn genom sin folkliga anknytning tjänat som ett särskilt skydd för tryckfriheten och att juryn vid brottslighetens bestämmande skulle äga ett friare utrymme än domaren. Vidare anföra de sakkunniga att en jury, som företräder en allmänt medborgerlig uppfattning, i allmänhet synes mera skickad än en domstol för den svåra och grannliga uppgiften att avgöra var gränsen skall dragas mellan befogad presskritik och straffvärt yttrande. Även för domstolarnas egen auktoritet kan det vara till fördel att de icke göras till skiljedomare i politiska frågor.

I yttrandena har de sakkunnigas ståndpunkt biträtts av det övervägande flertalet myndigheter och sammanslutningar. Endast i några få yttranden framkommer en annan mening.

Frågan om juryinstitutionens bibehållande sammanhänger med juryns sammansättning och befogenheter, vilka frågor jag skall behandla i det följande. Ställningstagandet innebär alltså ett val mellan den i flera hänseenden förbättrade juryinstitution som de sakkunniga föreslå och ett anordnande av lekmannainflytandet i form av nämnd. Skillnaden är framför allt den att juryn intar en mera fristående ställning än nämnden. Juryn i tryckfrihetsmål har att ensam taga ställning till frågan om skriftens brottslighet och lämna domstolen ett jakande eller nekande svar på de frågor härom som riktats till juryn. Nämnden däremot bildar tillsammans med den lagfarne domaren ett domarkollegium, som vid målets avgörande sammanträder under domarens ledning. Därvid har nämnden endast kol-

lektiv rösträtt; den kan göra sin mening gällande framför domarens uppfattning, allenast om den är enig eller, i vissa fall, fattat sin ståndpunkt med en mycket starkt kvalificerad majoritet.

Den fristående ställning juryn sålunda intager har uppenbarligen stor betydelse såsom en folklig garanti för tryckfriheten, i främsta rummet den politiska yttrandefriheten. Juryinstitutionen har säkerligen under den tid den varit införlivad med vår tryckfrihetsprocess haft väsentlig del i vidmakthållandet av yttrandefrihet och därigenom i sin mån bidragit till en samhällsutveckling på demokratisk grund. Å andra sidan har nämnden också sina speciella fördelar. Genom sin permanens och större förtrogenhet med domarvärv ger nämnden vissa garantier för en säkrare rättstillämpning. Tillräckliga skäl för ett brytande av traditionen på detta område synas mig dock icke vara anförda. Tvärtom finner jag övervägande skäl tala mot en lagändring som begränsar garantierna för yttrandefriheten och som därför kan tänkas skada den fria kritikrätten och den offentliga kontrollen över vården av allmänna angelägenheter.

Vad nu anförts gäller till stor del även det förslag som framförts av länsstyrelsen i Kronobergs län, enligt vilket tryckfrihetsmålen skulle upptagas av allmänna domstolar sammansatta av domare och lekmän med individuell rösträtt. Detta förslag har visserligen det företrädet att lekmännen finge ett större inflytande än nämnden. Även enligt detta förslag skulle dock juryns ställning såsom en fristående institution försvinna. Härtill kommer att endast ett fåtal lekmän kan ingå i en på detta sätt sammansatt domstol. Denna skulle därför ej kunna få en så allsidig folklig representation som juryn. Även om detta sistnämnda förslag har vissa beaktansvärda fördelar, är det således också behäftat med påtagliga svagheter. Jag kan därför ej finna tillrädligt att övergiva jurysystemet för en sådan helt oprövad organisation av domstolarna i dessa viktiga mål.

De sakkunnigas förslag innefattar en ändring i fråga om juryns befogenheter. Nu gällande regler innebära att juryn i tryckfrihetsmål ensam bedömer skriftens brottslighet, under det att domstolen avgör övriga i målet förekommande frågor. Domstolen äger därvid icke ingå på en prövning av brottslighetsfrågan utan har att lägga juryns utlåtande till grund för domen. Brottslighetsfrågan kan ej heller, då jury medverkat, genom fullföljd dragas under prövning av högre rätt. Efter förebild av reformer i andra länders juryprocess föreslå de sakkunniga den ändringen att, då juryns utlåtande är fällande, även domstolen skall pröva skriftens brottslighet; däremot skall, liksom hittills, ett friande juryutlåtande alltid vara bindande. Av förslaget följer att en fällande utgång i tryckfrihetsmål kan överklagas till högre instans enligt allmänna regler, även såvitt angår frågan om skriftens brottslighet.

Den föreslagna prövningen av skriftens brottslighet även från domstolens sida är otvivelaktigt ägnad att stärka rättssäkerheten; förslaget tillstyrkes även i de flesta yttranden. Däremot synes det icke vara lämpligt att,

såsom justitiekanslersämbetet ifrågasatt, domstolen skulle äga diskretionärt bedöma, huruvida den skall pröva brottslighetsfrågan eller ej. Domstolen bör vara skyldig att, liksom i andra mål, avgiva en på skäl grundad dom. Att domstolen därvid har att fästa stort avseende vid det lekmannaomdöme som kommit till uttryck i juryns utlåtande ligger i sakens natur. Jag biträder alltså de sakkunnigas förslag i den nu avsedda frågan.

De sakkunniga ha intagit en avvisande ståndpunkt till vissa tidigare förslag att utsträcka juryns befogenheter på det sättet, att denna skulle ha att deltaga jämväl i straffmätningen. Även häri delar jag de sakkunnigas uppfattning. Den tanke justitiekanslersämbetet i detta sammanhang framfört, att juryn skulle äga rätt att meddela domstolen att frihetsstraff enligt juryns mening ej bör följa å brottet, finner jag visserligen tilltalande. Ett genomförande av detta förslag synes dock i praktiken medföra stora svårigheter, särskilt på grund av de omröstningsregler som skulle bli erforderliga för juryns ställningstagande till sådan fråga. Det torde böra övervägas om icke vid en revision av strafflagens ärekränkingsbestämmelser syftet med justitiekanslersämbetets förslag åtminstone delvis kan tillgodoses genom att brottslighet av olika grader upptagas i skilda lagrum. Därigenom skulle även juryns värdering av brottet komma till uttryck i juryns utlåtande.

Med utgångspunkt från att tryckfrihetsmålen skola upptagas av de allmänna domstolarna och jurysystemet bibehållas synes det vara motiverat att såsom de sakkunniga föreslagit inskränka antalet domstolar i tryckfrihetsmål. För närvarande behandlas dessa mål av rådhusrätterna i länsresidensstäderna samt de rådhusrätter därutöver som äro fulltaligt sammansatta, d. v. s. bestå av borgmästare och minst två lagfarna bisittare. Förslaget går ut på att endast en domstol med behörighet att upptaga tryckfrihetsmål skulle finnas i varje län; Stockholms stad och län skulle ha gemensam domstol. Att denna lösning valts sammanhänger med att jurymännen enligt förslaget skola utses länsvis. I huvudsak vill jag biträda förslaget i denna del; dock anser jag det icke vara nödvändigt att genomföra begränsningen så konsekvent som föreslagits. Även i några större städer, som icke äro residensstäder, torde rättsskipningen i tryckfrihetsmål böra bibehållas. Det torde böra ankomma på Kungl. Maj:t att förordna om behörighet att upptaga dylika mål. Därigenom tillgodoses ett i vissa yttranden framställt önskemål. I dessa fall bör jurymannakåren vara gemensam för de behöriga domstolarna inom länet.

De föreslagna reglerna för juryns bildande innebära i huvudsak att inom varje län skall finnas en jurymannakår om 24 personer, valda av landsting och stadsfullmäktige i städer, som icke deltaga i landsting. En tredjedel av jurymännen skall bestå av personer som äro eller ha varit nämndemän vid allmän underrätt. Den rätt som nu tillkommer parterna att välja vissa ledamöter i juryn har icke bibehållits; däremot äga parterna alltjämt utesluta visst antal jurymän, då jury i målet skall tillsättas. I övrigt nedbringas antalet genom lottning så att, med bibehållande av pro-

portionen en tredjedel nämndemän, för tjänstgöring i målet kvarstå 9 jurymän.

Detta förslag har vunnit anslutning i de flesta yttranden. Uppenbarligen är det förenat med stora svårigheter att på detta område finna lämpliga regler. Syftet med juryinstitutionen är att en allmänt medborgerlig uppfattning skall kunna göra sig gällande vid tryckfrihetsmålen avgörande. Ur denna synpunkt är det otvivelaktigt riktigt att juryn utgår ur medborgerliga val. Även om vissa praktiska synpunkter kunna anföras för att partsvalet bibehålles, tala övervägande skäl för dess avskaffande. De farhågor som i vissa yttranden framförts för att valen skulle medföra att juryns avgöranden präglades av politiska synpunkter anser jag icke utgöra ett tillräckligt skäl mot den föreslagna ordningen för juryns bildande. Yttrandefrihetens vidmakthållande är icke en partipolitisk fråga. Det är ett gemensamt intresse för alla partier, som erkänna de demokratiska grundsatser på vilka vårt samhälle är byggt. Någon avsevärd risk att partipolitisk trångsynthet skulle komma att göra sig gällande i rättsskipningen föreligger knappast. En viktig garanti för rättssäkerheten ligger i så fall däri att juryn enligt förslaget icke kan åstadkomma en fällande dom annat än om domstolen biträder dess mening. Självklart är även att en majoritet inom landsting eller stadsfullmäktige icke har rätt att missbruka sin ställning och giva jurymannakåren en helt ensidig sammansättning. I förslaget har uttryckligen angivits att skilda samhällsgrupper och olika delar av länet skola vara företrädade bland jurymännen. Jag anser det ej vara riktigt, att såsom i något yttrande ifrågasatts, föreskriva proportionell valmetod.

Det begränsade antal jurymän som skall väljas möjliggör att kvalificerade och för uppdraget lämpliga personer utses. Även förslaget att jurymännen till en del skola vara eller ha varit nämndemän vid allmän under rätt torde vara ägnat att verka i samma riktning. Därför torde det ej vara nödvändigt att, såsom Stockholms rådhusrätt i sitt yttrande föreslagit, vidtaga särskilda anordningar för att tillförsäkra juryn en lämplig ordförande. Ej heller anser jag mig böra biträda det av publicistklubben framställda förslaget att genom särskilda regler skulle tillses att erfarenhet på den periodiska pressens område alltid finnes företrädd inom juryn. Något hinder att tidningsmän väljas till jurymän föreligger icke. Tvärtom kan det med hänsyn till den insikt i och det intresse för samhällseliga frågor som tidningsmän i allmänhet besitta vara önskvärt att även tidningsmän ingå i juryn. Det bör stå valkorporationerna fritt att inhämta förslag från yrkessammanslutningar på det publicistiska och litterära området, utan att några föreskrifter härom meddelas.

De föreslagna reglerna för juryns sammansättning torde innebära väsentliga förbättringar och det finnes anledning antaga att juryn i sin nya gestalt skall förmå att väl fylla sin uppgift. Jag vill därför förordna att dessa regler antagas.

Vad slutligen angår frågan om förhållandet mellan domstolen och juryn ha de sakkunniga framhållit betydelsen av att juryn

beredes tillfälle att i förekommande rättsliga spörsmål erhålla upplysning om gällande rättsreglers innebörd och tillämpning. Då lekmän deltaga i rättsskipningen såsom nämnd, åligger det domaren att tillföra lekmännen den erforderliga lagkunskapen. Inom juryprocessen måste för detta ändamål särskilda anordningar vidtagas. I andra länders juryprocess förekommer att domaren före juryns överläggning lämnar en sammanfattning av målet och i några länder lämnas domaren dessutom tillträde till juryns överläggning för att tillhandagå juryn med råd och anvisningar.

De sakkunnigas förslag innebär att rättens ordförande skall kunna av juryn tillkallas under juryns enskilda överläggning för att lämna upplysningar i rättsliga frågor; varje juryman skall äga befogenhet att påkalla sådana upplysningar.

Otvivelaktigt är det av stor betydelse att juryn får tillgång till upplysningar i rättsliga spörsmål. De sakkunnigas förslag, enligt vilket det skall ankomma på juryn att taga initiativ till en av omständigheterna påkallad information genom rättens ordförande, torde erbjuda en lämplig utväg. I några yttranden har uttalats farhågor för att rättens ordförande skulle kunna, även utan att detta åsyftades, utöva en obehörig påverkan på juryn. Dessa betänkligheter synas mig vara överdrivna. Rättens ordförande skall yttra sig endast om de rättsliga spörsmål, varom han tillfrågas; hans uppgift är alltså att informera juryn om en rent objektiv lagtolkning. Han får icke ingå på en diskussion av själva målet, även om jurymännen skulle vilja upptaga sådana spörsmål. Han är skyldig att avlägsna sig, så snart han lämnat sitt svar, och han bör icke få vara tillstädes under juryns vidare överläggning och beslut. Något hinder bör icke föreligga för juryman att under själva förhandlingen framställa frågor om rättsliga problem, som då behandlas, och på detta sätt få dessa närmare belysta av parterna. Detta spörsmål, liksom ock de närmare reglerna rörande skyldighet för rättens ordförande att lämna juryn upplysningar i rättsliga frågor, torde emellertid, såsom de sakkunniga föreslagit, böra behandlas i den särskilda lagen med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. Jag torde därför få återkomma till dessa frågor i samband med framläggandet av förslag till sådan lag.

I enlighet med direktiven ha de sakkunniga även upptagit frågan om särskilda bestämmelser för krigstid. Departementschefen hade i direktiven hänvisat till de bestämmelser som under krigsåren funnos införda i 6 § tryckfrihetsförordningen angående förhandsgranskning, införselbud och utgivningsförbud beträffande tryckt skrift, — vilka bestämmelser sedermera åter upphävdes år 1945 — samt anført att det borde övervägas, huruvida och i vilken form dessa bestämmelser borde ersättas av andra, vilka, med minsta möjliga intrång i tryckfriheten, för krigstid öppnade erforderliga möjligheter till kontroll över tryckta skrifter. Vidare hade departementschefen erinrat om vissa förslag som framstälts att vårt land för krigsfall borde äga tillgång till en procedur, enligt vilken man under noggrant angivna förutsättningar och i betryggande former snabbt kun-

de genomföra en till krigstiden begränsad ändring av grundlagarnas stadganden.

De sakkunniga ha emellertid vid övervägande av dessa i direktiven väckta frågor icke funnit sig böra framlägga något förslag till avvikande bestämmelser för krigstid eller till särskilda former för antagande av sådana bestämmelser. Såsom jag framhållit i redogörelsen för de sakkunnigas förslag innebär detta ståndpunktstagande icke att de sakkunnigas förslag jämväl ifråga om tryckfrihetens lagliga gränser bygger på samma enhetlighet. Vad som är otillåtet yttrande eller otillåtet offentliggörande framgår av de straffbud som upptagits i förslaget, i anslutning till motsvarande bestämmelser i den allmänna strafflagen. Därvid har såsom otillåtet yttrande medtagits även krigsförräderi, vilket brott kan förekomma i huvudsak endast under krigstid. Förslaget innehåller alltså i detta hänseende en beredskapslagstiftning för krigstid. Även vad förslaget innehåller om otillåtet offentliggörande är avfattat på sådant sätt att det kan få vidgad betydelse under krigstid.

Bland de hörda myndigheterna och sammanslutningarna har flertalet biträtt de sakkunnigas ståndpunkt. Särskilt kan det vara anledning framhålla att överbefälhavaren, som kunnat behandla spörsmålen med utgångspunkt från de militära myndigheternas erfarenhet på detta område, i huvudsak ansluter sig till de sakkunnigas ståndpunkt; dock framhåller överbefälhavaren därvid att, då en tidnings- eller tidskriftsutgivare i fråga om publicerande av hemliga uppgifter om försvaret eller folkförsörjningen icke ställer sig lojal till meddelade anvisningar eller intager en rent landsförrädisk hållning, hans fortsatta verksamhet snabbt måste kunna stoppas.

De myndigheter och sammanslutningar som uttala sig för beredskapsbestämmelser för krigstid ha särskilt framhållit att regler för krigstid böra övervägas och utformas under lugnare förhållanden för att de icke, såsom lätt kan ske i ett kritiskt läge, skola få ett alltför obestämt och vidsträckt innehåll. Detta är naturligtvis i och för sig riktigt. Därest särskilda avvikelser från de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna böra förekomma under krigstid, är det av vikt att dessa särbestämmelser på förhand finnas införda i tryckfrihetsförordningen och sålunda äro kringgårdade med de garantier som gälla för grundlag. Alternativet att sådana särbestämmelser skola få införas i annan ordning än som gäller för grundlagsändring kan jag icke förorda. I detta hänseende vill jag ansluta mig till vad överståthållarämbetet yttrat om grundlagarnas betydelse och den allvarliga varning ämbetet uttalat mot att underlätta en ändring av grundlagarna under extraordinära förhållanden.

Behovet av särbestämmelser för krigstid kan ses ur olika synpunkter. En fråga är om tryckfriheten till sitt materiella innehåll bör vara av samma utsträckning under krigsförhållanden som i fred eller om yttranden eller meddelanden, som eljest äro tillåtna, böra vara förbjudna i krigstid. Ett helt annat spörsmål är om samma former för ingripanden mot tryckfrihetsbrott böra tillämpas eller om i krigstid särskilda åtgärder böra vara medgivna

i syfte att förhindra tryckfrihetsbrott eller möjliggöra snabbare eller effektivare beivran av sådana brott.

Såsom jag nyss anfört har den första frågan föranlett att förslaget, i anslutning till motsvarande bestämmelser i den allmänna strafflagen, innehåller *straffbud som träda i tillämpning under krigsförhållanden*. Härigenom har alltså hänsyn tagits till behovet att kriminalisera gärningar, vilka förekomma endast under krigstid eller som då äro av särskild betydelse. Jag har ej anledning att mera i detalj ingå på behovet av sådana bestämmelser; frågan hänför sig i första hand till den allmänna strafflagen.

I detta sammanhang kan det emellertid vara motiverat att redogöra för de möjligheter som enligt förslaget föreligga att på grund av ett ej förutsett, under krigstid uppkommit behov utvidga kriminaliseringen i tryckfrihetsförordningen. I detta hänseende intaga reglerna om otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande en något olika ställning. Självfallet kan, oavsett om krigsförhållanden råda eller ej, en ändrad uppfattning föranleda lagändring, vilken då det gäller tryckfrihetsförordningen måste ske i de former som gälla för ändring i grundlag. Det är av utomordentlig vikt att åsiktsbildningen och den fria kritikrätten äro kringgårdade med starka garantier; detta gäller även under krigsförhållanden. Jag har därför i det förslag som jag förordar till framläggande för riksdagen angivit de brott, vilka utgöra otillåtet yttrande (7 kap. 4 §), på sådant sätt att detta grundlagsskydd i största möjliga omfattning kan utöva sin avsedda funktion såsom ett hinder mot förhastade utvidgningar. Vad åter angår otillåtet offentliggörande kunna väl i stort sett samma skäl mot mera omfattande utvidgningar av straffbuden anföras, men å andra sidan är det förenat med olägenheter, särskilt under krigsförhållanden, om regleringen i tryckfrihetsförordningen i alltför hög grad är bunden vid detaljformuleringar. Beträffande sådana fall av otillåtet offentliggörande som utgöra brott mot rikets säkerhet har därför bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen (7 kap. 5 §) givits en något allmänna formulering, vilken möjliggör att jämkningar i motsvarande allmänna bestämmelser, inom den angivna ramen för sådant otillåtet offentliggörande, omedelbart vinna tillämpning även på tryckfrihetens område. I jämförelse med gällande tryckfrihetsförordning föreligger dock den skillnaden att sådana utvidgade publiceringsförbud icke kunna utfärdas av Kungl. Maj:t utan riksdagens medverkan; de skola ha formen av lag. Straffskalor äro enligt förslaget icke fixerade i tryckfrihetsförordningen. En ändring av dessa i den allmänna lagen vinner alltså tillämpning omedelbart även på tryckfrihetsbrott, vare sig fråga är om otillåtet yttrande eller otillåtet offentliggörande.

Härefter vill jag övergå till den i detta sammanhang viktigaste frågan, huruvida med tanke på krigsförhållanden behov föreligger av *särskilda åtgärder för att hindra eller beivra tryckfrihetsbrott*. Härvid torde till en början böra framhållas att, såvitt angår pressverksamheten i allmänhet, inträdandet av krig eller krigsfara icke skapar sådana ändrade förhållanden att andra former för ingripanden mot tryckfrihetsbrott än de eljest

vanliga framstå som nödvändiga. Det torde vara befogat att räkna med att det stora flertalet av de personer som utgiva tryckta skrifter ställa sig lojala till det egna landet och utöva sin för samhället viktiga verksamhet med en känsla av ansvar. Det kan emellertid å andra sidan icke bortses från att, såsom länsstyrelsen i Kronobergs län anför i sitt yttrande, inom varje land finnas personer, som äro så gripna av sin ideologiska inställning att de sätta denna i främsta rummet och låta lojaliteten till sitt eget land vika. För att motverka den brottslighet som bygger på en sådan inställning kan det vara nödvändigt överväga, huruvida tryckfrihetsförordningens bestämmelser erbjuda tillräckliga möjligheter till ingripanden eller om dessa möjligheter kunna utvidgas utan att därigenom väsentliga värden uppgivas. Härvid måste emellertid först närmare klargöras, vilka slag av brott som främst äro av sådan beskaffenhet.

Under krigsförhållanden kan det vara av särskild vikt att icke uppgifter, som av hänsyn till försvaret eller folkförsörjningen böra hemlighållas, spridas genom tidningar, tidskrifter eller andra tryckta skrifter. I allmänhet torde de föreskrifter som meddelas härom efterkommas och brott mot dessa ske endast av okunnighet eller ovarsamhet. Därför kan, såsom överbefälhavaren framhållit, en upplysnings- och rådgivningsverksamhet vara erforderlig för att främst tidnings- och tidskriftsutgivare skola erhålla underlag för sina bedömanden av vad som inom ramen för utfärdade publiceringsförbud icke bör offentliggöras samt även en viss övervakning behöva organiseras för kontroll av att publiceringsförbuden efterkommas. Det kan påpekas att pressövervakningen i England under det andra världskriget var ordnad på detta sätt. Genom ett av bl. a. erfarna tidningsmän och militärer sammansatt organ skapades samarbete med pressen i syfte att förhindra offentliggörande av militära hemligheter. Det har betygats att denna på frivillig samverkan byggda övervakning var ett effektivt medel till skydd för landets säkerhet och dess krigsansträngning. En liknande anordning skulle även hos oss vara möjlig, utan att denna ingriper i de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna. Planläggning härav i förväg innebär således icke en beredskapslagstiftning i den mening som nu diskuteras. Korrektivet för den händelse någon icke följer de anvisningar som meddelas är att han kan åtalas för otillåtet offentliggörande enligt de bestämmelser som gälla härom och i den ordning tryckfrihetsförordningen anger. Inom den brottsgrupp som nu avses kunna emellertid även uppsåtliga brott förekomma, vilka under krigsförhållanden äro av särskilt farlig beskaffenhet. I allmänhet torde väl den som uppsåtligen vill lämna uppgifter av värde för fienden begagna andra kanaler än offentliggörande i tidningspressen eller i andra tryckta skrifter. Det bör dock icke förbises att även ett sådant medel skulle kunna begagnas för en dylik uppsåtlig verksamhet, vilken är att hänföra till spioneri, och därför är det angeläget att lagstiftningen erbjuder möjligheter till ett effektivt ingripande för att hindra fortsatt brottslighet av sådant slag.

Även bland de tryckfrihetsbrott som äro att hänföra till otillåtet yttrande

och som således bestå däri att en framställning i tryckt skrift har ett förgripligt innehåll torde flertalet icke vara av den beskaffenhet att de under krigsförhållanden framstå som särskilt farliga brott. Vissa framställningar i tryckt skrift kunna väl under krigsförhållanden i högre grad än eljest väcka anstöt i vida kretsar. Det är dock icke i främsta rummet denna anstötighet som betingar deras samhällsfarlighet. Vad som ur samhällets synpunkt kan vålla särskild skada är däremot yttranden eller meddelanden som ha ett förrädiskt innehåll eller framställningar som gå ut på att väcka misshand och därigenom till fiendens nytta undergräva försvaret. Det gäller alltså gärningar som äro kriminaliserade såsom krigsförräderi. Den särskilda samhällsfarlighet som utmärker dessa gärningar vidlåder emellertid även framställningar, vilka åsyfta att, med eller utan främmande makts bistånd, kullkasta landets självständighet eller dess fria statskicks eller att eljest med våldsamma medel ingripa mot de högsta statsorganen. Sådana gärningar äro, om de innefatta fara för uppsåtets förverkligande, att hänföra till högförräderi eller uppror.

Vad härefter angår frågan om de särbestämmelser som äro tänkbara i syfte att motverka sådan brottslighet som nu avses kunna dessa gå ut på att möjliggöra ingripanden i andra former än de eljest vanliga. Behovet att skydda försvaret eller landets säkerhet i övrigt har stundom brukat åberopas såsom motiv för en allmän censur. Mot en sådan censur uppressa sig allvarliga betänkligheter; den leder lätt till godtycke och ett undertryckande av yttranden och meddelanden, vilka böra vara tillåtna. En fortlöpande censur kan medföra en skev och felaktig nyhetsförmedling. Publicistklubben anför i sitt yttrande att allmänhetens känsla av att nyhetsförmedling och opinionsbildning förbli ohindrade otvivelaktigt är ett av de verksamaste medlen att i kritiska situationer stärka förtroendet för statsledningen och motståndsviljan mot yttre och inre fiender. I liknande ordalag yttrar sig överbefälhavaren. Jag vill understryka dessa synpunkter. Censur är förkastlig under fredstid, i krig kan den bli en verklig fara för landet och den demokratiska ordningen.

Med den nyss angivna utgångspunkten i fråga om den brottslighet det här gäller att motverka är väl ej en allmän censur motiverad. Men även mot en censur som anordnas endast för vissa periodiska skrifter kunna allvarliga erinringar göras. Om möjlighet till censur överhuvud taget finnes, föreligger alltid risken att den tillgripes i andra fall och för andra syften än som avsetts. Den kan lätt komma att utvidgas till en allmän censur.

De invändningar som sålunda kunna göras mot censur gälla till stor del även andra administrativa ingripanden mot tryckta skrifter, vare sig dessa bestå i konfiskation av redan utkomna skrifter eller förbud för den som utger periodisk skrift att fortsätta skriftens utgivning. Endast ett domstolsförfarande erbjuder fullt tillfredsställande garantier för rättssäkerhet och objektivitet.

Härefter återstår alltså att undersöka, huruvida, med bibehållande av grundsatsen att tryckt skrifts brottslighet skall bedömas av domstol, vissa

tryckfrihetsbrott kunna effektivare motverkas genom de påföljder domstolen äger besluta för sådant brott. Att något hinder icke föreligger att utan ändring i tryckfrihetsförordningen skärpa straffen för vissa brott har jag redan anmärkt. Frågan gäller huruvida vid sidan om straff och konfiskation av skriften andra påföljder äro tänkbara. För att förstärka reaktionen mot brott, som begås av periodisk skrifts utgivare, och för att hindra vidare brottslighet genom skriften skulle det kunna tänkas att domstolen såsom påföljd för brott meddelade förbud mot fortsatt utgivning av skriften. En annan möjlighet, vilken eventuellt kunde kombineras med utgivningsförbud, vore att domstolen såsom påföljd för vissa brott ägde ådöma förverkande av egendom, vilken använts såsom hjälpmedel vid brottet, t. ex. tryckpressar. Enligt 2 kap. 17 § i det för årets riksdag framlagda förslaget till lag om ändring i strafflagen ha allmänna bestämmelser om sådant förverkande av hjälpmedel på grund av brott föreslagits.

En invändning, som kan göras mot utgivningsförbud för periodisk skrift, är att det alltid måste föreligga möjligheter att kringgå förbudet genom utgivande av andra periodiska skrifter eller skrifter som icke äro periodiska. Det är ofrånkomligt att så är fallet och att det icke är möjligt att geva förbudet en sådan effekt att den brottsliga verksamheten helt förhindras. Det torde likväl för en tidning eller tidskrift, vilken är inarbetad hos en viss läsekrets, innebära en allvarlig olägenhet att drabbas av utgivningsförbud. I vissa fall skulle ett mera effektivt hinder mot fortsatt brottslig verksamhet bli följden av den senare av de nyss berörda åtgärderna, nämligen förverkande av tryckpressar eller andra hjälpmedel. Å andra sidan kunna starka invändningar göras mot en sådan möjlighet. Även om det, för att förverkande skall kunna ske, förutsättes att egendomens ägare uppsåtligen medverkat till brottet, står en sådan ekonomisk påföljd ej i god överensstämmelse med de grundsatser som ansetts böra vara normerande för ansvarigheten. Ett utgivningsförbud är också en mera adekvat åtgärd. I valet mellan de angivna påföljderna för vissa brott under krigsförhållanden synes därför endast utgivningsförbud böra komma i fråga.

Även en sådan påföljd kan innebära en väsentlig inskränkning i tryckfriheten. Man måste emellertid utgå ifrån att i vissa fall under krig, t. ex. då strider pågå i landet och en del därav är ockuperad av främmande krigsmakt, ingripande icke kommer att underlåtas mot en periodisk skrift, vilken medvetet saboterar krigsansträngningen genom att söka uppväcka missmod bland allmänheten eller att systematiskt offentliggöra hemliga uppgifter till nytta för fienden. Det är då avgjort att föredraga att sådana ingripanden ske enligt gällande grundlag framför att de innebära ett åsidosättande av denna. Om man sålunda utgår från att en laglig reglering av denna statens nödvärnsrätt bör göras, är det också angeläget att de erforderliga bestämmelserna införas redan nu. Härigenom möjliggöres ett lugnt övervägande av de erforderliga rättsreglernas innehåll och undvikes att mindre väl överlagda bestämmelser tillskapas under en mer eller mindre panikartad stämning. I tryckfrihetsförordningen bör alltså redan nu anvisas någon

utväg och för detta ändamål torde, såsom förut framhållits, utgivningsförbud vara bäst ägnat. En garanti mot missbruk av denna påföljd ligger däri att det slutliga avgörandet ankommer på domstol efter prövning av skriftens brottslighet. Ett snabbt ingripande med ett provisoriskt utgivningsförbud måste emellertid kunna göras av chefen för justitiedepartementet; sådant provisoriskt förbud bör dock, för att bli bestående, inom helt kort tid följas av åtal vid domstol.

På grund av vad sålunda anförts vill jag förorda att bestämmelser upptagas i tryckfrihetsförordningen om möjlighet för domstol att på grund av de uppsåtliga brott, vilka jag förut angivit, nämligen spioneri samt högförräderi, uppror och krigsförräderi, förordna om utgivningsförbud för periodisk skrift under viss tid, högst sex månader. Denna befogenhet bör endast gälla, då riket befinner sig i krig. Vidare böra bestämmelser meddelas om provisoriskt utgivningsförbud i avbidan på domstolens prövning samt om straff och konfiskation i sådana fall, då meddelat utgivningsförbud överträdes.

Härefter skall jag övergå till att redogöra för de särskilda stadgandena i det förslag som jag vill förorda till framläggande för riksdagen. Detta förslag överensstämmer såväl i sina huvuddrag som i detaljutformningen nära med vad de sakkunniga föreslagit. Det torde därför icke vara behöfligt att utförligt redogöra för alla detaljer; jag vill i huvudsak begränsa mig till de frågor som föranlett erinringar i yttrandena över de sakkunnigas förslag. I övrigt hänvisas till de sakkunnigas betänkande. De ändringar i lagtexten av någon betydelse som vidtagits framgå av den följande redogörelsen.

De särskilda bestämmelserna i förslaget.

Förslag till tryckfrihetsförordning.

Rubriken. Det i proposition nr 21 till 1887 års riksdag framlagda förslaget betecknades tryckfrihetslag. I 1912 års betänkande förordades benämningen tryckfrihetsordning efter mönster av successionsordningen och riksdagsordningen. Med hänsyn till att med förordning numera i allmänhet avses en av Kungl. Maj:t utfärdad författning skulle kunna ifrågasättas att för nu ifrågavarande lagstiftning använda någon av de sålunda föreslagna benämningarna. Då emellertid beteckningarna successionsordningen och riksdagsordningen närmast torde hänföra sig till innehållet i dessa författningar och avse ordningen för arvsföljden till riket samt ordningen vid riksdagen och i dess arbete, synes motsvarande beteckning icke vara lämplig. Däremot skulle den användning av ordet lag som numera är vanlig möjligen kunna tala för namnformen tryckfrihetslag. Jag har dock ansett den hävdvunna beteckningen tryckfrihetsförordning böra bibehållas.

1 KAP.

Om tryckfrihet.

1 §.

Första stycket. Tryckfrihetsförordningen bör inledas med ett allmänt principiellt stadgande, vari dess innebörd och syfte angivas. Denna uppgift fylles av första stycket, vari tryckfrihetens syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning framhålles samt tryckfriheten angives vara en medborgerlig rättighet att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Härav framgår sålunda att tryckfriheten icke blott är en yttrandefrihet i mera inskränkt mening, en rätt att giva uttryck åt tankar och åsikter, utan även innefattar en rätt att sprida upplysning om sakförhållanden. Å andra sidan betonas i stadgandet skyldigheten för den som utövar tryckfriheten att iakttaga de bestämmelser som äro i tryckfrihetsförordningen meddelade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet. I främsta rummet åsyftas härvid de i 7 kap. upptagna bestämmelserna om vad som är tryckfrihetsbrott, men även i åtskilliga andra hänseenden innehåller tryckfrihetsförordningen ordningsföreskrifter och andra bestämmelser, vilka skola iakttagas.

Beträffande detta allmänna principstadgande innehålla yttrandena i allmänhet icke några erinringar. *Förste stadsfiskalen i Stockholm* framhåller dock att det bör komma till uttryck att tryckfriheten skall utövas under iakttagande av rättens och sanningens bud. Ehuru väl straff för brott enbart mot denna princip icke torde kunna komma i fråga, skulle dock dess infogande i en blivande tryckfrihetsförordning som en vägledande norm vara på sin plats och få betydelse som anvisning icke blott för dem som yttra sig i tryckt skrift utan även för dem som sättas att döma över påstådda missbruk av tryckfriheten. *Svenska journalistföreningen* erinrar om den debatt som i andra länder förekommit rörande frågan, huruvida tryckfrihetsgarantierna i nedärvd mening under moderna förhållanden verkligen förslå till säkerställande av fritt meningsutbyte och allsidig upplysning och om de giva den enskilde medborgaren verklig frihet att taga fullständig och riktig kännedom om händelser och förhållanden av politisk betydelse. Det är framför allt monopolismen, förtrustningen och kommersialiseringen av tidningsvärlden, som i dessa länder ansetts ägnade att göra såväl den enskildes möjlighet att genom trycket framföra sina meningar illusorisk som föreställningen om allmän och objektiv upplysning genom pressen till medborgarnas tjänst mindre välgrundad. Föreningen påpekar dock att de svenska pressförhållandena icke uppvisa omedelbara motsvarigheter till de företeelser som tett sig så allvarliga för en upplyst opinion i England och Förenta staterna. En viss anledning att upptaga detta ämne anser föreningen dock föreligga med hänsyn till att förslaget tangerar detta icke blott vid behandlingen av ansvarighetsproblemet och frågan om genmälesrätten utan

även i den helt nya grundsats, vilken kommit till uttryck i 1 kap. 2 § andra stycket.

Tryckfriheten innebär samma rätt för envar att framställa åsikter och meddela underrättelser i skilda ämnen. Lagstiftningen utgår från att denna yttrandefrihet, inom de legala gränser som bildas av straffbuden mot brott, utgör den enda säkra grundvalen för ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Däri ligger även ett korrektiv mot att åsikter eller upplysningar undanhållas allmänheten eller att händelser och förhållanden framställas på ett osannfärdigt sätt. Med en sådan frihet torde en monopolisering av det fria ordet knappast vara genomförbar i ett demokratiskt samhälle. Uppenbart är emellertid att, därest tendenser i sådan riktning skulle förmärkas, de böra motarbetas. Under nuvarande förhållanden torde dock detta spörsmål, vad angår vårt land, icke äga någon aktualitet.

Även om sålunda någon särskild kontroll över sanningsenligheten i vad som publiceras icke är förenlig med de grundsatser, varå tryckfriheten vilar, må å andra sidan framhållas att tryckfrihetsförordningen icke lägger hinder i vägen t. ex. för frivilliga överenskommelser i syfte att sörja för att god publicistisk sed iakttages. Sålunda beröres i tryckfrihetsförordningen icke den verksamhet som utövas av pressens opinionsnämnd. Även andra åtgärder av liknande karaktär äro tänkbara, i den mån dessa icke hindra tryckfrihetens utövning.

Andra stycket. Vad andra stycket innehåller har jag i det föregående berört ur principiella synpunkter och därvid framhållit att, särskilt med hänsyn till betydelsen av en fri nyhetsförmedling, meddelandet av uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift bör åtnjuta skydd enligt tryckfrihetsförordningen. Här återstår att behandla stadgandets räckvidd.

I några yttranden har i detta hänseende kritik riktats mot de sakkunnigas förslag, särskilt mot att meddelande som däri avses kan lämnas till redaktion. *Svea hovrätt* anför att faran för att ifrågavarande uppgifter spridas till obehöriga förefaller vara särskilt stor, när de lämnas till en tidningsredaktion, där ett flertal personer kunna inneha mer eller mindre underordnade befattningar. Det torde därför också lätt kunna inträffa att meddelaren icke känner till beskaffenheten av vederbörandes ställning utan från början råkar lämna uppgifterna till person som icke bort anförtros desamma. Fråga är om i lagtexten gränsen mellan det straffria och det straffbara området härvidlag framstår med tillräcklig klarhet för meddelaren själv. *Straffrättskommittén* ifrågasätter om begreppet redaktion överhuvud taget har den fasthet att det lämpar sig att utan närmare bestämningar införa i lagtexten. Kommittén framhåller bl. a. att en tidnings medarbetare på utgivningsorten kunna vara av många olika slag med växlande anknytning till redaktionen, från heltidsanställning till uppdrag att såsom bisyssla till annat arbete redigera någon viss avdelning av tidningen eller skriva tillfälliga artiklar däri. Vidare påpekar kommittén det icke ovanliga förhållandet att en huvudstadstidning såsom korrespondent anlitar en

medarbetare i en landsortstidning med fast anställning på dennas redaktion. Kommittén anser det böra övervägas, huruvida icke det privilegierade området borde närmare begränsas eller i varje fall till sin omfattning klart bestämmas. *Militieombudsmannen* yttrar att det icke alltid kommer att bli så lätt att avgöra om en tidnings medarbetare, som själv kallar sig lokalredaktör, verkligen är att anse som sådan eller som fast korrespondent. Vidare framhåller militieombudsmannen att en stor del av den dagliga pressens nyhetsmaterial tillföres denna genom sådana särskilda företag för nyhetsförmedling som tidningarnas telegrambyrå samt ifrågasätter om icke vissa företag för yrkesmässig nyhetsförmedling borde jämsställas med tidningsredaktion. *Publicistklubben* uttalar att gränsen mellan lokalredaktion och korrespondent med varaktigt uppdrag är svår för att icke säga omöjlig att uppdraga samt föreslår att det tydligt utsäges att stadgandet gäller även meddelande till sådan korrespondent. *Svenska journalistförbundet* anser det mest konsekventa vara att inbegripa även meddelanden till fast korrespondent under privilegiet, såvitt syftet med meddelandet är det angivna, samt att därför lagtexten bör omformuleras. Samma uppfattning uttalas av *Svenska tidningsutgivareföreningen*.

Här må även hänvisas till vissa i den allmänna redogörelsen för yttrandena återgivna uttalanden, bl. a. av *militieombudsmannen*, vilka i huvudsak gå ut på att de föreslagna begränsningarna av stadgandets räckvidd såtillvida äro otillräckliga som stadgandet möjliggör för den som till annan lämnat t. ex. ärekränkande meddelande att undandraga sig ansvar genom att påstå offentliggörande i tryckt skrift såsom syfte, ehuru något sådant syfte i verkligheten icke förelegat.

Tydligt är att den principiella frihet att lämna meddelanden som stadgandet avser att trygga måste, såvitt möjligt, erhålla en fast avgränsning, särskilt med hänsyn till att stadgandet kan medföra att meddelaren blir fri från ansvar, som eljest kunnat förekomma. I första hand bör härvid, såsom de sakkunniga föreslagit, gälla att stadgandet omfattar endast vad som meddelats i syfte att det skall offentliggöras. Någon anledning befara att denna begränsning icke i rättstillämpningen skall kunna upprätthållas med nödig skärpa torde knappast föreligga. De bevisssvårigheter som uppkomma torde icke vara av annan natur än sådana som föreligga vid andra subjektiva omständigheter, vilka äro bestämmande för straffbarheten, t. ex. gärningsmannens uppsåt. Enbart meddelandets syfte torde dock icke utgöra en tillräcklig begränsning. Det är även nödvändigt att ange den krets av personer, till vilken meddelandet får lämnas. Uppenbart är att meningarna kunna vara delade, hur vidsträckt en sådan personkrets bör vara. I första hand torde däri böra ingå skriftens författare och utgivare. Att i detta hänseende göra någon skillnad med hänsyn till om skriften är periodisk eller ej, torde icke vara lämpligt. Särskilt den periodiska pressens arbetsförhållanden torde emellertid påkalla att personkretsen utvidgas något därutöver. Härvid torde knappast någon annan möjlighet än den föreslagna, skriftens redaktion, kun-

na komma i fråga. Enligt de sakkunnigas motiv åsyftas med redaktion såväl huvudredaktion på utgivningsorten som lokalredaktion på andra platser, under det att å andra sidan korrespondenter icke äro att hänföra till redaktion, även om de äga varaktigt uppdrag. Vad särskilt angår de i pressorganisationernas yttranden avsedda fasta korrespondenterna, torde dessa, i den mån de omedelbart till tidningsredaktion lämna självständiga meddelanden, vilka äro ämnade att publiceras i oförändrad form, i allmänhet falla under begreppet författare. Särskilda företag för nyhetsförmedling torde icke i och för sig böra jämföras med tidningsredaktion.

Med hänsyn till de svårigheter som sålunda möta för en närmare precisering av den i stadgandet avsedda personkretsen har jag icke funnit skäl att i detta hänseende frågå de sakkunnigas förslag.

2 §.

Första stycket. Innehållet i första stycket, som överensstämmer med vad de sakkunniga föreslagit, har icke föranlett några anmärkningar i yttrandena. Formuleringen anknyter till motsvarande bestämmelse i 1 § 3 mom. nu gällande tryckfrihetsförordning. Såvitt angår förhandsgranskning avses, liksom i sistnämnda stadgande, att förbjuda en med tvång upprätthållen censur. Däremot hindras icke därigenom skriftens upphovsman att frivilligt låta granska dess innehåll av myndighet eller enskild. Stadgandet omöjliggör sålunda icke att t. ex. under krigsförhållanden överenskommelse träffas med pressen att visst nyhetsmaterial skall underställas ett rådgivande organ i syfte att förhindra röjandet av hemliga förhållanden. Underlåtenhet att följa överenskommelsen kan dock icke medföra annan påföljd än beivran av tryckfrihetsbrott, då sådant ägt rum. Ej heller innebär stadgandet hinder mot att karta före tryckningen underställas myndighets granskning i syfte att undvika sådant spridningsförbud som enligt 6 kap. 2 § andra stycket skall kunna förekomma. Härom hänvisas till vad som anföres vid nämnda stadgande.

Andra stycket. Till det i andra stycket upptagna stadgandet har jag i huvudsak tagit ställning redan i det föregående. De sakkunniga ha i sitt betänkande (s. 210—211) angivit vissa exempel för att åskådliggöra lagrummets innebörd. I några yttranden ha dessa exempel berörts och även i övrigt stadgandets räckvidd behandlats. Då jag emellertid, såsom framgår av det förut anförda, ansett tryckfrihetsförordningen icke böra upptaga bestämmelser i fråga om åtgärder av enskilda sammanslutningar eller personer, saknar jag anledning att här ingå på de exempel som avse dylika åtgärder. Jag skall därför beröra endast vad som yttrats angående åtgärder av myndighet eller annat allmänt organ.

I sådant hänseende anför *Svenska tidningsutgivareföreningen* bl. a. att nu rådande inskränkningar i pappersförbrukningen skett på sådant sätt att de periodiska publikationerna indelas i olika kategorier med olika procentuell papperstilldelning i förhållande till en grundkvantitet. Föreningen ifråga-

sätter om icke denna anordning strider mot det nu föreslagna stadgandet. Vidare påpekar föreningen att den av statsmakterna upprätthållna priskontrollerande verksamheten kan, teoretiskt sett och om ej annat föreskrives, givas en sådan utformning att faktiska hinder resas mot utgivningen av vissa tryckalster. Detsamma gäller tillstånd för import av tryckeriutensilier samt byggnadslov och körtillstånd. Föreningen anser det därför önskvärt att otillåtna ingrepp från myndighets sida utförligare exemplifieras. I samband därmed framhåller föreningen att statsmakterna kunna ingripa med stödåtgärder till förmån för viss tidning eller grupp av tidningar och utforma dessa så att de indirekt bli hinderliga för tryckning, utgivning eller spridning av annan tidning. Därför anser föreningen det böra klart utsägas att stödåtgärder av dylikt slag icke böra få förekomma i fråga om opinionsbildande publikationer.

Svenska bokförläggareföreningen yttrar rörande stadgandets räckvidd bl. a. att den statliga läroboksgranskningen, vilken hittills syftat till att från användning i skolorna utrensa kvalitativt lågtstående läroböcker, skulle kunna användas såsom ett medel att till skolbarnens undervisning vidarebefordra allenast en viss ytterlighetsriktnings läror. Föreningen anför att läroboksgranskningen skulle strida mot stadgandet, om den skedde med aktgivande mer på politiska än på pedagogiska synpunkter.

I och för sig torde det icke kunna anses stridande mot stadgandet att en ur försörjningssynpunkt påkallad pappersransonering sker enligt allmänna behovsgrunder, dock utan åtskillnad mellan särskilda publikationer på grund av deras politiska inriktning eller ställningstaganden i andra frågor, samt att vid en sådan ransonering även publikationens egenskap av nyhetsorgan, förströelselitteratur eller vetenskapligt arbete beaktas. Men otvivelaktigt erbjuder varje ransonering av papper eller andra liknande åtgärder stora möjligheter till missbruk. Det är därför av synnerlig vikt att stadgandets syfte att skapa ett skydd för yttrandefriheten noga beaktas.

Med anledning av vad tidningsutgivareföreningen anför om statliga stödåtgärder till förmån för vissa opinionsbildande publikationer må framhållas att stadgandet icke åsyftar åtgärder av detta slag; det hindrar icke ett motarbetande av viss tryckt skrift genom framställning, utgivning och spridning av andra tryckta skrifter, även om sådana åtgärder från det allmännas sida eljest i vissa fall kunna framstå som olämpliga.

Mot vad bokförläggareföreningen anför angående läroboksgranskning har jag icke i och för sig något att erinra; stadgandet utgör icke något hinder mot en ur pedagogisk synpunkt bedriven läroboksgranskning.

3 §.

Stadgandet överensstämmer med vad de sakkunniga föreslagit.

Straffrättskommittén har uttalat tvekan rörande stadgandets innebörd i ett hänseende. Vissa brott, såsom bedrägeri, svindleri och utpressning äro icke att anse som tryckfrihetsbrott, även om tryckt skrift kommit till an-

vändning vid deras utförande. Beträffande beivran av sådana brott gäller allmän lag. Enligt 2 kap. 17 § i det förslag till ändring i strafflagen, som framlagts i proposition nr 80 till årets riksdag, skall under vissa närmare angivna betingelser vad som använts såsom hjälpmedel vid straffbelagd gärning kunna förklaras förverkat. Detsamma skall gälla vid straffbelagd förberedelse till brott. Kommittén finner det oklart, huruvida tryckt skrift skall kunna förklaras förverkad enligt dessa bestämmelser på grund av brott, som skall bedömas omedelbart enligt allmän lag, t. ex. då någon försökt avpressa annan penningar genom hot att låta distribuera en färdigställd tryckt skrift med något för den hotade ofördelaktigt innehåll.

Den gällande tryckfrihetsförordningen vilar på den grundsatsen att tryckt skrift över huvud taget icke kan konfiskeras annat än i de fall och i den ordning tryckfrihetsförordningen angiver. Förslaget innebär icke någon ändring häri. Någon komplettering av förevarande paragraf för att angiva detta förhållande synes dock icke vara nödvändig.

Den i paragrafen angivna grundsatsen innebär att det nytillkomna stadgandet i 2 kap. 17 § strafflagen icke heller kan tillämpas beträffande annan egendom, vilken använts såsom hjälpmedel vid tryckfrihetsbrott.

4 §.

Första stycket. De sakkunniga ha föreslagit att den i ingressen till 3 § i nu gällande tryckfrihetsförordning upptagna s. k. instruktionen skall överflyttas till första stycket i denna paragraf med några jämkningar i ordalagen. Sålunda har den sats som fäster uppmärksamheten på att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhälle tillfogats. Å andra sidan har formuleringen förkortats genom borttagandet av ett uttalande som inskräper vikten av att ej draga obestämda slutföljder av uttrycken.

Publicistklubben anser omflyttningen vara ägnad att minska instruktionens imperativa kraft och föreslår bibehållande av den nuvarande placeringen, såsom ägnad att mera omedelbart och ovillkorligt tilldraga sig den dömande juryns uppmärksamhet. Vidare anser klubben det föreslagna tillägget välbefogat men yttrar att beskärningen icke endast går ut över den klassiska urkundens form utan också minskar dess precision. *Svenska journalistföreningen* uttalar att instruktionen i praxis uppfattats som stöd för frikännande domar i strid mot sådan lagtolkning, vartill en juristdomare skulle anse sig förpliktigad. Föreningen — som närmare angiver, i vilka avseenden därvid hänsyn tagits till omständigheter som ansetts böra fria från ansvar i tryckfrihetsmål — anför att det skulle i hög grad gagna konsekvensen vid tryckfrihetsmåls bedömande och underlätta juryns uppgift, om i tryckfrihetsförordningen infördes klara straffrihetsgrunder, varigenom konkret innehåll gavs åt de allmänna grundsatserna i det föreslagna stadgandet.

De anvisningar stadgandet innehåller äga betydelse för att belysa tryckfrihetens allmänna innebörd och komplettera därigenom 1 § i detta kapi-

tel. Redan av detta skäl synes den av de sakkunniga föreslagna placeringen vara att föredraga. Därtill kommer att stadgandet ej endast riktar sig till juryn eller domstolen utan även bör vara vägledande för de myndigheter som taga befattning med åtal och beslag. För att dock särskilt fästa juryns uppmärksamhet på tryckfrihetens syfte inledas straffbuden i 7 kap. 4 § med en mera allmän hänvisning till 1 kap. Den formulering som stadgandet äger i nu gällande tryckfrihetsförordning synes utgöra en ej så väl funnen omarbetning av motsvarande stadgande i 1810 års tryckfrihetsförordning och är delvis svårbegriplig. De sakkunnigas förslag synes vara tydligare. Jag finner därför ej anledning ändra detta. Vad särskilt angår frågan om stadgandets ersättande med särskilda strafffrihetsgrunder delar jag de sakkunnigas uppfattning att det i första hand bör ankomma på den allmänna strafflagsrevisionen att lösa frågan om ett rättmätigt syftes betydelse för bedömandet av ärekränkingsbrott.

Andra stycket. De sakkunniga ha undersökt lämpligheten av att i svensk rätt införa en genmälesrätt efter mönster av främmande presslagstiftning. En rätt för den som berörs av ett uttalande i periodisk skrift att beriktiga oriktiga uppgifter förekommer i övriga nordiska länder på sätt närmare anges i de sakkunnigas betänkande (s. 214). De sakkunniga ha emellertid funnit att erfarenheten i andra länder visat att tillämpningen av en lagstadgad genmälesrätt vållar svårigheter och att denna rätt knappast är ägnad att bereda den enskilde effektivt skydd mot kränkande uppgifter och oriktiga framställningar. Därför ha de sakkunniga, under hänvisning till att införandet av bemötanden och rättelser redan nu är vanligt och betraktas som god publicistisk sed, ansett en fritt utbildad, på sådan sed grundad genmälesrätt vara att föredraga. De sakkunniga ha dock funnit angeläget att oriktiga uppgifter rättas i erforderlig omfattning och därför föreslagit ett stadgande att rättelse skall beaktas vid bestämmande av påföljd för missbruk av tryckfriheten. Därmed avse de sakkunniga icke blott att sörja för ett rättvist hänsynstagande till dylik omständighet utan även att giva en anvisning att rättelser på lämpligt sätt böra ske, då oriktiga uppgifter meddelats. Det föreslagna stadgandet utgör icke en straffnedsättningsgrund, som möjliggör att den eljest gällande straffskalan får underskridas.

Publicistklubben har i sitt yttrande funnit att förslaget på ett ändamålsenligt sätt löser genmälesrättens problem. *Sveriges advokatsamfund* yttrar att ett icke oväsentligt skydd för den enskilde gentemot oberättigade kränkningar i tryckt skrift tillskapats genom stadgandet. Samfundet anser det vara anledning räkna med att denna bestämmelse skall visa sig utgöra ett starkt tryck på ansvarig utgivare av periodisk skrift att genom på lämpligt sätt införda meddelanden bereda upprättelse åt den som obehörigen kränkts genom yttrande i skriften.

Å andra sidan har i vissa yttranden förordats att en genmälesrätt efter nordiska förebilder infördes. *Svea hovrätt* anser att, trots de svårigheter som äro förenade med såväl utformning som tillämpning av bestämmelser om

genmälesrätt beträffande uppgifter i periodisk skrift, en sådan rätt skulle fylla ett praktiskt behov. *Förste stadsfiskalen i Stockholm* framhåller att rätten till genmäle numera för allmänheten blivit något naturligt men att denna inom pressen icke betraktas som en lika önskvärd företeelse. Ett tungt vägande skäl finner stadsfiskalen även vara att bestämmelser härom skulle bringa de nordiska lagstiftningarna i samklang med varandra. *Rådhusrätten i Halmstad* anser att, även om genmälesrätten huvudsakligen finge endast moralisk betydelse, den dock skulle utgöra ett bättre värn för den enskildes rätt än den straffmättningsregel de sakkunniga föreslagit. *Landsorganisationen* finner det icke vara ett erfarenhetsmässigt bekräftat antagande att en lagligt garanterad genmälesrätt i åtminstone den begränsade omfattning, i vilken sådan rätt garanteras i övriga nordiska lagstiftningar, skulle vara överflödigt i vårt land. *Svenska journalistföreningen* yttrar att det vore av vikt både med hänsyn till pressens anseende och ur mera vidsträckt principiell synpunkt, om lagen gäve sitt stöd åt den goda publicistiska seden på detta område. Den av de sakkunniga föreslagna regeln angående beaktande av rättelse vid straffmätning finner föreningen otillräcklig, därför att genmäle eller beriktigande kan vara påkallat också då en meddelad uppgift icke är sådan att fråga om straffpåföljd uppkommer. Föreningen påyrkar vidare att den omständigheten att rättelse på lämpligt sätt bringats till allmänhetens kännedom göres till en klar straffnedsättningsgrund.

En genmälesrätt kan givas en så vidsträckt omfattning att den som beröres av omdömen eller upplysningar, vilka influtit i periodisk skrift, oavsett deras karaktär har rätt att få disponera ett utrymme i skriften för att utveckla sina synpunkter i samma ämne. Något sådant torde icke åsyftas i de nyss återgivna yttrandena; alla torde vara ense om att skriftens utgivare måste ha bestämmanderätten över införandet av sådana diskussionsinlägg i skriften. Vad som avses torde vara en rätt att få felaktiga sakuppgifter beriktigade och vidare torde den förutsättningen vara åsyftad att dessa sakuppgifter skola vara kränkande eller åtminstone av en viss vikt för den som beröres därav.

I och för sig kan det vara ett berättigat önskemål att, då felaktiga uppgifter influtit i skriften, utgivaren låter beriktiga dessa eller i varje fall bereder utrymme för ett beriktigande inlägg av den som beröres av uppgifterna. Att så sker, åtminstone i viss utsträckning, torde också betraktas som god publicistisk sed. Frågan gäller emellertid om det kan anses lämpligt att genom ett lagstadgande tillförsäkra den av uppgifterna berörde rätt att få ett sådant beriktigande till stånd. Det är förenat med stora svårigheter att angiva förutsättningarna för genmälesrätten på sådant sätt att bestämmelserna icke inbjuda till tvist. Vilka uppgifter som böra berättiga till genmäle och vad detta får innehålla äro frågor som ej väl ägna sig för lagstiftning. Den senaste lagstiftningen på detta område, den danska, har för att lösa dessa frågor nödgats inrätta ett förfarande inför ett särskilt organ, berigtigelsesnævnet. En sådan anordning synes icke vara lämplig för svenska

förhållanden. Därtill kommer att ej heller det summariska förfarandet inför detta organ, annat än i uppenbara fall, är ägnat att lösa spörsmålet, huruvida med hänsyn till de meddelade uppgifternas felaktighet genmälesrätt skall föreligga. Med den valda utgångspunkten att genmälesrätten skall avse ett beriktigande av felaktiga uppgifter föreligga endast två möjligheter. Antingen måste genmälesrätten göras så vidsträckt att den som beröres av uppgifterna äger beriktiga dessa, så snart han själv finner dem felaktiga, eller också måste det anförtras åt domstol att efter bevisning pröva, vilka uppgifter som äro sanningsenliga. De nordiska lagstiftningarna, i huvudsak även den danska, synas ha valt den förre utvägen. Med en sådan genmälesrätt befrämjas icke vad som i detta sammanhang främst kan vara av betydelse, nämligen att utgivaren, då uppenbara misstag och felaktigheter förekommit beträffande förhållanden av någon vikt, ställer sin egen auktoritet bakom ett beriktigande. Vad angår det andra av de båda angivna alternativen, nämligen att för genmälesrättens genomförande anordna ett domstolsförfarande med möjlighet att föra bevisning om de framförda uppgifternas oriktighet, måste detta anses alldeles olämpligt. Domstolsprövning av innehållet i tryckt skrift bör förbehållas de fall, då fråga är om tryckfrihetsbrott. Jag delar alltså de sakkunnigas betänkligheter mot att i svensk rätt införa en lagstadgad genmälesrätt efter utländsk förebild. Att på detta område främja god publicistisk sed bör vara en uppgift för pressens egna organisationer och den av dem tillsatta pressens opinionsnämnd.

Ett stöd för bruket att beriktiga oriktiga uppgifter, ej allenast genom införande av genmälen utan även, då så är påkallat, genom redaktionella uttalanden, vinnes även genom det av de sakkunniga föreslagna stadgandet angående beaktande av rättelse vid bestämmande av påföljd för tryckfrihetsbrott. Däremot anser jag, liksom de sakkunniga, icke att detta stadgande bör utvidgas till en särskild straffnedsättningsgrund vid sidan om de i strafflagen angivna; huruvida rättelse bör få dylik betydelse, bör bero på den allmänna strafflagsrevisionen.

5 §.

För tryckfrihetsförordningens tillämplighet är det av grundläggande betydelse, hur begreppet tryckt skrift bestämmes. Gällande tryckfrihetsförordning innehåller i detta hänseende en definition som är föga klargörande; till tryckt skrift hänföres sådan skrift som genom tryck utgives. Vad som är tryck anges icke närmare, utan denna fråga har enligt uttalande av departementschefen vid framläggande av propositionen till 1940 års riksdag (nr 270) om ändringar i tryckfrihetsförordningen ansetts böra överlämnas åt praxis. Därvid framhölls dock att under tryck icke borde inbegripas stencilering, vilket uttalande överensstämmer med den ståndpunkt rättspraxis intagit.

I direktiven för de sakkunniga framhölls önskvärdheten av att hithörande spörsmål närmare undersöktes.

Enligt de sakkunnigas förslag skall till tryckt skrift, med hänsyn till fram-

ställningssättet, hänföras varje skrift, som framställts i tryckpress, men däremot icke skrift, mångfaldigad på annat sätt, t. ex. genom hektografering, stencilering, ljuskopiering eller fotografisk kopiering. Därvid anföras de sakkunniga att även vissa mindre för kontorstryck och liknande ändamål avsedda offsetpressar böra betraktas som tryckpressar och att vad därå frambringas följaktligen är tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening.

I fråga om karta, ritning eller bild innebär förslaget i jämförelse med gällande rätt en utvidgning av tryckfrihetsförordningens tillämplighet. Enligt gällande rätt får sådan avbildning anses ingå i tryckt skrift, till vilken den hör. Utgives den däremot fristående, lär den icke kunna betraktas som tryckt skrift. Förslaget innebär att karta, ritning eller bild skall hänföras till skrift, även om den ej åtföljes av text.

Samma ståndpunkt till frågan vad som med hänsyn till framställningssättet bör vara tryckt skrift intager *överståthållarämbetet* som anför att, även om det i vissa fall otvivelaktigt framstår som önskvärt att skrifter, vilka mångfaldigats på annat sätt än genom tryckning och spritts bland allmänheten, bli bedömda efter samma regler som om de blivit framställda i tryckpress, det särskilda skydd för det offentliga ordet som man velat uppställa i grundlagen dock bör reserveras för det sätt som regelmässigt kommer till användning, när det gäller att sprida en skrift till en större allmänhet.

I några yttranden har däremot en mera vidsträckt begreppsbestämning förordats. *Förste stadsfiskalen i Stockholm* anser att den föreslagna gränsdragningen av praktiska skäl är för snäv. Syftet med tryckfriheten är ej att giva ägarna av tryckpressar någon monopolställning utan att möjliggöra spridandet av tankar och åsikter bland en större allmänhet, i form av framställning genom skrivtecken eller därmed jämförliga medel. Varje metod för mångfaldigande av skrifter, som i sin effekt närmar sig vanlig tryckning, synes därför principiellt böra hänföras under tryckfrihetsförordningen. Att därmed också skyldighet skulle följa att anmäla alla sådana anläggningar såsom boktryckerier torde icke böra vara givet. Tryckfrihetsförordningens tillämplighet kan begränsas till anläggningar, där skrifter, avsedda för spridning bland allmänheten, komma att mångfaldigas. *Landsfogden i Hallands län* uttalar sig för en sådan utvidgning av begreppet tryckt skrift att därunder falla hektograferade och stencilerade skrifter och *länsstyrelsen i Hallands län* biträder denna ståndpunkt under hänvisning till de stora upplagor dylika framställningsmetoder numera medgiva. *Överbibliotekarien vid Lunds universitetsbibliotek* anser begreppet tryckt skrift böra omfatta även sådana skriftalster, vilka yrkesmässigt eller eljest för spridning framställas genom stencilduplicering, typduplicering eller andra därmed jämförliga metoder. *Statpolisintendenten* har icke något i och för sig att erinra mot den föreslagna gränsdragningen men ifrågasätter en viss uppmjukning för särskilda fall. Han erinrar om erfarenheterna från våra grannländer, där genom olika omständigheter, senast till följd av typografstrejk i Köpenhamn, stencilering kommit till användning för ny-

hetsförmedling. Ur tryckfrihetssynpunkt är det mindre lyckligt om annat mångfaldigande än medelst tryckpress under alla omständigheter skulle vara undandraget tryckfrihetsskydd. Möjlighet kunde därför eventuellt beredas den som så önskade att efter ansökan komma i åtnjutande av tryckfrihetsförordningens skydd för skrifter, som mångfaldigats på annat sätt än medelst tryckpress. I sådant fall borde även bestämmelserna rörande kontroll, tvångsmedel m. m. bli gällande. *Svenska bokförläggarföreningen* finner det mindre tilltalande att två till syftet och gagnet likvärdiga skrifter skulle komma att i tryckfrihetshänseende behandlas olika enbart därför att de framställts enligt olika metoder. Särskilt i orostider, då tryckfriheten är av sin största betydelse, användas, såsom erfarenheterna från länder som deltagit i andra världskriget utvisa, i större utsträckning än vanligt stencilering och dylika metoder för framställning av tidningar och annan litteratur. Enligt föreningens åsikt bör tryckfrihetsförordningens tillämplighetsområde omfatta, förutom skrift som framställts i tryckpress, varje annan skrift som till syfte och gagn är att jämföras med sådan skrift. Härigenom skulle visserligen antalet anmälda boktryckerier ökas, dock endast med det ej alltför stora antal rörelser som ägna sig åt stencilering etc. *Svenska boktryckareföreningen* yttrar att utöver de maskiner som de sakkunniga ansett böra hänföras till tryckpressar finnas åtskilliga andra metoder för mångfaldigande, fullt jämförbara med vanligt tryck. Dupliceringsanstalter av olika slag förfoga över maskinell utrustning av kapacitet i klass med de mindre tryckerierna. Tryckfrihetsintressena böra skyddas vid varje slag av yrkesmässigt mångfaldigande, som till effekten är jämförbart med det som utföres i ett vanligt tryckeri. Det väsentliga är skriftens innehåll och icke dess upplaga eller tekniska utförande. Anmälningskyldighet borde finnas för yrkesmässigt drivna dupliceringsanstalter; eventuellt kunde dessa vara skyldiga endast att bevara exemplar av sina alster under ett år men befrias från avlämnandet av gransknings- och arkivexemplar. I detta sammanhang har *Svenska tidningsutgivareföreningen* påpekat att utomlands förekomma s. k. faksimiletidningar, vilka reproduceras på trådlös väg och utan användning av tryckpress, varvid tidningen framkommer i särskilda mottagningsapparater hos abonnenterna. Då intresset för denna form av tidningar kan väntas stiga, anser föreningen att även möjligheten till framställande av sådana tidningar bör beaktas.

Vad sålunda anmärkts mot den begreppsbestämning som de sakkunniga föreslagit är utan tvivel beaktansvärt. Särskilt erfarenheterna från förhållandena i våra grannländer under krigsåren, varom statspolisintendenten och bokförläggareföreningen erinrat, kunna tala för en viss utvidgning av tryckfrihetsförordningens tillämplighet till att omfatta även skrifter som framställts på annat sätt än genom tryckning i tryckpress. Å andra sidan är det synnerligen svårt att genomföra en dylik utvidgning på sådant sätt att begreppsbestämningen icke blir alltför obestämd. Det är av stor vikt att det icke råder ovisshet på denna punkt. Att låta tryckfrihetsförordning-

ens tillämplighet i fråga om vissa skrifter bero på ett ansökningsförfarande, såsom statspolisintendenten ifrågasatt, anser jag icke lämpligt. Det tekniska förfarandet för mångfaldigande av skrifter synes väl vara underkastat en snabb utveckling genom tillkomsten av nya maskiner och metoder, vilka i effektivitet närma sig tryckningen, men ännu synes denna utveckling icke ha nått därhän att ett oavvisligt behov föreligger att utsträcka tryckfrihetsförordningens tillämplighet till dessa metoder. Vad nu sagts gäller även de av tidningsutgivareföreningen berörda faksimiletidningarna. Jag anser därför, i likhet med de sakkunniga, att utgångspunkten för begreppsbestämningen, tryckning i tryckpress, icke för närvarande bör övergivas.

De sakkunnigas förslag att till tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening skall hänföras även karta, ritning eller bild, även om den ej åtföljes av text, har i allmänhet icke föranlett några erinringar i yttrandena. *Krigsarkivet* finner det vara en avsevärd fördel att ett klart uttalande gjorts på denna punkt, enär gällande tryckfrihetsförordning icke lämnar önskvärd klarhet. Även *Publicistklubben* uttalar tillfredsställelse över förslaget i denna del. *Förste stadsfiskalen i Stockholm*, i vilkens yttrande *överståthållarämbetet* i denna del instämmer, anser skälen för de sakkunniga förslag, generellt sett, vara övertygande men framhåller att förslaget medför att ingripanden mot sådana för anständigheten stötande tryckta bilder, som gå under benämningen franska fotos endast skulle kunna ske i tryckfrihetsväg. För dylika och liknande alster av tryckpressen anser stadsfiskalen det hittills tillämpade rättegångsförfarandet vara det lämpligaste.

Den av de sakkunniga föreslagna begreppsbestämningen, såvitt angår karta, ritning eller bild, finner jag ändamålsenlig. Att härvid, såsom förste stadsfiskalen i Stockholm ifrågasatt, göra undantag för vissa sedlighets-sårande bilder torde knappast vara lämpligt. Det bör ej heller i fråga om dem vara av avgörande betydelse, huruvida bilden är försedd med text eller ej. Frågan gäller huruvida och i vilken omfattning spridandet av sedlighetssårande publikationer bör kunna beivras omedelbart enligt allmän lag och i den ordning som gäller för vanliga brottmål; härom hänvisas till 6 kap. 2 §. I vissa yttranden har, utan att i allmänhet erinran göres beträffande tryckfrihetsförordningens tillämplighet å karta, ritning eller bild, framhållits att de sakkunnigas förslag icke bereder tillräckligt skydd mot spridandet av upplysningar av betydelse för rikets säkerhet genom sådana skrifter, särskilt kartor. Denna fråga skall jag behandla i det följande i samband med de särskilda begränsningar som böra förekomma i spridningsrätten (6 kap. 2 §); jämför även vad som anföres om begreppet bild eller tillfällighetstryck (4 kap. 10 §).

Med hänsyn till vissa i yttrandena framställda anmärkningar mot stadgandets formulering må framhållas att karta, ritning eller bild är tryckt skrift endast om den framställts i tryckpress; självfallet gäller icke denna

begränsning i fråga om karta, ritning eller bild, vilken enligt bestämmelserna i 2 kap. är att hänföra till handling.

6 §.

En förutsättning för att tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening skall föreligga är, såväl enligt gällande rätt som enligt förslaget, att skriften blivit utgiven. Bestämmandet av den tidpunkt, då utgivning skall anses ha ägt rum, är av betydelse i flera hänseenden. Tryckfrihetsbrott kommer till stand genom utgivningen; först därefter får således ingripande mot sådant brott ske genom tvångsåtgärder och åtal. Kontrollen över tryckta skrifter anknyter till utgivningen; då skriften utgives, inträder sålunda skyldighet att avlämna granskningsexemplar. Förslaget innebär, såsom närmare framgår av betänkandet (s. 59—61), vissa jämkningar av gällande stadgande rörande den tidpunkt, då skrift skall anses utgiven. Dessa jämkningar innebära bl. a. att myndighets tryckta handlingar, som enligt gällande sekretessbestämmelser skola hållas hemliga, icke anses utgivna, även om de i viss utsträckning blivit spridda till befattningshavare eller andra.

Beträffande den allmänna innebörden av detta stadgande anför *straffrättskommittén* att, om skriften icke blivit utgiven, av förslaget följer att de åtgärder som vidtagits för att framställa en skrift med brottsligt innehåll icke kunna bestraffas såsom tryckfrihetsbrott. Huruvida de i stället skola kunna beivras i vanlig ordning utsäges icke i lagtexten. Med hänsyn till förslagets allmänna grundtankar äger man emellertid utgå från att så icke är meningen. Om någon exempelvis låtit trycka ett högförrådiskt manifest, avsett för utdelning inom befolkningen eller försvarsmakten, men de färdigtryckta exemplaren icke hunnit lämna tryckeriet, skulle sålunda gärningen icke kunna straffas vare sig enligt tryckfrihetsförordningen eller strafflagen. Emellertid är att märka att, därest hänsyn till tryckfrihetslagstiftningen icke gjorde sig gällande, förfarandet enligt föreliggande förslag till ändring i strafflagen skulle bli att bestraffa såsom förberedelse till högförräderi. Den omständigheten att ett tryckfrihetsbrott och icke ett högförräderibrott enligt strafflagen skulle ha förelegat, om manifestet blivit utdelat, borde emellertid icke i och för sig föranleda att gärningen skall lämnas straffri, därest någon utdelning icke hunnit ske. Å andra sidan anför *Svenska journalistföreningen* beträffande den nu berörda frågan att stadgandet bör uppfattas så att straff över huvud icke skall kunna ådömas för innehålllet i skrift som icke blivit utgiven.

Beträffande de jämkningar, i jämförelse med nu gällande stadgande angående vad som skall förstås med utgivning, vilka de sakkunniga föreslagit framställas i yttrandena icke några erinringar. *Justitiekanslersämbetet* ifrågasätter, om det icke i lagtexten borde komma till uttryck att tryckalster skall vara utgivet *inom riket* för att tryckt skrift skall föreligga.

En av de ledande grundsatserna i den svenska tryckfrihetslagstiftningen har sedan gammalt varit att ingripande mot missbruk av tryckfriheten

icke får ske förrän skriften blivit utgiven. Härvid avses med utgivning att skriften helt eller till någon del utgivits inom riket. Den gärning som består i framställandet av en för sådan utgivning avsedd skrift men icke fullbordats genom utgivning kan således icke föranleda beivran, även om gärningen enligt allmän lag är straffbar redan på förberedelsestadiet. Detta förhållande torde med tillräcklig tydlighet framgå av stadgandena i 2 och 3 §§ i detta kapitel. Då i 7 kap. 4 § 1—3 förberedelse till vissa brott anges såsom otillåtet yttrande, avses att framställningen i en utgiven tryckt skrift innefattar sådan förberedelse.

Har tryckt skrift utgivits allenast utom riket äro tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tryckt skrift icke tillämpliga; i sådant fall gälla stadganden i allmän lag, i den mån svensk rätt över huvud taget är tillämplig. Härom hänvisas till de sakkunnigas betänkande (s. 203—205 och 284). Vad särskilt angår det fall då skriften är avsedd för utgivning allenast utom riket men sådan utgivning ännu icke kommit till stånd anföra de sakkunniga att skriftens framställande här i riket kan vara skyddad av tryckfrihetsrättsliga bestämmelser, t. ex. angående förbud mot administrativa ingripanden eller rätt att driva boktryckeri. Mera tveksamt synes vara om detta uttalande gäller även det av straffrättskommittén berörda fallet att brott enligt allmän strafflag är straffbart redan på förberedelsestadiet; den angivna grundsatsen synes närmast leda till att beivran av sådant brott kan äga rum enligt allmän lag, om skriften är avsedd för utgivning allenast utom riket. I praktiken torde det emellertid, innan utgivningen ägt rum, knappast vara möjligt att konstatera, huruvida denna förutsättning föreligger.

En komplettering av stadgandet för att angiva att detta avser endast utgivning inom riket synes icke behövlig; detta förhållande framgår vid en jämförelse med bestämmelserna i 13 kap.

7 och 8 §§.

Mot dessa paragrafer, som överensstämma med vad de sakkunniga föreslagit, ha några anmärkningar icke framställts i yttrandena.

2 KAP.

Om allmänna handlingars offentlighet.

Gällande regler om allmänna handlingars offentlighet ha erhållit sin nuvarande avfattning år 1937. I fråga om dessa regler innebär förslaget icke några sakliga ändringar av större räckvidd. Även i denna del föreslås dock en formell omarbetning samt vissa nya stadganden. Såsom en sammanfattning av vad förslaget sålunda innehåller må här anföras följande.

De sakkunniga ha sökt att, i vissa hänseenden noggrannare än i gällande rätt, bestämma begreppet allmän handling. Därvid utgå de sakkunniga från att detta begrepp i princip bör äga samma innehåll som i gällande rätt.

Alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar skola sålunda vara allmänna handlingar, vare sig de inkommit till myndigheten eller blivit där upprättade. Även med denna utgångspunkt inställa sig emellertid vissa svårlösta spörsmål, vilka endast delvis funnit sin lösning i nu gällande stadganden. De sakkunniga ha föreslagit bestämmelser i vissa sådana hänseenden, bl. a. i fråga om brev och andra dylika personliga meddelanden samt beträffande minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställes allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande (4 §). Såsom framgår av det följande ha dessa bestämmelser dock endast delvis medtagits i föreliggande förslag.

De föreslagna reglerna om utlämnande av allmän handling bygga, liksom gällande rätt, på att det i princip skall ankomma på den myndighet hos vilken handlingen förvaras att pröva fråga om utlämnande. Vissa begränsningar av denna prövningsrätt följa emellertid av sekretesslagstiftningen, utan att dessa begränsningar framgå av tryckfrihetsförordningens bestämmelser i ämnet. De sakkunniga ha icke ansett denna fråga böra upptagas till behandling i detta sammanhang. På en punkt ha dock de sakkunniga ansett förtydligande bestämmelser böra meddelas, nämligen beträffande s. k. hemligstämpling. Förslaget innebär att anteckning på allmän handling om dess hemlighet skall få ske allenast i viss närmare angiven ordning, varigenom det av anteckningen kommer att framgå, vilken myndighet som gjort anteckningen och grunden för att handlingen ansetts hemlig. De föreslagna bestämmelserna avse även sådana fall, då rätten att pröva fråga om handlingens utlämnande enligt särskilt, med stöd av tryckfrihetsförordningen meddelat förordnande av Kungl. Maj:t tillkommer allenast viss myndighet och handlingen därför blivit försedd med särskild anteckning, s. k. kvalificerad hemligstämpel; i sistnämnda fall skall även den myndighet prövningsrätten sålunda tillkommer vara angiven på handlingen (14 §).

I fråga om fullföljd av talan mot beslut om utlämnande av allmän handling innehåller förslaget utförligare stadganden, vilka, liksom de i gällande rätt upptagna, reglera fullföljdsordningen såsom ett administrativt besvärsinstitut (9—13 §§).

I allmänna uttalanden angående de sakkunnigas förslag rörande allmänna handlingars offentlighet betecknas detta såsom en förbättring av gällande regler. *Publicistklubben* anför att de föreslagna bestämmelserna följderiktigt utvecklas ur grundsatsen att det dokumentariska materialet till allmänviktiga ärendens handläggning hos statliga eller kommunala myndigheter icke får undanhållas offentlig granskning och debatt. *Svenska stadsförbundet* uttalar att de föreslagna kompletteringarna och jämkningarna innebära en förenkling och ett förtydligande av de nuvarande rättsreglerna på detta område. Allmänna tillstyrkanden uttalas även bl. a. av *överståthållarämbetet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Svenska landskommunernas förbund* och *Svenska landstingsförbundet*.

Beträffande de begränsningar i myndighets prövningsrätt som enligt

sekretesslagstiftningen kunna gälla, då myndigheten har att taga ställning till fråga om utlämnande av en hos myndigheten förvarad allmän handling, anför *justitiekanslersämbetet* att nuvarande reglering är otydlig och även i praxis vållat olägenhet samt att det synes svårt att icke såsom undantagslöst gällande uppfatta tryckfrihetsförordningens lagbud att myndighet, hos vilken handlingen finnes, skall pröva fråga om dess utlämnande.

Den fråga justitiekanslersämbetet sålunda berört sammanhänger med sekretessreglernas avfattning och torde därför, liksom sekretesslagstiftningen i övrigt, icke böra upptagas i detta sammanhang. Jag skall härefter övergå till de särskilda bestämmelserna i kapitlet.

1 §.

I denna paragraf fastställles den medborgerliga rättigheten att utfå allmänna handlingar samt angivas, såsom undantag därifrån, vissa allmänna grunder, enligt vilka sådana handlingar få i särskild lag förklaras hemliga.

Mot detta förslag, vilket, bortsett från vissa jämkningar i grunderna för hemlighållande av handlingar, överensstämmer med gällande rätt, ha i allmänhet icke några erinringar gjorts i yttrandena. *Svenska landskommunernas förbund* anför att, med hänsyn till att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet endast reglera förhållandet mellan medborgare och offentlig myndighet men icke förhållandet myndigheterna emellan, fråga kan uppkomma, hur mot bakgrunden av tryckfrihetsförordningens bestämmelser förhållandet mellan statlig och kommunal myndighet bör betraktas. Förbundet yttrar härom att det står utom varje tvivel att kommunal myndighet gentemot statsmyndighet icke har större rätt att utfå allmän handling än enskild person. Däremot kan tvekan uppstå, huruvida statsmyndighet, särskilt tillsynsmyndighet, har större rätt än enskild person att taga del av kommunala handlingars innehåll. Förbundet tolkar rättsläget så att någon dylik vidgad rätt icke föreligger. Vissa sekretessbestämmelser äro emellertid utformade på sådant sätt att utlämnande göres beroende av att detta icke kan lända därav berörd enskild person till skada. Om statlig myndighet önskar taga del av sådan handling, saknas anledning vägra utlämnande på denna grund.

Beträffande de grunder som möjliggöra inskränkningar i offentlighetsprincipen framhåller *Publicistklubben* vikten av att dessa givas skarpast möjliga precision, vilket klubben anser knappast ha skett i de allmänt hållna definitioner paragrafen innehåller.

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet reglera den rätt som tillkommer den enskilde att från myndighet utfå dessa handlingar. Däremot avse bestämmelserna icke tillhandahållande av sådana handlingar myndigheter emellan, vare sig dessa äro statliga eller kommunala. Några allmänna bestämmelser härom finnas ej heller eljest; endast i vissa undantagsfall är frågan reglerad, såsom beträffande straffregister och självdeklarationer. Å ena sidan föreligger alltså icke någon rätt för myndighet att

påfordra tillhandahållande av handling; bestämmanderätten härom tillkommer den myndighet som har vård om handlingen. Ett annat blir dock förhållandet, om särskilda föreskrifter meddelats eller den ena myndigheten står i lydnadsförhållande till den andra. Å andra sidan torde myndigheterna, åtminstone i viss utsträckning, vara skyldiga att bistå varandra genom tillhandahållande av handlingar. I de hänseenden som nu angivits torde icke någon principiell skillnad föreligga mellan statliga och kommunala myndigheter. Väl ha reglerna om allmänna handlingars offentlighet, såsom anförts, icke omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter; uppenbart är dock att dessa regler kunna återverka även i detta avseende. Är handlingen offentlig, kan någon anledning att vägra annan myndighet taga del av denna icke föreligga. Beträffande hemlig handling är det av betydelse att samma sekretessbestämmelser gälla, hos vilken myndighet handlingen än finnes och oavsett om denna myndighet är statlig eller kommunal; vissa särskilda spörsmål uppkomma dock i fråga om domstol, med hänsyn till att förhandlingen inför domstolen i regel är offentlig.

Vad angår de i paragrafen upptagna grunderna för sekretesslagstiftningen torde det vara ofrånkomligt att dessa givas en helt allmän formulering. Såsom jag förut anført i samband med mitt ställningstagande till förslagets grundprinciper bör frågan om ett utförligare angivande i grundlagen av gränsdragningen mellan offentliga och hemliga handlingar anstå i avbidan på en revision av sekretesslagstiftningen.

Beträffande frågan om den rätt att utfå allmän handling som tillkommer utlänning hänvisas till 14 kap. 5 §.

2 §.

Frågan vad som är allmän handling regleras genom bestämmelserna i 2—7 §§. Det grundläggande stadgandet upptages i denna paragraf, vari alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar angivas vara allmänna handlingar.

Denna principiella utgångspunkt för begreppsbestämningen har i allmänhet icke föranlett några erinringar i yttrandena. *Riksarkivet* framhåller dock att inga regler givas för att bestämma, vilka handlingar som skola förvaras. Därav följer att Kungl. Maj:t äger bestämma om utgallring av handlingar, såsom skett genom en år 1924 utfärdad gallringskungörelse, och att något hinder icke möter att, i enlighet med en länge följd men under senare tid diskuterad praxis, medgiva gallring även av sekretessbelagda handlingar, vilka ej varit för allmänheten tillgängliga. *Riksarkivet*, vilket på grund av kvantiteten av de handlingar som sekretessbeläggas till skydd för enskilda intressen, finner nu rådande praxis nödvändig för effektiv gallring, anser det vara av vikt att denna tolkning nu fastslås. *Landsarkivarien i Härnösand* framhåller att någon skyldighet att förvara alla handlingar icke finnes föreskriven för alla de kommunala myndigheter, vilkas handlingar äro allmänna handlingar, samt att tillgång till allmänna handlingar är beroende av om

dessa verkligen förvaras; den blir en chimär, om det ej föreskrives att alla handlingar skola förvaras.

Den i paragrafen intagna bestämmelsen att vad i kapitlet sägs om handling även skall avse karta, ritning eller bild har berörts i några yttranden. *Krigsarkivet* uttalar tillfredsställelse över denna bestämmelse och framhåller att det vid flera tillfällen visat sig att de arkivbildande myndigheterna, i varje fall inom försvaret, icke haft en sådan uppfattning, som i stadgandet kommer till uttryck. Å andra sidan förordar *överbefälhavaren* att kartor, ritningar och bilder skola betraktas som allmänna handlingar, först då de ingått som del i förrättningsakt eller annat ärende. Såsom skäl här för anföres i huvudsak följande. En stor del av det kart- och bildmaterial, som finnes hos militära myndigheter och rikets allmänna kartverk, är av sådan natur att det ur säkerhetssynpunkt icke lämpar sig för utlämnande. Kartverkets från luften upptagna bildmaterial måste med hänsyn till förekomsten av anläggningar, som äro betydelsefulla för försvaret, till vissa delar undergå retuschering, innan karta framställles. Det kan icke vara lämpligt att till utomstående utlämna oretuscherade bilder. Även i retuscherad form är emellertid fotomaterialet till stor del av sådan natur att det icke bör givas allmän spridning. De föreslagna bestämmelserna skulle därför troligen nödvändiggöra att samtligt arbetsmaterial vid kartverket — originalkartkoncept, originalplåtar, film, kontaktkopior m. m. — finge förklaras hemligt, varjämte de färdiga kartorna, närmast de ekonomiska och fotokartorna, i betydligt större utsträckning än vad för närvarande förutsatts måste göras hemliga. Detta finner *överbefälhavaren* å andra sidan medföra olägenheter bl. a. ur ekonomisk synpunkt samt minska möjligheterna att tillgodose berättigade anspråk från allmänhetens sida att förvärva eller taga del av kartverkets kart- och bildmaterial. Vidare framhålles att vid försvarsstaben förekommer ett betydande antal flygfotografier, vilka upptagits av enskilda personer och som efter vederbörlig granskning med hänsyn till sitt innehåll förbjudits för försäljning, utdelning och utförsel. Det är tveksamt om detta material kan förklaras hemligt. Slutligen anföres att en tillämpning av reglerna om allmänna handlingars offentlighet kunde innebära intrång i den fotografiska äganderätten till vissa bilder, vilka förvaras i de militära stabernas bildarkiv och som tagits av bildbyråer, tidningspressfotografer eller enskilda fotografer, vilkas copyright är antecknad vid registreringen. *Rikets allmänna kartverk* utvecklar liknande synpunkter beträffande sin verksamhet. Sålunda anföres bl. a. att det skulle bli nödvändigt att i stor utsträckning hemligstämpla kartverkets material för att förhindra att för försvaret betydelsefulla upplysningar kunna inhämtas från kartverkets primärmaterial, såsom konceptkartor och fotobilder. Detta skulle medföra besvär och kostnader och på ett olyckligt sätt rikta uppmärksamheten på materialets känslighet ur försvarssynpunkt. Vidare framhåller kartverket att förslaget skulle medföra nackdelar för statsverket ur ekonomisk synpunkt. Kartverket skulle icke kunna med åberopande av 8 § i detta kapitel påstå att svårighet möter att tillhandahålla exempelvis fotografiska

kopior av kart- och bildmaterialet. En sådan kopia kan beställaren sedan direkt reproducera eller avrita för reproduktion utan någon ersättning för kartverket. Kartverket har numera en allt mer omfattande beställningsverksamhet, som medför möjlighet att skaffa statsverket ökad inkomst av det dyrbara primärmaterialet. På nu angivna skäl anser kartverket att från begreppet allmän handling bör undantagas karta, ritning eller bild, som utgör arbetsmaterial för kartframställning och kartutgivning. Detsamma bör gälla kartverkets beskrivnings- och beräkningshandlingar rörande landets geodetiska punktmateriel och därtill hörande triangelpunkts- och höjdderegister, detta ur såväl sekretess- som arbetssynpunkt samt med hänsyn till att kartverket tillhandahåller sådant materiel mot särskild avgift.

För att begreppet allmän handling skall erhålla nödig fasthet samt osäkerhet om dess räckvidd icke skall uppkomma, bör detta begrepp bygga på att alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar äro allmänna. Visserligen kan det sägas att denna bestämning också förutsätter, för att offentlighetsprincipens syfte skall tillgodoses, att handlingar i erforderlig utsträckning förvaras hos myndigheterna. Handlingar skulle kunna utgallras i sådan omfattning att den fria insynen över myndigheternas åtgärder försvårades eller förhindrades. Detta spörsmål har emellertid hittills icke varit reglerat i tryckfrihetsförordningen och tillräckliga skäl att införa bestämmelser härom synas icke föreligga. Uppenbart är likväl att en utgallring av dylik omfattning strider mot de grundsatser, på vilka reglerna om allmänna handlingars offentlighet vila. Å andra sidan torde hinder icke böra möta mot en utgallring av handlingar som äro av mindre betydelse, även om dessa på grund av sekretessbestämmelser icke varit fritt tillgängliga.

Vad de sakkunniga föreslagit rörande karta, ritning eller bild torde icke innebära någon ändring i förhållande till vad redan nu gäller utan endast ett förtydligande. Att särskilt för kartor och vissa bilder göra undantag från den grundläggande regeln om vad som är allmän handling torde icke vara lämpligt. De skäl som i vissa yttranden anförts för en sådan åtgärd äro i främsta rummet sekretesssynpunkter, vilka böra och även utan svårighet kunna tillgodoses inom sekretesslagstiftningens ram. Vad särskilt angår kartverkets yttrande angående nödvändigheten att hemligstämpla kartverkets materiel hänvisas till 14 § i detta kapitel, enligt vilken hemligstämpling av hemlig handling icke är någon obligatorisk åtgärd. Ytterligare ha även anförts vissa ekonomiska synpunkter. Dessa böra emellertid icke inverka på tryckfrihetslagstiftningen (jämför 1 kap. 8 §); i den mån ändrade rättsregler påkallas är detta en fråga som bör beaktas inom lagstiftningen rörande auktorrätt.

3 §.

Denna paragraf överensstämmer, bortsett från några mindre jämkningar, med vad redan nu gäller.

Rådhusrätten i Halmstad påpekar att ordet myndighet förekommer även

på andra ställen i förslaget, t. ex. i 1 kap. 2 och 6 §§ samt 4 kap. 7 §, samt ifrågasätter huruvida detta icke kan giva anledning till tolkningssvårigheter och missförstånd. *Chefen för marinen* uttalar ett önskemål att »övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar» närmare definieras.

Med hänsyn till skyldigheten att tillhandahålla allmän handling torde det vara nödvändigt att, såsom skett redan i den gällande tryckfrihetsförordningen, närmare angiva de organ som i detta sammanhang böra vara att anse som stats- eller kommunalmyndighet. Att uttrycket myndighet i andra sammanhang icke har denna preciserade innebörd torde knappast behöva medföra något missförstånd. Å andra sidan torde en ännu noggrannare definiering än den föreslagna icke vara behövlig. Särskilt på grund av de skiftande förhållanden som förekomma inom den militära förvaltningen kan väl en viss tvekan uppkomma. Förslaget innebär emellertid icke härvid någon ändring i vad nu gäller. Vad 9 § andra stycket i detta kapitel innehåller torde även erbjuda tillräckliga möjligheter att tillgodose praktiska synpunkter.

4 §.

De sakkunniga ha såsom första stycke i denna paragraf upptagit ett stadgande, enligt vilket brev och andra sådana personliga meddelanden, som inkommit till myndighet, skola, ehuru de icke äro ställda till myndigheten, anses som allmänna handlingar, om de ej uppenbart äro utan betydelse för mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga.

Frågan om gränsdragningen mellan allmänna handlingar samt privata meddelanden eller brev har tidigare icke ansetts kunna regleras men föranlett vissa motivuttalanden, vilka de sakkunniga återgiva i sitt betänkande (s. 70). De sakkunniga anföra emellertid att det för att offentlighetsprincipen skall fylla sitt syfte är av stor vikt att oklarheten på denna punkt, såvitt möjligt, undanröjes. Avgörande betydelse bör icke tilläggas vad meddelandets upphovsman själv angivit eller eljest må ha förutsatt rörande meddelandets karaktär. Angår meddelandet visst hos myndigheten förekommande mål eller ärende, måste meddelandet anses ha tillkommit i syfte att påverka målets eller ärendets avgörande. Det synes då oegentligt och stridande mot offentlighetsprincipen att meddelandet genom att betraktas som enskilt skulle undandragas offentligheten. De sakkunniga finna därför övertygande skäl tala för att även sådana meddelanden anses som allmänna handlingar; huruvida de som sådana böra vara offentliga eller hemliga, bör bero på de bestämmelser som härom i varje särskilt fall meddelas i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

De sakkunnigas förslag har berörts i några yttranden. *Krigsarkivet* tillstyrker de sakkunnigas förslag och anför härom att det, med hänsyn till de förbud som gälla mot att utan tillstånd gallra allmänna handlingar, är av stor vikt att det i tryckfrihetsförordningen finnes en fast definition på de skrivelser som äro att anse som allmänna handlingar, ehuru de ej ha den

form som man i regel brukar tillägga dylika. Frånvaron av klara bestämmelser om bevarandet av sådana skrivelser, som pläga kallas handbrev, har föranlett olägenheter. I praktiken lär det väl icke vara möjligt att helt förhindra privat gallring av mera personliga tjänstemeddelanden. Handläggning av ett mål kan dessutom påverkas genom samtal per telefon eller av muntliga överläggningar. Krigsarkivet finner dock skäl att uttrycka tillfredsställelse över de skärpta bestämmelserna på förevarande område men understryker samtidigt vikten av att vid en kommande omarbetning av sekretesslagen nödig hänsyn tages till att begreppet allmänna handlingar på detta sätt utvidgas. *Publicistklubben* yttrar att det från de synpunkter en pressorganisation har att anlägga hälsas med särskild tillfredsställelse att de sakkunniga beaktat risken för att relationer, framställningar och yrkanden av omisskännlig betydelse för allmänviktiga ärendens handläggning undandragas offentligheten genom att maskeras som privatbrev befattningshavare emellan. Metoden tillämpades i stor utsträckning under andra världskrigets krisperiod, till stort förfång för den offentliga diskussionen av viktiga angelägenheter.

Å andra sidan finner *justitiekanslersämbetet* övervägande skäl tala för att såsom nu lämna förevarande område oreglerat i tryckfrihetsförordningen och förlita sig på de möjligheter som i övrigt finnas till förekommande av att vid ärendenas handläggning betydelse obehörigen tillägges privata meddelanden. Härom anför ämbetet att det rent teoretiskt sett icke är något att erinra mot det föreslagna stadgandet. Att allmänna angelägenheter handhavas i offentlighetens ljus är av största vikt och utgör en av de bästa garantierna mot att oseder insmyga sig hos myndigheter och andra som handlägga dessa ärenden. Rättssäkerheten främjas också av att alla som ha något intresse i ett ärende, vare sig fråga är om tjänstebefordringar, ekonomiska angelägenheter eller annat, ha möjlighet att erhålla kännedom om samtliga de omständigheter som övat inverkan å handläggningen av ärendet. Ämbetet finner det emellertid i praktiken stöta på svårigheter att inom förvaltningen behandla privatbrev såsom allmänna handlingar. Dessa svårigheter utvecklar ämbetet sålunda:

Understundom inkomma till befattningshavare hos en myndighet meddelanden rörande ett ärende, beträffande vilka avsändaren måste antagas icke ha någon tanke på att de skola kunna komma till var mans kännedom. Tvärtom kanske uttryckligen är sagt, att meddelandet är ett privatbrev, avsett uteslutande för mottagaren och ämnat att av honom enskilt behållas. Ibland äro skälen till att vederbörande ej vill eller kan framträda öppet lättförståeliga. Det ter sig i sådana fall omöjligt att, såsom förslaget innebär, behandla dessa brev såsom allmänna handlingar, ty därigenom skulle man svika det förtroende avsändaren visat myndigheten. Att genom särskilda sekretessbestämmelser omgärda breven med sådant skydd som avsändarna förutsätta synes knappast tänkbart. Även om något skulle kunna vinnas genom ändringar i sekretesslagen, t. ex. genom begränsning av den personkrets som finge taga del av breven, vore detta dock med all sannolikhet icke tillfyllest ur avsändarnas synpunkt.

Nu kan invändas, att om hänsynen till avsändaren bjuder att breven

icke kunna behandlas såsom allmänna handlingar, mottagaren bör återställa dem till avsändaren med tillkännagivande att de enligt lag icke kunna behållas utan att bliva allmänna, eventuellt offentliga handlingar. För att konstatera vad ett brev innehåller måste mottagaren emellertid läsa brevet, och därefter kan det rent faktiskt vara omöjligt för honom att frigöra sig från innehållet i detsamma. Ofta är det ej heller lämpligt eller tillbörligt att lämna innehållet obeaktat. Uppgives i brevet t. ex., att en sökande till en polischefsbefattning är osäker i nykterhetskänseende eller att den som söker en prästerlig tjänst förer en mindre hedrande vandel, går det knappast an att betrakta en sådan upplysning såsom icke existent. Härvid ter det sig i verkligheten ej gärna möjligt att tillägga betydelse åt den omständigheten, att upplysningen meddelats i ett privatbrev. Att hos avsändaren söka utverka att brevet får behandlas såsom allmän handling kan bedömas som alldeles utsiktslöst. Återställande av sådana brev skulle mången gång verka egendomligt och kanske väcka misstro eller också uppfattas såsom utslag av byråkrati och formalism. Att upplysningar i ett brev ej kunna betraktas som obefintliga innebär naturligen icke, att de utan vidare tagas för goda. Tvärtom böra de icke erhålla annan betydelse än att bilda utgångspunkt för erforderliga undersökningar i frågan. Skulle de meddelade uppgifterna bekräftas, kunna de däremot få öva inflytande å ärendets avgörande. Självfallet bör eftersträvas att få eventuell sådan bekräftelse skriftligen dokumenterad.

Om i något ärende en enskild upplysning sålunda icke helt lämnats åsido utan i viss mån beaktats, har offentlighetsprincipen icke fullt ut upprätthållits. Detta är emellertid icke något för nu åsyftade fall egenartat. Långt ifrån alltid är det möjligt att genom läsning av handlingar i ett avgjort ärende vinna fullständig kännedom om samtliga de faktorer som inverkat vid prövningen. En myndighets avgöranden föregås ju ej sällan av ingående överläggningar med olika personer, upplysningar kunna införskaffas muntligen, råd inhämtas m. m. Några föreskrifter att sålunda åvägabragt material skall dokumenteras finnas icke; sådana torde ej heller lämpligen böra meddelas för att icke förfarandet ännu mera än vad redan är fallet skall tyngas. Även med en vidsträckt tillämpning av offentlighetsgrundsatsen måste således luckor ibland uppstå i den kännedom om ett ärende som studiet av handlingarna däri medför.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför att det med hänsyn till 5 § första stycket icke torde spela någon roll, var brevet eller meddelandet kommer befattningshavaren till handa, utan att det är att betrakta såsom till myndigheten inkommet, även om det anländer under befattningshavarens privata bostadsadress. Den frågan framställer sig emellertid, om det är befattningshavaren eller myndigheten som har att avgöra, om handlingen uppenbart är utan betydelse för det mål eller ärende den avser. Då handlingen i och med dess ankomst till befattningshavaren skall anses ha inkommit till myndigheten, torde härav följa att det är denna som har att träffa nämnda avgörande. Vidare finner länsstyrelsen tveksamt vad som skall inläggas i uttrycket »uppenbart äro utan betydelse för det mål eller ärende». Då det icke torde vara möjligt att i lagtexten närmare bestämma innebörden därav, ifrågasätter länsstyrelsen, om det icke vore att föredraga att betrakta brev och meddelanden av åsyftat slag som allmänna handlingar allenast där de äro av betydelse för mål eller ärende, som myndig-

heten har att handlägga. Länsstyrelsen uttalar att givetvis en viss tvekan kan göra sig gällande om brev och personliga meddelanden ens i denna begränsade utsträckning böra hänföras till allmänna handlingar. Dels ter det sig för medborgarna i allmänhet ganska naturligt att kunna förtroendefullt meddela sig med en befattningshavare angående ett ärende varmed denna har att taga befattning. Dels torde den kontroll över sidoinflytelser som stadgandet syftar till att möjliggöra lätt bli illusorisk genom att meddelaren i stället muntligen framför vad han har att säga, varvid en gjord uppteckning av meddelandet icke lärer få karaktär av allmän handling.

Riksarkivet anför att den vida utsträckningen av begreppet allmänna handlingar som stadgandet innefattar väcker starka betänkligheter och otvivelaktigt kommer att öka den muntliga kommunikationen på den skriftligas bekostnad. Stadgandet medför att privatbrev som avhandla rent personliga angelägenheter måste betraktas som allmänna handlingar, om brevskrivaren däri inflätar reflexioner av vikt om aktuella tjänstefrågor. Då en otvungen, förtrolig kommunikation om allmänna frågor icke lärer kunna och knappast heller böra förhindras, finner riksarkivet det allvarligt böra övervägas, om den vinst för offentlighetsprincipen som ligger i att underhandsskorrespondensen göres offentlig uppväger en ytterligare inskränkning av den skriftliga och alltså eventuellt för den framtida forskningen åtkomliga förtroliga dryftningen av frågorna. Vidare framhåller riksarkivet att underhandsskriftväxlingen efterlämnar konceptsamlingar, särskilt när det gäller viktigare frågor, vilka koncepts offentlighet bör följa samma regel som gäller för de inkomna breven. *Landsarkivarien i Härnösand* anför att det även med det föreslagna stadgandet torde stå tjänsteman fritt att såsom sin enskilda egendom behålla meddelanden av den art det här är fråga om. För att avsikten att dessa privata meddelanden skola bli allmänna handlingar skall förverkligas, krävs att de överlämnas till myndigheten för att hos denna förvaras. *Stadsarkivarien* finner stadgandet utgöra ett beaktansvärt försök att trygga den offentliga insynen i myndigheternas aktmaterial men ifrågasätter om detta i praktiken kan göras effektivt. Särskilt påpekas de svårigheter som uppkomma med hänsyn till att det bör ankomma på myndigheten att avgöra, huruvida brevet eller meddelandet skall anses uppenbart sakna betydelse för förekommande mål eller ärende. *Landsarkivarien i Uppsala* finner stadgandet innefatta en nyhet av betänkligaste slag. Att ett till viss befattningshavare ankommet brev skall tillhandahållas vem som det begär, om det också blott till någon del av sitt innehåll berör ärende, som befattningshavaren har att handlägga, finner landsarkivarien alltför mycket strida mot allmän rättsuppfattning för att icke tvinga till de bestämdaste gensagor. Även sådana förtroligt hållna meddelanden i rena tjänsteärenden, som kunna växlas mellan kolleger eller över- och underordnade utan att diarieföras eller läggas till vederbörande myndighets handlingar, lära i en utsträckning som ej kan negligeras betraktas som mottagarens enskilda tillhörighet, med vilken offentligheten icke har mer att skaffa än han själv medger. Vidare är det föreslagna stadgandet icke till-

räckligt för att förverkliga det uppställda idealet att allmänheten bör äga fri tillgång till allt det skriftliga material, på vilket myndigheternas beslut och åtgärder grunda sig. Möjligen kan det förebyggas att hos en myndighet uppväxer, vid sidan om dess offentliga arkiv, en särskild depå av förtrolig korrespondens, som undanhålles allmänheten. Men det kan icke åvägbringas att dylikt material överhuvud bevaras hos myndigheten, första förutsättningen för att allmänheten skall få någon tillgång till detta. Den praktiska påföljd som är att motse är att den som vill förtroligt meddela sig med ämbetsman i ett tjänsteärende väljer det muntliga meddelandets form. Därmed vinner offentlighetskravet ingenting, men möjligen kan en framtida historisk forskning förlora ett och annat.

Det är förenat med stora svårigheter att i lagtext precisera en lämplig gränsdragning mellan allmänna handlingar och privata meddelanden eller brev. Å ena sidan måste, såsom de sakkunniga framhållit, det anses i princip stridande mot offentlighetsgrundsatsen, om meddelanden, vilka tillkommit i syfte att påverka måls eller ärendes avgörande, genom att betraktas som enskilda undandragas offentligheten. Såsom uttalades i 1936 års proposition angående allmänna handlingars offentlighet (nr 140 s. 34—35) torde å andra sidan ett visst utrymme böra finnas för skriftliga meddelanden i tjänsten, vilka icke kunna anses vara allmänna handlingar. Efter att ha övervägt de sakkunnigas förslag i belysning av såväl remissyttrandena som tidigare uttalanden i samma ämne, har jag stannat för att låta denna gränsdragning, liksom hittills, ankomma på rättspraxis; här om hänvisas till NJA 1934: 634 och 1936: 524 samt militieombudsmannens ämbetsberättelse 1936 s. 72.

Såsom andra stycke i paragrafen ha de sakkunniga upptagit en bestämmelse angående vissa uppteckningar, som verkställts hos myndighet. Detta stadgande torde i huvudsak innefatta endast ett lagfästande av vad redan nu gäller. I yttrandena ha några erinringar icke gjorts mot stadgandet. *Publicistklubben* finner stadgandet tillfyllestgörande, med de preciseringar som givas i de sakkunnigas motivering. I denna del har jag biträtt de sakkunnigas förslag; i paragrafen bibehålles således vad de sakkunniga upptagit såsom andra stycke i den av dem föreslagna paragrafen.

5 §.

I denna paragraf givas närmare regler beträffande den tidpunkt, då handling skall anses inkommen till myndighet eller upprättad hos myndighet. Dessa regler ansluta sig i allt väsentligt till vad redan nu gäller.

Yttrandena innehålla i allmänhet icke några anmärkningar mot paragrafens innehåll. Pressorganisationerna föreslå dock att första stycket skall kompletteras med en föreskrift att avlämnad handling omedelbart skall diarieföras. Sålunda anför *Publicistklubben* att en handling i praxis betraktas som inkommen, när den blivit diarieförd eller registrerad eller försedd med myndighetens datumstämpel. Den som fått kännedom om att en hand-

ling inkommit till viss myndighet kan alltså icke få taga del av handlingen med mindre den diarieförts. Det har även förekommit att, då handling ingivits av underordnad myndighet, denna myndighet vägrat lämna ut avskrift av handlingen eller yppa något om dess innehåll, förebärande att handlingen icke diarieförts hos den överordnade myndigheten, som mottagit den. Denna praxis leder till att en handling, ställd exempelvis till chefen för viss myndighet, kan undanhållas offentligheten till dess beslut fattats på den hemställan eller ansökan, som angives i handlingen. Först när beslut fattats, sker diarieföringen. I dylika fall stöder man sig på att det icke finns utsagt något om tidpunkten för diarieföringen. Nyhetsförmedlingen från framför allt statliga myndigheter är nu så ordnad att dessa myndigheter genom registrator låta pressens representanter taga del av de offentliga handlingarna i särskilda, för dem och allmänheten upplåtna lokaler. Där hållas de för dagen registrerade handlingarna tillgängliga. Anordningen är ur pressens synpunkt tillfredsställande. Registreringen utgör en säkerhetsventil. En handling kan ha inlämnats under tid, då pressens representanter icke äro närvarande. De ha då möjlighet att med ledning av diariet eller registret få ut handlingen. Anordningen med registrator som förmedlande länk mellan allmänheten och myndigheten bör icke utan tvingande skäl brytas men bestämmelsen i första stycket av denna paragraf bör givas sådan utformning att därav otvetydigt framgår att handling, inkommen till myndighet eller befattningshavare, utan dröjsmål skall diarieföras eller registreras.

Svenska journalistföreningen utvecklar liknande synpunkter och anför därvid att förslaget klarare än nu gällande bestämmelser utsäger att handlingens faktiska inkommande är avgörande. Föreskrift om omedelbar diarieföring erfordras emellertid för att denna regel icke lätt skall kunna kringgå. Även *Svenska tidningsutgivareföreningen* framhåller behovet härav.

Av första stycket torde klart framgå att en handling som inkommer till myndighet är att anse som allmän handling, så snart den avlämnats till myndigheten eller befattningshavare som där sägs. Är handlingen offentlig, kan således underlåten diarieföring eller registrering icke åberopas för att fördröja dess tillhandahållande. Av andra stycket framgår att handling som expedierats är allmän handling; huruvida den diarieförts eller registrerats hos annan myndighet, är således utan betydelse.

Såsom pressorganisationerna framhållit kan det ur praktisk synpunkt vara av vikt att inkommen handling omedelbart diarieföres. Att diarieföring skall ske genast torde också vara innebörden av de föreskrifter som för olika fall finnas meddelade om förande av diarium. Å andra sidan torde det, med hänsyn till att ordnad diarieföring icke finnes hos alla de myndigheter som här kunna komma i fråga, ej vara lämpligt att i tryckfrihetsförordningen införa en särskild föreskrift om omedelbart vidtagande av sådan åtgärd. De bestämmelser som finnas torde erbjuda tillräckliga möjligheter till ingripande mot försummad diarieföring, särskilt om sådan underlåten-

het skett i syfte att kringgå bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Vad de sakkunniga i andra stycket föreslagit angående diaries, journaler, register och andra sådana förteckningar har jämkats i syfte att vinna en förenkling av uttryckssättet. Därmed avses icke någon saklig ändring. Innebörden av stadgandet är att dylika handlingar skola anses upprättade, så snart de färdigställts för anteckning eller införing; de skola alltså, om de äro offentliga, hållas tillgängliga, även om någon införing ej skett. Anteckning eller införing ändrar icke handlingens karaktär av allmän; den skall alltså även i denna del omedelbart hållas tillgänglig, om den är offentlig.

6 §.

Denna paragraf överensstämmer med vad de sakkunniga föreslagit.

7 §.

De sakkunnigas förslag innebär att från bestämmelserna om allmänna handlingar i detta kapitel skola undantagas dels de gransknings- och arkiv-exemplar av tryckt skrift som avses i 4 kap. 7 § och dels enskilda brev eller skrifter, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studie-ändamål. Motsvarighet härtill finnes i nu gällande 2 § 7 mom. tryckfrihetsförordningen. Sistnämnda stadgande innehåller emellertid därutöver att sådan enskild skrift ej må utlämnas eller i tryck utgivnas i strid mot villkor som vid överlämnandet blivit fastställda samt att Konungen äger förordna, i vad mån förbud som nu sagts må upphöra att gälla i fråga om skrift, som i mera än sjuttio år varit överlämnad i allmän vård. De sakkunniga ha emellertid uttalat att föreskrift härom rätteligen icke bör ha sin plats i tryckfrihetsförordningen utan att dessa frågor kunna regleras i annan ordning.

Justitiekanslersämbetet finner det tveksamt, huruvida grundlagsskyddet mot utlämnande och utgivande i tryck av dessa enskilda handlingar bör upphöra; i varje fall bör motsvarande skydd beredas handlingarna i lag. *Riksarkivet* framställer icke någon erinran mot att frågan om tillhandahållandet av de enskilda handlingar som nu avses regleras i annan ordning än genom bestämmelse i tryckfrihetsförordningen men framhåller vikten av att därvid inga andra inskränkningar göras än sådana som den enskilde överlåtaren funnit nödvändiga som villkor för överlåtandet. Vidare framhåller riksarkivet, i anledning av att handlingarna såväl i de sakkunnigas betänkande som i äldre motivuttalanden betecknats som deponerade handlingar, att med överlämnade handlingar böra förstås såväl skänkta som deponerade eller på annat sätt förvärvade handlingar. Avsikten med stadgandet torde nämligen vara att för framtiden, liksom hittills, möjliggöra förvärv i olika former av viktigare papper genom att medgiva de inskränkningar i offentligheten, som den enskilde ägaren finner påkallade. *Länsarki-*

varien i Visby anser uteslutandet av bestämmelsen om tillhandahållande av handlingarna innebära en försämring. Även om handlingarna icke kunna betraktas som allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening, stå de dock genom sin förvaring dessa handlingar så nära att särskilda föreskrifter om villkoren för deras tillhandahållande liksom hittills bör ingå i tryckfrihetsförordningen.

Beträffande såväl de tryckta skrifter som de enskilda handlingar, vilka avses i stadgandet, anfördes vid tillkomsten av 1937 års lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet att regler om deras tillhandahållande lämpligen borde givas i administrativ ordning. Endast beträffande sådana inskränkningar i fråga om utlämnande och utgivande i tryck av de enskilda handlingarna som sammanhänge med ett vid överlämnandet uppställt villkor upptogos bestämmelser i tryckfrihetsförordningen. Tillräckliga skäl att bibehålla dessa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, vilken enligt förslaget icke i övrigt skall innehålla några regler rörande enskilda handlingar, torde icke föreligga. Huruvida de böra meddelas i administrativ ordning eller, såsom justitiekanslersämbetet ifrågasatt, i lag torde ej vara erforderligt att i detta sammanhang taga ställning till. Jag biträder beträffande denna paragraf de sakkunnigas förslag; därvid vill jag dock framhålla att vad som är att hänföra till de i paragrafen avsedda enskilda handlingarna icke bör vara beroende av överlämnandets rättsliga karaktär, såsom deposition eller gåva.

8 §.

De sakkunnigas förslag angående den närmare innebörden av skyldigheten att tillhandahålla allmän handling, vilken fråga regleras i denna paragraf, överensstämmer i huvudsak med vad redan nu gäller. I yttrandena ha endast några detaljanmärkningar gjorts. *Riksarkivet* anför att arkiven liksom biblioteken och väl även muséer förvara åtskilligt skriftligt material, t. ex. orientalska handskrifter och skadade eller av olika skäl svårtolkade källor, vilkas avskrivande innebär en omfattande och svårlöst vetenskaplig uppgift, som icke kan utföras utan svår tidspillan och för vilken institutionerna till äventyrs icke äga kompetent personal. Med gällande låga stämpel- och lösenavgifter torde det för övrigt vara direkt lönande att på arkiven överflytta t. ex. avskrivning för vetenskaplig publicering av svårlästa arkivalier. *Riksarkivet* anser därför nödvändigt att införa en inskränkning som klart begränsar den ovillkorliga rätten att erhålla avskrift. Vidare framhåller *riksarkivet* att i andra stycket omtalad avskrift av partiellt hemlig handling bör vara belagd med avgift liksom de i första stycket nämnda avskrifterna. *Publicistklubben* anför att inskränkningen i skyldigheten att tillhandahålla allmän handling på stället »då betydande hinder möter» förefaller alltför allmänt hållen. En för offentlig granskning obenägen myndighet kan giva begreppet »betydande hinder» ungefär vilket omfång som helst. *Svenska journalistföreningen* anför att en tidsbestämmelse borde införas, som giver sökanden rätt att få avskrift av handlingen utan onödigt dröjsmål.

Med anledning av vad riksarkivet anfört torde böra framhållas att, då en begäran om avskrift icke går ut på ett avskrivande i vanlig mening utan avser utförande av ett vetenskapligt arbete, särskilda synpunkter göra sig gällande såväl i fråga om skyldigheten att utföra arbetet som beträffande den ersättning som skall utgå härför. Dessa spörsmål torde icke behöva lösas i tryckfrihetsförordningen. En jämförelse mellan första och andra styckena torde giva vid handen att de i andra stycket nämnda avskrifterna äro underkastade samma bestämmelser om avgift som de i första stycket nämnda. Beträffande publicistklubbens yttrande må hänvisas till vad som anförts i propositionen till 1936 års riksdag angående allmänna handlingars offentlighet (nr 140 s. 36—37) samt vid riksdagsbehandlingen av denna proposition (konstitutionsutskottets utlåtande nr 37 s. 10), varav framgår att med betydande hinder i främsta rummet åsyftats att handlingarna icke utan fara för att skadas kunna tillhandahållas eller att eljest hinder som hänför sig till handlingarnas vård förefinnes. Det av journalistföreningen uttalade önskemålet torde vara tillräckligt tillgodosett genom föreskriften i 13 § andra stycket att mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling alltid skall skyndsamt behandlas.

9 §.

Första och andra styckena innehålla i sak detsamma som motsvarande stadganden i den nu gällande tryckfrihetsförordningen. Tredje stycket, som utgör en hänvisning till 14 § andra stycket, skall jag behandla i samband med sistnämnda stadgande.

Den i paragrafen uttryckta grundsatsen att det skall ankomma på den myndighet, där allmän handling finnes, att pröva fråga om dess utlämnande har i allmänhet icke givit anledning till några erinringar i yttrandena. *Statspolisintendenten* framhåller dock att följderna härav är att, då konceptet eller originalet finnes hos en myndighet samt avskrift hos annan myndighet, en var av dessa myndigheter äger självständigt pröva fråga om utlämnande. Intendenten ifrågasätter, huruvida icke som prövningsmyndighet borde anvisas den myndighet, hos vilken det ärende till vilket handlingen hör är föremål för handläggning eller, därest ärendet slutligen prövats, den myndighet som sist prövat ärendet. *Förste stadsfiskalen i Stockholm* finner det önskvärt att i fråga om utlämnande av undersökningsprotokoll och därmed jämfärliga anteckningar från polis- och åklagarmyndigheter införes en från den angivna grundsatsen avvikande bestämmelse, motsvarande vad som i 14 § andra stycket föreslagits beträffande handlingar, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet är av synnerlig betydelse. Stadsfiskalen anför härom att i Stockholm och på vissa andra platser polis- och åklagarmyndigheterna äro skilda åt i organisatoriskt hänseende. Undersökningsprotokollen upprättas av kriminalpolismyndigheten och överlämnas till åklagarmyndigheten för prövning av åtalsfrågan. Även sedan detta skett kvarligga hos kriminalpolismyndigheten ett arkivexemplar. Innan överlämnande skett, ankommer det alltså på kriminalpolismyndigheten att pröva fråga om utlämnande och

även därefter kan framställning om utlämnande göras hos denna myndighet. I det förra fallet är det, med hänsyn till att ställningstagande i åtalsfrågan enligt gällande sekretessbestämmelser kan vara av betydelse, i praktiken ogörligt för kriminalpolismyndigheten att utan att tillfråga vederbörande åklagare avgöra, huruvida handlingarna få utlämnas. Även i det senare fallet tala praktiska synpunkter för att frågan om utlämnande bör prövas av åklagaren. Beträffande detta spörsmål yttrar *överståthållarämbetet* att det anförda icke kan fränkännas ett visst berättigande. Ämbetet anser dock icke tillräckliga skäl föreligga för en dylik avvikelse från den allmänna regeln om skyldighet för den myndighet, där handlingen finnes, att pröva fråga om utlämnande. Därvid förutsätter dock ämbetet att hinder icke skall möta mot att i instruktion eller arbetsordning föreskriva att polismyndigheten i tveksamma fall skall samråda med åklagarmyndigheten, innan beslut fattas att undersökningsprotokoll i brottmål skall utlämnas till annan än part.

Kriminalpolisintendenten i Stockholm finner det i andra stycket upptagna uttrycket »då det kan ske utan omgång» böra uteslutas, emedan en tjänsteman alltid bör vara skyldig hänskjuta avgörandet till myndigheten, när han är tveksam.

Vad statspolisintendenten föreslagit angående prövning av fråga om utlämnande av allmän handling skulle i tillämpningen kunna vålla svårigheter och även leda till obehövliga dröjsmål. Jag finner icke tillräckliga skäl frångå de hävdvunna bestämmelserna på detta område. Som allmän regel bör det alltså ankomma på den myndighet, där handlingen finnes, eller i viss utsträckning på befattningshavare hos denna myndighet att pröva fråga om utlämnande. De undantag från denna regel som äro erforderliga för att skydda handlingar, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet äro av synnerlig betydelse, behandlas i 14 § andra stycket. Att emellertid även gällande sekretessbestämmelser kunna medföra begränsningar i myndighetens prövningsrätt har jag berört i inledningen till detta kapitel.

Ej heller för att tillgodose det av förste stadsfiskalen i Stockholm framförda önskemålet finner jag undantag från huvudregeln böra ske. Å andra sidan må framhållas att såväl i detta som i andra fall kan vara erforderligt för den myndighet som har att taga ställning till fråga om utlämnande att inhämta därför nödiga upplysningar eller att samråda med annan myndighet. Det må dock betonas att dylik åtgärd skall ske i sådana former att utlämnande icke fördröjes.

Beträffande föreskriften i andra stycket att hänskjutande till myndigheten i tveksamma fall skall ske endast då detta kan ske utan omgång må hänvisas till den vid 1936 års riksdag framlagda propositionen angående allmänna handlingars offentlighet (nr 140 s. 41), varav framgår att därmed äsyftats sådan omgång som kan uppkomma t. ex. vid ett hänskjutande till kommunala nämnder och styrelser.

10 §.

I 10—13 §§ upptagas regler om fullföljd av talan mot vägrat utlämnande av allmän handling. Denna paragraf innehåller huvudregeln angående fullföljdsrätt. Sådan fullföljdsrätt infördes genom 1937 års lagstiftning. Dessförinnan saknade administrativ myndighet befogenhet att pröva fullföljd talan om utfående av allmän handling. Den som icke hos myndighet utfått sådan handling var hänvisad att i mål vid domstol mot vederbörande tjänsteman föra talan om dess tillhandahållande. Därjämte kunde, liksom allti-jämt är fallet, vägras att utlämna handling, som skall vara offentlig, för-anleda ansvar för tjänstefel.

De sakkunnigas förslag innehåller i ett hänseende en utvidgning i förhål-lande till de år 1937 antagna reglerna. Dessa regler innebära att klagan icke kan föras över departementschefs vägran att utlämna handling. De sakkun-niga föreslå borttagande av denna begränsning och anföra härom att vissa betänkligheter väl kunna anföras mot en sådan klagorätt, särskilt med hän-syn till att klagorätt i allmänhet icke föreligger i departementsärenden. Å andra sidan innebär frånvaron av klagorätt i nu avsedda fall ett avsteg från de principer som ansetts böra gälla beträffande fullföljd i ärenden om ut-lämnande av allmän handling. Därav följer exempelvis att i fråga om skrift-växlingar mellan departement och annan myndighet sökandens rätt att full-följa talan till regeringsrätten blir beroende av om hans begäran avser det hos departementet eller hos den andra myndigheten förvarade exemplaret av handlingen. Även eljest kan på grund av denna frånvaro av klagorätt olika praxis i likartade frågor uppkomma mellan departement och övriga myndigheter. De sakkunniga anse behovet av ett gemensamt bedömande i högsta instans böra vara avgörande även i fråga om rätten till fullföljd mot departementschefs beslut och finna därför övervägande skäl tala för att fullföljdsrätt medgives i dessa fall.

Beträffande förslaget att i huvudsak bibehålla den fullföljdsrätt som in-fördes genom 1937 års lagstiftning ha några erinringar i allmänhet icke gjorts i yttrandena. *Publicistklubben* anför dock att från pressens synpunkt den gamla ordningen, som gjorde registratorn eller annan motsvarande tjänsteman i verk eller myndigheter personligen ansvarig för att offentliga handlingar icke undanhöllos, erbjöd större rättssäkerhet. Man kunde räkna med att tjänstemannen med åtalsrisken för ögonen icke gjorde oberättigade svårigheter eller försökte förhala utlämnandet genom byråkratiska forma-liteter. Däremot torde tjänstemannens förhållningssätt i den kritiska ut-lämningsituationen föga påverkas av det omständliga överklagnings- och omprövningsförfarandet. I normala fall torde pressen nämligen ha föga in-tresse att sätta i gång denna apparat; när utslaget kommer, lär den omde-batterade saken för det mesta ha mistat sin aktualitet. Klubben förordar därför återgång till det tidigare systemet med direkt personlig ansvarighet för den tjänsteman, som har handlingarnas utlämnande om hand. *Svenska journalistföreningen* finner erfarenheterna efter år 1937 visa att sekretessen i realiteten skärpts, sedan besvär förfarandet ersatt det omedelbara ingri-

pande av justitieombudsmannen som tidigare var att befara. Pressens representanter ha i allmänhet intresse av att *genast* få del av handling, icke vid en senare tidpunkt då ett besvärssärende blivit avgjort. De ha därför ofta böjt sig även för lagligt ogrundade påståenden från befattningshavarnas sida att en viss handling vore »hemligstämplad» eller eljest icke tillgänglig. Det har också visat sig att befattningshavare i ansvarig ställning ofta saknat kännedom om tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser och därför förfarit synnerligen godtyckligt i sekretessärenden. Föreningen framför dock icke på grund av dessa synpunkter något yrkande om ändring av besvärsinstitutet men betonar vikten att hithörande bestämmelser bli strängt och kategoriskt utformade.

Beträffande frågan om klagan över departementschefs vägran att utlämna allmän handling anför *justitiekanslersämbetet* att det för att undvika det kanske mindre lämpliga i att beslut av statsråd bli föremål för överprövning möjligen kunde övervägas att frågor om utlämnande av allmän handling skulle prövas av vederbörande avdelningschefer, eventuellt av expeditionsscheferna, i stället för av departementscheferna. Ämbetet yttrar dock vidare att den invändningen kan riktas mot en dylik åtgärd att, där tvekan i visst fall föreligger, den verkligt beslutande understundom kanske blir departementschefen, vars åsikt den underordnade befattningshavaren anser sig böra följa.

Vid tillkomsten av 1937 års lagstiftning synes det antagandet ha varit förhärskande att fullföljd skulle bli vanlig i ärenden om utlämnande av allmän handling. Så har emellertid icke blivit fallet och fullföljdsinstitutet har därför icke erhållit den prejudikatbildande verkan, som väntats. Orsakerna härtill framgå av vad publicistklubben och journalistföreningen anför; fullföljd sker huvudsakligen i sådana fall, då något enskilt intresse föranlett begäran om utlämnande, men endast i ringa omfattning, då pressen eller allmänheten begärt utfå allmän handling i syfte att erhålla insyn i förvaltningen. Den omständigheten att fullföljd sålunda endast mera sällan kommer till stånd kan medföra att en oriktig praxis hos underordnad myndighet vinner insteg och blir bestående.

Denna olägenhet torde emellertid icke undanröjas genom publicistklubbens förslag om en återgång till vad som gällde före år 1937. Utförande av talan vid domstol medför snarare större omgång än fullföljd till överordnad myndighet och torde därför bli än sällsyntare. Därtill kommer att sådan talan mot den enskilde tjänstemannen, även om den såsom publicistklubben antager skulle ha psykologisk verkan, är uppenbart olämplig. Beträffande sådan vägran att utlämna allmän handling som innefattar tjänstefel kvarstår möjligheten till beivran enligt härom gällande regler. En garanti mot åsidosättande av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet ligger även däri att riksdagens ombudsmän i sina instruktioner särskilt ålagt att vaka över tillämpningen av denna lagstiftning.

Jag biträder alltså de sakkunnigas förslag i fråga om fullföljdsrätten. Dock finner jag icke lämpligt frångå den nu gällande regeln att departementschefs beslut icke får överklagas; lagtexten har därför kompletterats med en föreskrift härom.

11 §.

Denna paragraf överensstämmer med vad de sakkunniga, i nära anslutning till redan gällande regler, föreslagit. Några anmärkningar ha icke förekommit i yttrandena.

12 §.

Detta stadgande innebär att, i den mån klagoinstans står till buds, fortsatt fullföljd kan ske, då klagan avslagits. Har klagan bifallits och således beslut meddelats att handlingen skall utlämnas, kan fullföljd mot detta beslut icke ske. De sakkunnigas förslag innefattar i denna del en ändring av vad nu gäller.

Enligt nu gällande, år 1937 antagna bestämmelser kan nämligen, då länsstyrelse eller magistrat bifallit talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra handlings utlämnande, besvär däröver anföras av kommunalmyndigheten; även den vilkens personliga eller ekonomiska förhållanden i handlingen avses har i dylikt fall klagorätt. De sakkunniga ha emellertid ansett detta undantag från den allmänna regeln knappast vara befogat. Möjligen kan det ha varit motiverat att kommunala organ, sedan offentlighetsregeln utsträckts till att gälla kommunala handlingar i allmänhet, under en övergångstid haft rätt att klaga i nu avsedda fall. Sedan 1937 års lagstiftning numera hunnit verka tillräckligt lång tid och kommunerna inrättat sig där efter, finna de sakkunniga ej riktigt att på denna punkt göra avsteg från den allmänna regeln att klagan får föras allenast mot vägran att utlämna allmän handling. Därmed bortfalla även skälen för att den vilkens personliga eller ekonomiska förhållanden i handlingen avses skulle äga klagorätt i dessa fall.

Mot vad de sakkunniga sålunda föreslagit har erinran gjorts endast av *Svenska stadsförbundet*, som motsätter sig borttagandet av kommunal myndighets besvärsrätt. Förbundet anför härom:

När offentlighetsregeln 1937 utsträcktes till att gälla kommunala handlingar i allmänhet, ansåg departementschefen att kommunal myndighets besvärsrätt i sådant fall borde behandlas med speciell hänsyn, eftersom kommunerna kunde anses »berättigade att till skyddande av sina intressen överklaga ett länsstyrelsebeslut» (prop. 140/1936 s. 48). Intet tydde på avsikten att denna rätt endast skulle gälla under en övergångstid såsom utredningen tycks förmena. Det torde icke vara för djärvt att antaga att departementschefens uttalande bör ses mot bakgrunden av att de kommunala myndigheterna i helt annan utsträckning än de statliga ha att i sin verksamhet företräda privatekonomiska intressen gentemot enskilda personer. Till skyddande av detta partsintresse ävensom den kommunala självbestämmanderätten överhuvud vore det enligt förbundets mening riktigast, om de kommunala förvaltningsorganen tillerkändes en allmän rätt att överklaga

beslut, varigenom deras egna beslut ändrats eller upphävts. Att de kommunala organens besvärsrätt redan nu sträcker sig längre än vad som är medgivet i de allmänna reglerna om besvärsrätt har framhållits av professor N. Herlitz i dennes i fjol avgivna betänkande angående förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69 s. 187). Enligt Herlitz är det den kommunala självbestämmanderätten som medfört, att kommunala organ i avsevärd omfattning äger föra talan mot beslut, genom vilka deras egna beslut ändrats eller undanröjts.

Även om kommunala organ i andra sammanhang äga en mer vidsträckt klagorätt än som följer av allmänna regler därom, synes detta icke böra vara avgörande i förevarande sammanhang. Det synes i fråga om allmänna handlingars offentlighet ej vara motiverat att upprätthålla en sådan skillnad. Jag biträder därför de sakkunnigas ståndpunkt.

13 §.

Denna paragraf, som icke föranlett erinran i yttrandena, överensstämmer med vad de sakkunniga föreslagit.

14 §.

De sakkunniga ha i denna paragraf upptagit bestämmelser om allmän handlings förseende med anteckning om dess hemlighet. Första stycket innehåller mera allmänna bestämmelser härom, varigenom angives vad sådan anteckning skall innehålla, nämligen uppgift å det lagrum som åberopas för handlingens hemlighållande, dagen för anteckningen samt den myndighet som låtit verkställa anteckningen. De sakkunniga anföra att bestämmelserna icke innebära att hemliga handlingar alltid eller ens såsom regel skola försees med anteckning om deras hemlighet. Endast i undantagsfall, då myndigheten finner det nödvändigt, bör å handlingen göras dylik anteckning, vilken då skall uppfylla de fordringar som angivas i första stycket.

Andra stycket motsvarar det nu gällande stadgandet i 2 § 4 mom. tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Stadgandets tillämplighet har dock enligt de sakkunnigas förslag begränsats till handlingar, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet är av synnerlig betydelse. Även sådan anteckning som avses i andra stycket skall innehålla de uppgifter som angivas i första stycket och därutöver skall av anteckningen framgå, vilken myndighet som är behörig pröva fråga om utlämnande.

I de flesta yttrandena har de sakkunnigas förslag lämnats utan anmärkning. *Publicistklubben* anför att pressens folk har synnerligen rik erfarenhet av hur offentlighetsprincipen kunnat göras illusorisk genom myndigheternas vårdslösa bruk av hemligstämpeln och räknar med att de nu föreslagna garantierna däremot — obligatoriskt angivande av åberopat lagrum och ansvarig myndighet — skola visa sig effektiva. *Krigsarkivet* har icke något att erinra mot förslaget men framhåller att det vore av värde om i motiven ytterligare belystes att bestämmelserna hindra sådana anteckningar å allmän handling som t. ex. inom försvaret ofta förekommande »endast

för tjänstebruk», »förtrolig», »konfidentiell», »endast för officer eller underofficer», vilka beteckningar tillgripas, om hemligstämplande icke kan ske.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har icke något att erinra mot förslaget, även om det kan förutses att den föreslagna proceduren kommer att bli tidsödande. Däremot gör länsstyrelsen invändning mot de sakkunnigas uttalande att hemliga handlingar endast i undantagsfall skola förse med anteckning enligt första stycket. Länsstyrelsen hyser den uppfattningen att alla hemliga handlingar eller i varje fall sådana som kunna tänkas gå genom flera händer av praktiska skäl som regel böra utmärkas som hemliga för att nödig försiktighet med dem skall iakttagas. *Stadsarkivarien i Stockholm* hänvisar till att på grund av de bestämmelser som gälla om förvaring av hemliga handlingar myndighet redan vid en handlingens ankomst till myndigheten måste taga ställning till om den faller under sekretesslagen. Det är därvid vanligt att såsom en varning till den befattningshavare som arbetar med detta material göra anteckning på handlingen om dess hemlighet. *Stadsarkivarien* finner det svårt att förstå, varför icke denna enkla, praktiskt utexperimenterade och för den inre tjänsten nyttiga metod skall få i fortsättningen begagnas. Då begäran framställles om sådan hemlig handlingens utlämnande till allmänheten, torde alltid frågan om handlingens hemliga karaktär på nytt prövas och besked därom lämnas, varvid också uppgift torde lämnas om det lagrum på vilket hemlighållandet grundas. Först i sådant sammanhang — vid en resolution på framställd begäran om den hemliga handlingens utlämnande — torde det vara påkallat att på handlingen göra de anteckningar, som omtalas i den föreslagna paragrafen. Men ett förbud mot en anteckning å handlingen om dennas sekreta karaktär, avsedd blott för det interna behovet, torde ej vara tillräckligt motiverat.

Överbefälhavaren anför att det av praktiska skäl kan vara nödvändigt att underlåta hemligstämpling och har därför icke något att erinra mot att sådan icke alltid skall äga rum, då handling är hemlig. Däremot kan för försvarets del den tolkningen icke godtagas att anteckning å handlingen skall göras endast i undantagsfall. Därigenom skulle risk uppkomma att hemliga handlingar icke bleve förvarade på betryggande sätt. Hemligstämpling av hemliga handlingar bör vara regel, från vilken undantag må göras då så prövas lämpligt. Vidare ifrågasätter överbefälhavaren nödvändigheten av att dagen för anteckningen skall utsättas; detta skulle medföra en icke oväsentlig, onödig arbetsbelastning. Överbefälhavaren påpekar att enligt gällande sekretesslagstiftning chefen för försvarsstaben, där så prövas av omständigheterna påkallat, beträffande viss handling eller viss grupp av handlingar äger föreskriva annan beteckning än den i författningen angivna för att angiva att handlingen är hemlig. Som exempel nämnas vissa handlingar, vilka beröra civila myndigheter och äro av sådan natur, att de, då de skola utlämnas för tillämpning i händelse av krig, förlora karaktären av hemlig handling; dessa handlingar ha försetts med särskild beteckning

för att angiva hemlighållandet. Överbefälhavaren finner önskvärt att denna smidiga form för hemligstämpling icke omintetgöres.

Statspolisintendenten har i princip icke något att erinra mot de föreslagna bestämmelserna. Med anledning av ett motivuttalande anföres dock, att ehuru det torde få anses riktigt att myndigheten själv och icke dess enskilda befattningshavare besluta om hemligstämpling, det av praktiska skäl är ofrånkomligt att beslutanderätten delegeras till befattningshavare, som med ledning av myndighetens i sådant hänseende fattade principbeslut har att hemligstämpla handlingen.

Svenska journalistföreningen finner det önskvärt att i paragrafen utsäges att besvär kunna anföras även mot vägran att utlämna handling som enligt första eller andra stycket försetts med anteckning om att den är hemlig.

Vad de sakkunniga i första stycket föreslagit torde i huvudsak utgöra en ändamålsenlig reglering av den förut oreglerade frågan om anteckning på allmän handling rörande dess hemlighet. Såsom överbefälhavaren ifrågasatt har jag dock ansett förskriften, att sådan anteckning skall innehålla uppgift om dagen för anteckningen, lämpligen kunna utgå ur stadgandet. Beträffande det i vissa yttranden berörda spörsmålet om den utsträckning, i vilken detta stadgande bör tillämpas, må framhållas att förhållandena på skilda förvaltningsområden äro så olika att något allmängiltigt uttalande härom icke kan göras. Stadgandet hindrar icke att inom vissa förvaltningsområden, t. ex. den militära förvaltningen, eller för vissa grupper av handlingar dylika anteckningar mera genomgående åsättas handlingar, då förutsättningarna härför föreligga.

Även beträffande den i andra stycket föreslagna regleringen ansluter jag mig till de sakkunnigas förslag.

En förutsättning för att bestämmelserna i första och andra styckena skola kunna upprätthållas är att andra anteckningar än där sägs icke få förekomma för att angiva att allmän handling är hemlig. Föreskrift här om har upptagits i tredje stycket. De av krigsarkivet berörda anteckningarna äro således icke medgivna, om de innebära att handlingen är hemlig. Något hinder föreligger däremot icke att genom särskild anteckning angiva t. ex. att handlingen endast skall delgivas vissa befattningshavare inom myndigheten. Det är svårt att med vad nu sagts förena det av överbefälhavaren uttalade önskemålet om bibehållande av möjligheten till särskild anteckning i vissa fall efter beslut av chefen för försvarsstaben. Det torde dock icke vara omöjligt att även med de föreslagna bestämmelserna tillgodose praktiska behov i sådana fall som det av överbefälhavaren angivna exemplet, t. ex. genom att de för utlämnande i händelse av krig avsedda handlingarna förses med hemligstämpel på omslag eller etikett, som kan avlägsnas vid utlämnandet, eller genom att anteckningen på handlingen gives sådan lydelse att därav framgår att handlingen under vissa förutsättningar icke längre är hemlig.

Mot vad statspolisintendenten anfört har jag icke något att erinra.

Att anteckning på allmän handling enligt första eller andra stycket icke medför någon inskränkning i den besvärsmålsrätt som är föreskriven i 10 § torde med tillräcklig tydlighet framgå av de föreslagna bestämmelserna. Beträffande vissa mera speciella tolkningsspörsmål som i detta sammanhang kunna uppkomma må hänvisas till de sakkunnigas betänkande (s. 223—224).

3 KAP.

Om rätt till anonymitet.

Författarens rätt till anonymitet har sedan lång tid tillbaka utgjort en ledande grundsats för den svenska tryckfrihetsrätten. Vad angår periodiska skrifter har denna rätt alltsedan år 1812 varit erkänd utan inskränkningar och innefattat skydd för anonymiteten såväl utom rättegång som i tryckfrihetsmål. I fråga om andra tryckta skrifter har rätten att yppa författaren, på sätt närmare utvecklas i betänkandet (s. 80—83), gjorts beroende av vissa villkor, främst syftande till att, sedan skriften tryckts, författaren icke mot sin vilja kan berövas sin anonymitet.

Anonymitetsrättens syfte och betydelse har närmare utvecklats i ett, även i de sakkunnigas betänkande (s. 83) återgivet uttalande i 1912 års betänkande. De sakkunnigas förslag bygger på att hävdvunna grundsatser på detta område skola bibehållas och innehåller utförligare och tydligare stadganden härom än de nu gällande, särskilt i fråga om anonymiteten i rättegång. Anonymitetsskyddet anges skola gälla även för utgivare av tryckt skrift, som icke är periodisk. De sakkunniga diskutera frågan, huruvida anonymitetsskyddet genom uttrycklig bestämmelse bör utsträckas även till den som lämnat muntligt eller skriftligt meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, men ha icke föreslagit bestämmelser härom. Beträffande sistnämnda fråga hänvisas till vad som anföres vid 4 §.

1 §.

De sakkunniga ha i första stycket av denna paragraf upptagit den för författarens anonymitet grundläggande regeln att denne har rätt utgiva sin skrift utan utsatt namn. Av denna följer att det ej heller är tillåtet för den som ombesörjer skriftens tryckning och utgivning att mot författarens vilja utsätta dennes namn eller pseudonym, varigenom författaren röjes. Andra stycket innehåller förbud att även annorledes uppenbara vem författaren är. Den krets av personer, till vilken detta förbud riktar sig, har något utvidgats; motsvarande bestämmelse i den gällande tryckfrihetsförordningen avser endast utgivare, förläggare och boktryckare. De sakkunniga anföra att samma skyldighet bör åligga även medhjälpare till dessa. Från förbudet har gjorts undantag för sådana fall, då skyldighet att uppgiva författarnamnet är föreskriven i lag. Därmed åsyftas vittnesplikt och skyldighet för

part att avgiva berättelse under sanningsförsäkran i mål, som icke äro tryckfrihetsmål. Beträffande tryckfrihetsmålen gälla enligt 2 och 3 §§ särskilda bestämmelser.

Beträffande den utvidgning av stadgandet i andra stycket som ligger däri, att den på ett tryckeri anställda personalen är underkastad samma skyldighet som boktryckaren att hemlighålla författarens namn, anför *Svenska boktryckareföreningen* att ett boktryckeri, större eller mindre, icke kan påtaga sig ansvar för om någon anställd bryter mot denna föreskrift. Det torde visserligen icke vara avsett att boktryckaren gentemot författaren skulle ha ett dylikt ansvar, men den införda bestämmelsen bör icke medföra att författaren skall kunna ställa boktryckeriet till ansvar för oaktsamhet vid val av medhjälpare.

Överbefälhavaren yttrar att det vill synas som om genom stadgandet i andra stycket möjligheter icke föreligga att efterspana person, som gör sig skyldig till sådant brott mot tystnadsplikt att han enligt 7 kap. 3 § skall kunna ställas till ansvar härför och som i skriften uppträder anonymt. Denna synpunkt utvecklas närmare av *chefen för armén*, som anför att i ett mål mot viss person om brott mot tystnadsplikt bestämmelsen i andra stycket icke utgör hinder för boktryckare eller annan att till fullgörande av sin vittnesplikt uppgiva vem som lämnat meddelandet i fråga. Även under förundersökning i målet torde motsvarande åtminstone i vissa fall gälla enligt 23 kap. 13 § nya RB. Man torde emellertid icke kunna bortse från att i vissa fall, då brott mot tystnadsplikt uppenbarligen föreligger, det kan vara svårt eller ogörligt att utan bistånd av boktryckaren eller förläggaren utpeka och väcka talan mot viss person för brottet. Det synes icke tillfredsställande att i sådana fall boktryckaren och förläggaren skola vara hindrade att uppenbara uppgiftslämnaren. Visserligen föreligger icke i fråga om brott i allmänhet någon skyldighet att vid sidan om vittnesplikten lämna uppgifter angående brottet, men någon bestämmelse som utgör ett direkt hinder mot att tillmötesgå polisen i dess spaningsarbete finnes icke. Liknande synpunkter anföras även av *övriga försvarsgrenschefer*.

I detta sammanhang må även hänvisas till de i den allmänna redogörelsen för yttrandena återgivna uttalandena av *militieombudsmannen* och *Svenska journalistföreningen* rörande det i 7 kap. 3 § upptagna undantaget från rätten att lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift. Dessa anför i huvudsak att nämnda undantag kan komma att leda till utredningar i syfte att få kännedom om huruvida sådant brott mot tystnadsplikt som i undantaget avses blivit begånget. Dylika utredningar skulle oförmånligt inverka på möjligheten att bevara anonymiteten även för annan meddelare än sådan som avses i undantagsstadgandet och därmed även kunna skada pressens möjligheter att erhålla upplysningar.

Beträffande den av boktryckareföreningen berörda frågan må framhållas att, om medhjälpare på ett boktryckeri bryter mot sin skyldighet att hemlighålla författarens namn, han själv är straffrättsligt ansvarig därför. Huru-

vida boktryckaren därvid kan göras skadeståndsskyldig beror på allmänna skadeståndsregler. Enligt min åsikt torde sådan skyldighet sällan kunna tänkas annat än då boktryckaren i avtalet med författaren åtagit sig att vidtaga särskilda försiktighetsmått och åsidosatt detta åtagande.

Det i andra stycket angivna undantaget för sådana fall, då skyldighet att röja författarnamnet är föreskriven i lag, är tillämpligt bl. a. i fråga om brott mot tystnadsplikt i fall som avses i 7 kap. 3 §. Mål om dylikt brott är icke tryckfrihetsmål utan behandlas i vanlig straffprocessuell ordning. Om brottet skett t. ex. genom en av befattningshavare författad, anonym artikel i periodisk skrift, föreligger ej hinder att utreda frågan om författarskapet och att för sådant ändamål taga i anspråk den vittnesplikt som åligger skriftens utgivare. Även på förundersökningsstadiet kan denna vittnesplikt enligt reglerna i nya RB utkrävas. Dessa regler innebära emellertid att sådant förhör ej får äga rum, innan förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Utgivaren är således icke skyldig att, såsom i vissa yttranden befarats, genom vittnesmål medverka till ett helt allmänt efterforskande, huruvida sådant brott blivit begånget. Ej heller innebär vittnesplikten skyldighet att uttala sig om annat än frågan, huruvida den misstänkte begått det brott utredningen avser. Vem som eljest lämnat de offentliggjorda uppgifterna är utgivaren icke skyldig omtala; i detta hänseende begränsas anonymitetsskyddet icke av vittnesplikten. Dessa regler torde väl innebära att, om utgivaren redan vid polisförhör och alltså utan förhör inför domstolen upplyser om att den misstänkte lämnat de uppgifter utredningen avser, han icke kan anses ha brutit mot anonymitetsreglerna. Å andra sidan kan han icke tvingas uttala sig annat än vid vittnesförhör inför domstolen. Genom att domstolen därvid har tillfälle pröva om de lagliga förutsättningarna för förhöret föreligga torde tillräckliga garantier mot missbruk finnas. Dessa regler innebära väl, såsom överbefälhavaren anför, att vissa svårigheter uppstå för utredningen, då det är klart att brott föreligger men skäligen misstanke icke kan riktas mot viss person. Dessa svårigheter böra emellertid icke överskattas. Det torde icke vara möjligt att utan betänkliga ingrepp i anonymitetsskyddet föreskriva en vidsträcktare skyldighet för utgivare eller annan att medverka vid sådan utredning. Vad nu anförts gäller i tillämpliga delar även sådant ärekränkingsbrott som avses i 7 kap. 3 § första stycket.

2 §.

I 2 och 3 §§ upptagas regler för att angiva, i vilken utsträckning fråga om författarskap får väckas i tryckfrihetsmål. De sakkunnigas förslag beträffande periodisk skrift innebär enligt denna paragraf att författarens anonymitetsrätt är obegränsad; fråga om författarskapet till sådan skrift får alltså icke i något fall väckas i tryckfrihetsmål.

Svenska journalistföreningen anser det böra uttryckligt angivas att fråga om någons författarskap till bidrag i eller lämnande av uppgifter till perio-

disk skrift icke heller får väckas vid utredning genom offentlig myndighet med anledning av tryckfrihetsbrott.

I begreppet tryckfrihetsmål ingår ej blott förhandling vid domstol i målet utan även förundersökning. Journalistföreningens önskemål torde alltså vara tillräckligt tillgodosett genom vad de sakkunniga föreslagit, varför jag icke finner någon komplettering av stadgandet erforderlig.

3 §.

Denna paragraf som, i nära anslutning till gällande rätt, innehåller regler om väckande av fråga rörande författarskapet till tryckt skrift, som icke är periodisk, har icke föranlett några erinringar i yttrandena.

4 §.

Enligt de sakkunnigas förslag innehåller denna paragraf att vad i 1 och 3 §§ är stadgat även skall avse utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk. I denna del ha några anmärkningar icke framställts i yttrandena; be-
träffande sådan utgivares ansvarighet må dock hänvisas till 8 kap. 6 §.

I några yttranden påyrkas att anonymitetsskyddet utsträcker till att avse även meddelare. *Militieombudsmannen* anför sålunda:

Principen om skydd för meddelares anonymitet synes vara en naturlig följd av de sakkunnigas förslag att meddelare i regel ej skall kunna ställas till ansvar för uppgift som för offentliggörande i tryckt skrift lämnats till författare eller utgivare. Det kan enligt min mening icke anses huvudsakligen utgöra en inre pressangelägenhet, i vilken omfattning utgivare av periodisk skrift bör begagna sin möjlighet att skydda meddelare. För den enskilda medborgare, som själv icke har någon befattning med tidningspressen, framstår möjligheten att genom meddelande till utgivare av periodisk skrift offentlig framföra kritik mot myndigheter eller enskilda som en väsentlig del av den allmänna tryckfriheten.

Att meddelare i regel icke kan ställas till ansvar med anledning av innehållet i meddelandet är givetvis av värde från såväl meddelarens som utgivarens synpunkt. I många fall torde det emellertid för meddelaren vara av primär betydelse att han kan förlita sig på att hans namn ej mot hans vilja röjes, vare sig detta sker genom offentliggörande i tryckt skrift eller under hand till myndighet eller annan som begär upplysning härom. Medvetandet om den risk vederbörande löper att hans önskan om anonymitet ej respekteras kan tänkas ofta avhålla honom från att lämna meddelanden till tidningspressen eller föranleda honom att vid hänvändelse till en tidningsredaktion underlåta att lämna uppgift om sitt namn. Kravet på tillförlitlighet hos det material som erbjudes torde även bäst tillgodoses av att uppgiftslämnaren för meddelandets mottagare uppgiver namn och adress. Denne erhåller härigenom en viss möjlighet att — där så kan ske utan att meddelarens anonymitet därigenom sättes i fara — kontrollera de lämnade uppgifterna samt uppgiftslämnarens trovärdighet. Att vederbörande utgivare av periodisk skrift genom anonymitetsskydd för meddelare betages möjlighet att, då kritik riktas mot vissa av honom publicerade uppgifter, genom att hänvisa till uppgiftslämnaren moraliskt falla tillbaka på denne, torde även vara ägnat att för den ansvarige utgivaren inskräpa nöd-

vändigheten av att noga sovra och kontrollera det material som ställes till tidningens förfogande.

I de sakkunnigas förslag har i kap. 3 § 2 upptagits en uttrycklig föreskrift om förbud att i tryckfrihetsmål väcka fråga om någons författarskap till periodisk skrift. Det må påpekas att i sådana fall, där en person skriftligen hänvänder sig till en tidningsredaktion, det ofta torde kunna vara förenat med vissa svårigheter att avgöra vem som skall anses såsom författare till en härav föranledd tidningsartikel. I det fall att meddelaren är att anse som författare skulle han jämlikt nyssnämnda stadgande äga åtnjuta anonymitetsskydd under det att han, därest de av honom lämnade uppgifterna endast lagts till grund för en inom redaktionen utarbetad artikel, såsom allenast meddelare icke skulle vara berättigad att åtnjuta sådant skydd. Att man i de nämnda fallen av huvudsakligen formella skäl skall komma till olika resultat i fråga om vederbörande uppgiftslämnarens anonymitetsskydd synes knappast tillfredsställande. Genom att detta skydd utsträcker till att avse även meddelare torde denna olägenhet kunna undvikas.

Publicistklubben yttrar att ett i tryckfrihetsförordningen intaget förbud att röja meddelare skulle effektivt skydda pressen från försök att på olika sätt öva påtryckning på utgivare i syfte att få reda på meddelare. Särskilt för mindre tidningar kunde sådana påtryckningsförsök bli påfrestande. I dylika fall skulle ett förbud verka till förmån för pressens oberoende. Även med hänsyn till meddelarens rimliga anspråk på skydd synes det klubben därför lämpligt att utgivarens hittillsvarande rättighet att icke uppenbara meddelaren förbytes i skyldighet för utgivaren att icke röja denne. *Svenska journalistföreningen* anför att det är svårt att finna något enda legitimt skäl för en tidning att mot en meddelares vilja röja hans namn. Däremot skulle ett legalt förbud att röja meddelaren giva pressen ett värdefullt skydd mot påtryckningar i syfte att omtala från vem ett meddelande kommit. Förslaget är i denna del otillräckligt och beaktar icke att anonymiteten måste utformas som en rättighet för den enskilde medborgaren och inte göras beroende av tidningars förgottfinnande, om den verkligen skall gagna fritt meningsutbyte och fri nyhetsförmedling. Föreningen föreslår därför att meddelare skall komma i åtnjutande av anonymitetsskydd i samma utsträckning som en egentlig författare. Även enligt *Svenska tidningsutgivareföreningens* mening bör meddelare ur anonymitetssynpunkt jämföras med författare på så vis att förbud införes att mot meddelarens vilja röja denne. Den av de sakkunniga tänkta befogenheten för utgivare att röja meddelare kan komma att försätta utgivaren i sådana tvångslägen att meddelare blir känd. Föreningen har sig bekant fall, då påtryckningar ha förekommit för att förmå utgivare att röja meddelare. Ett förbud mot uppenbarande av meddelare skyddar utgivaren mot sådana påtryckningar och främjar därmed pressens möjligheter till information.

Även de sakkunniga ha i sina motiv beaktat behovet av skydd för meddelarens anonymitet. De anför att detta behov kan göra sig lika starkt gällande som författarens anspråk på skydd för sin anonymitet och att särskilt för

tidningspressens frihet ett verksamt skydd mot efterforskningar av dess upplysningskällor kan vara av väsentlig betydelse. Att likväl ett uttryckligt förbud att röja meddelaren icke föreslagits beror på att ett sådant förbud, såvitt angår periodisk skrift, skulle utgöra ett olämpligt band på utgivarens handlingsfrihet. De sakkunniga ha därvid förlitat sig på att det obegränsade förbudet att röja författaren och att i tryckfrihetsmål väcka fråga om författarskapet erbjuder tillräckliga möjligheter att skydda även meddelaren. Beträffande tryckt skrift, som icke är periodisk, anföra de sakkunniga att författaren i allmänhet icke är skyldig att röja sina upplysningskällor men att han å andra sidan ej bör vara förbjuden att lämna upplysning därom.

Uppenbart är att ett helt allmänt förbud att mot meddelarens vilja röja denne skulle föra alldeles för långt. Ett sådant förbud skulle kunna medföra ett hinder för skriftens författare t. ex. att giva offentlighet åt ett samtal, som han bevitnat, eller att med angivande av ursprunget återgiva uppgifter ur en skriftlig utredning, varav han tagit del. Denna invändning drabbar emellertid icke med samma styrka ett förbud att röja meddelaren i sådana fall, då han lämnat sitt meddelande i syfte att det skall offentliggöras i tryckt skrift. Det bör då ankomma på meddelaren att avgöra, huruvida hans namn får röjas. På grund härav och med beaktande av de skäl militieombudsmannen och pressorganisationerna anfört har jag funnit lämpligt utvidga de av de sakkunniga föreslagna anonymitetsbestämmelserna till att omfatta även dylik meddelare.

Bestämmelserna om anonymitetsrätt för meddelare ha upptagits som första stycke i paragrafen. Stadgandet hänvisar till 1 och 2 §§ och innebär således samma anonymitetsrätt som där är föreskriven i fråga om författare. Då emellertid författares rätt till anonymitet i tryckfrihetsmål rörande tryckt skrift, som ej är periodisk, är underkastad vissa inskränkningar, motiverade av hans ansvarighet, men motsvarande inskränkningar icke äro påkallade i fråga om meddelaren, har även för sådant fall hänvisning gjorts till 2 §; meddelarens anonymitetsrätt i tryckfrihetsmål är således obegränsad, oavsett om skriften är periodisk eller ej. I vad mån skyldighet att lämna upplysning om meddelaren i annan rättegång än tryckfrihetsmål föreligger, beror, liksom beträffande författaren, av allmänna lagbestämmelser. Den av de sakkunniga föreslagna bestämmelsen rörande utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, har jag upptagit som andra stycke i paragrafen.

5 §.

Även i denna paragraf, vilken innehåller för upprätthållandet av anonymitetsskyddet erforderliga straffbud, ha vissa jämkningar vidtagits, till följd av att detta skydd utsträckts till att även omfatta meddelare.

Beträffande den i paragrafen upptagna, särskilda bötesskalan har *Svea hovrätt* ifrågasatt om icke, med hänsyn till den på senare år inträdda och synbarligen alltjämt pågående förändringen av penningvärdet, bötesmaximum borde höjas till förslagsvis 500 kronor. Hovrätten anmärker att en så-

dan höjning icke medför att 1931 års särskilda böteslag blir tillämplig i fråga om bötesstraffet.

Med beaktande av vad hovrätten sålunda anfört och även med hänsyn till att i de fall, då enligt det för riksdagen framlagda förslaget till ändring i strafflagen särskilda penningböter ansetts böra bibehållas, bötesmaximum bestämts till 500 kronor, har jag vidtagit den av hovrätten föreslagna höjningen.

4 KAP.

Om boktryckare och boktryckeri.

Vad förslaget innehåller om rätt att framställa tryckta skrifter samt om boktryckares skyldigheter i skilda hänseenden ansluter sig nära till gällande rätt. Vissa detaljändringar föreslås dock. Sålunda skall anmälningsskyldighet icke föreligga för tryckeri, varest allenast framställles bild- eller tillfällighetstryck för innehavarens eget bruk. Detta undantag sammanhänger med den förut berörda ståndpunkten att även vissa mindre, huvudsakligen för kontorsbruk avsedda offsetpressar skola anses som tryckpressar. Arkivleveranserna föreslås utsträckta från nuvarande tre till fyra exemplar, varav Göteborgs stadsbibliotek skulle erhålla det nytillkomna exemplaret. Försummelse att fullgöra arkivleverans skall icke vidare medföra bötesstraff men väl kunna föranleda vitesföreläggande. Begreppet bild- eller tillfällighetstryck, vilket motsvarar det nu i tryckfrihetsförordningen omtalade tillfällighetstrycket, föreslås få ett något utvidgat innehåll. Nu berörda detaljfrågor behandlas närmare i det följande.

1 §.

Genom denna paragraf, vilken överensstämmer med de sakkunnigas förslag, fastställles rättigheten att genom tryckpress framställa tryckalster; sådan rätt tillkommer varje svensk medborgare eller svensk juridisk person och kan således icke inskränkas genom annan lag eller författning. De sakkunniga framhålla emellertid att i de hänseenden, som icke regleras i paragrafen eller eljest i tryckfrihetsförordningen, övriga gällande bestämmelser om idkande av handel eller annan näring bli tillämpliga å boktryckerirörelse.

Någon anmärkning mot paragrafens innehåll har icke gjorts i yttrandena, bortsett från de yrkanden som framställts om utvidgning av tryckfrihetsförordningens tillämplighet till att omfatta även andra förfaranden för mångfaldigande än framställning i tryckpress, vilken fråga jag redan behandlat i samband med 1 kap. 5 §.

Beträffande tolkningen av stadgandet, jämfört med den allmänna hänvisning till lag eller författning som finnes upptagen i 14 kap. 5 §, framhåller *Svenska boktryckareföreningen* att nu gällande undantag för boktryckerier från skyldighet att ingiva anmälan enligt näringsfrihetsförordningen

alltjämt bör anses gälla. För undvikande av missförstånd på denna punkt vill jag framhålla att rättigheten att driva boktryckeri och den anmälan av sådan rörelse som skall ske äro reglerade i tryckfrihetsförordningen. I detta hänseende gälla alltså icke några andra bestämmelser; däremot gälla för boktryckerirörelse åtskilliga andra näringsrättsliga bestämmelser, vilka äro upptagna i annan författning än tryckfrihetsförordningen, t. ex. angående firmaregistrering, bokföringskyldighet, arbetstid, arbetarskydd och kollektivavtal. Utlännings rätt att driva boktryckeri beror ej uteslutande av tryckfrihetsförordningen; härom hänvisas till 14 kap. 5 §.

2—3 §§.

Mot dessa paragrafer, vilka överensstämma med vad de sakkunniga föreslagit, ha några anmärkningar icke framställts.

4—6 §§.

Beträffande de i dessa paragrafer upptagna, av de sakkunniga föreslagna bestämmelserna om skyldighet för boktryckare att utsätta boktryckeriets namn eller firma, tryckningsort och tryckningsår samt att under viss tid förvara ett exemplar av alla tryckalster, vilka bestämmelser i huvudsak överensstämma med vad redan nu gäller, ha i yttrandena några erinringar icke gjorts. Dock förutsätter *Svenska boktryckareföreningen* att det i 5 § angivna förfaringsättet — nämligen att, då tryckalster för viss boktryckares räkning helt eller delvis framställles å annat boktryckeri och hela upplagan utlämnas till honom, uppgift om hans boktryckeri på hans begäran må ut sättas å tryckalstret — anses överensstämma med tryckfrihetsförordningens grunder blott om båda tryckerierna äga sådan teknisk utrustning att de åtminstone huvudsakligen skulle kunnat var för sig utföra det ifrågavarande trycket. Eljest föreligger enligt föreningens mening viss risk för uppkomsten av bulvanförhållanden, t. ex. på så sätt att den som skall trycka en skrift, för vilken han icke vill stå något ansvar, upprättar ett mindre tryckeri utan egentlig tryckningskapacitet, vars föreståndare får fungera som bulvan.

Den av boktryckareföreningen angivna förutsättningen för tillämpning av 5 § torde icke kunna uppställas som allmän regel. Tvärtom avser stadgandet bl. a. sådana fall då ett tryckeri saknar teknisk utrustning för utförande t. ex. av vissa illustrationer och därför överlämnar detta arbete till annan boktryckare, som specialiserat sig på sådan tryckning eller eljest har erforderliga maskiner härför. Sätillvida är dock vad föreningen anför t riktigt som stadgandet icke utesluter en utredning av frågan, huruvida bulvanförhållande föreligger. Har tryckningen i verkligheten icke utförts för den boktryckares räkning som står angiven på skriften, kan trots ursprungsbeteckningen den som utfört tryckningen göras ansvarig såsom boktryckare, varjämte straff för åsidosättande av skyldigheten att i föreskriven ordning utsätta boktryckeriet kan förekomma.

7 §.

Enligt de sakkunnigas förslag skall denna paragraf innehålla bestämmelser om avlämnande av gransknings- och arkivexemplar. Liksom hittills skall, i regel samtidigt med skriftens utgivande, ett granskningsexemplar avlämnas, i Stockholm till chefen för justitiedepartementet och i annan ort till hans där förordnade ombud. Arkivexemplaren, vilka sedan gammalt lämnas i syfte att möjliggöra fullständiga samlingar av det inhemska trycket för vetenskaplig forskning och andra kulturella ändamål, äro sedan år 1866 bestämda till tre exemplar, vilka lämnas till kungl. biblioteket och universitetsbiblioteken i Uppsala och Lund. De sakkunniga föreslå att även Göteborgs stadsbibliotek, vilket intar en med dessa statliga bibliotek jämförlig ställning såsom vetenskapligt bibliotek, skall er-hålla arkivexemplar.

Enligt förslaget skall bild- eller tillfällighetstryck undantagas från leveransskyldigheten, i fråga om både gransknings- och arkivexemplar, samt granskningsexemplar icke lämnas av meddelanden från offentlig myndighet. I princip överensstämmer detta med vad redan nu gäller. Då emellertid leveransskyldighetens omfattning härigenom blir beroende av vad som hänföres till bild- eller tillfällighetstryck, skall jag redan här beröra denna, i 10 § behandlade fråga. Den föreslagna definitionen av bild- eller tillfällighetstryck har, i jämförelse med vad nu gäller om tillfällighetsstryck, utvidgats i två hänseenden. Med hänsyn till att begreppet tryckt skrift enligt förslaget skall omfatta karta, ritning eller bild, även om den icke åtföljes av text, har i definitionen medtagits kartor, vykort och bildalbum. Vidare har, i samband med den i 3 § sista stycket i detta kapitel upptagna begränsningen av skyldigheten att såsom boktryckeri anmäla vissa tryckpressar, vara endast bild- eller tillfällighetstryck framställas, i definitionen å sistnämnda begrepp medtagits dels »reklamtryck» och dels »annat affärstryck». En förutsättning för att över huvud taget de i 10 § uppräknade tryckalstren skola anses som bild- eller tillfällighetstryck är att på grund av texten eller vad eljest framställas tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet.

En annan fråga av betydelse för leveransskyldighetens omfattning är i vad mån en eller flera tryckta skrifter föreligga, då en skrift utgives i skilda upplagor eller eljest vid olika tillfällen. De sakkunniga, som närmare utveckla sin ståndpunkt till denna fråga (s. 230—231), särskilt med hänsyn till granskningsexemplarens betydelse för tillsyn och åtal, anföra att principiellt en lika vidsträckt leveransskyldighet bör föreligga i fråga om gransknings- och arkivexemplar. Därvid framhålla de sakkunniga emellertid att det ofta kan vara tillräckligt att endast en arkivleverans sker av flera helt lika upplagor och att det även eljest kan förekomma att arkivleveranser icke behöva utkrävas av tryckta skrifter, vilka, ehuru de icke äro att hänföra till bild- eller tillfällighetstryck, ej behöva bevaras i biblioteken. För att dylika frågor skola kunna regleras och även för att skyldigheten att lämna granskningsexemplar skall kunna begränsas, föreslå

de sakkunniga en bestämmelse, enligt vilken Kungl. Maj:t äger medgiva undantag från leveransskyldigheten.

Förslaget att arkivexemplar skall lämnas även till Göteborgs stadsbibliotek har icke mött någon invändning i yttrandena. *Riksbibliotekarien och överbibliotekarierna vid universitetsbiblioteken i Uppsala och Lund* finna detta förslag välmotiverat och tillstyrka detsamma.

Beträffande den allmänna utgångspunkten för leveransskyldigheten att denna omfattar vad som är tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening anför *överbibliotekarien vid universitetsbiblioteket i Uppsala* att därigenom vissa privattryck, festskrifter, släktböcker m. fl., vilka tryckas i mycket få, någon gång blott i ett exemplar, icke behöva levereras. Även sådant tryck bör emellertid enligt hans mening finnas bevarat i biblioteken för framtida forskning. Då de ej kunna erhållas genom bokhandeln eller på annat sätt, bli de svåråtkomliga rariteter, som biblioteken måhända aldrig kunna förvärva. Det är därför angeläget att även detta tryck inbegripes under leveransplikten. Att *överbibliotekarien vid universitetsbiblioteket i Lund*, med hänsyn till arkivleveranserna, anser begreppet tryckt skrift böra utvidgas till att omfatta även vissa skrifter, vilka mångfaldigats på annat sätt än i tryckpress, har jag anmärkt vid behandlingen av 1 kap. 5 §.

I fråga om det undantag från skyldigheten att lämna granskningsexemplar, vilket avser meddelanden från offentlig myndighet, anför *överbefälhavaren* att i detta begrepp böra innefattas samtliga publikationer som utgivas från offentlig myndighet, t. ex. inom försvarsväsendet även reglementen, instruktioner och dylikt. Vidare framhålles vikten av att vissa skrifter, t. ex. instruktioner, statistiskt material, kartor och dylikt, icke göras tillgängliga för obehöriga och att därför Kungl. Maj:t erhåller befogenhet att anbefalla undantag från leveransskyldigheten, i fråga om både gransknings- och arkivexemplar. I enahanda syfte bör en viss begränsning iakttagas vid tillhandahållande till allmänheten av arkivexemplar av betydelse för försvaret, i den mån sådana redan äro överlämnade till biblioteken. Beträffande sistnämnda fråga framhåller *riksbibliotekarien* att inom bibliotekens praxis vid flera tillfällen yppat sig växlande åsikter angående de tryckta skrifter, som av olika skäl böra hållas hemliga.

Den begränsning av leveransskyldigheten som kommer till uttryck genom definitionen av begreppet bild- eller tillfällighetstryck har föranlett anmärkningar i några yttranden. *Överbefälhavaren* anför att inskränkningen i boktryckarens skyldighet att å kartor, vykort och bildalbum utsetta boktryckeriets namn och att avlämna granskningsexemplar av dessa tryckalster icke är lämplig ur kontrollsynpunkt. Dessa bestämmelser medföra nämligen att kännedom om utgivningen av karta, med eller utan betydelse för rikets försvar, icke kan erhållas annat än genom ren tillfällighet eller genom efterforskningar inom affärer eller tryckerier. Även fastställandet av utgivare försvåras; tillämpning av bestämmelser om begränsning i rätten att sprida karta kan omöjliggöras. Därför bör karta, ritning

eller bild icke hänföras till bild- eller tillfällighetstryck eller i varje fall, om denna klassificering vidhålles, vad som föreskrives om utsättande av vissa uppgifter och avlämnande av granskningsexemplar likväl tillämpas beträffande sådant tryckalster. Samma synpunkter framföras av *försvarsgrenscheferna* och *rikets allmänna kartverk*. I samma riktning uttalar sig *statspolisintendenten*, som anför att det ur de synpunkter han har att företräda måste anses innebära väsentliga olägenheter att kartor, vykort, bildalbum och reklamtryck hänföras till bild- eller tillfällighetstryck. Framför allt gäller detta kartor och fotografier. Erfarenheten har visat att dessa i många fall innehålla upplysningar av stort värde för främmande makts underrättelseväsen. Man torde knappast kunna förutsätta att boktryckaren annat än i undantagsfall besitter sådan insikt rörande t. ex. kraft- och industrianläggningars betydelse att kartor och fotografier med hänsyn till risken för tryckfrihetsmissbruk behandlas som vanliga trycksaker. De praktiska olägenheterna för boktryckaren skulle icke bli väsentligt större, därest skrift, som består av eller innehåller kartor och fotografier, följer de vanliga reglerna i stället för att hänföras till bild- eller tillfällighetstryck.

Även i fråga om arkivleveranserna av kartor göras erinringar. *Riksbibliotekarien* framhåller vikten av att alla i tryck utgivna kartor och kartblad i vanlig ordning avlämnas till de leveransberättigade biblioteken. Dylika kartor äro ofta värdefulla icke blott ur topografisk synpunkt utan också som bebyggelsehistoriska dokument, vartill även kommer det förhållandet att de genom därå förekommande Ortsnamn kunna äga ett ej ringa språkhistoriskt intresse. Samma synpunkter framhållas av *överbibliotekarierna vid universitetsbiblioteken i Uppsala och Lund*. Den sistnämnde anför att även det moderna bildtrycket, såsom porträtt, reproduktioner av konstverk och planschverk av annat slag, topografiska vykort m. m., spelar en så betydande roll som åskådnings- och illustrationsmaterial, att detta lika litet som kartmaterialet kan undvaras. *Krigsarkivet* betonar faran för att de stora bibliotekens serier av tryckta kartor bli ofullständiga och framhåller att i praxis boktryckare lämna arkivexemplar av tryckta kartor i samma utsträckning som beträffande tryckta böcker.

Beträffande kartor må i detta sammanhang nämnas att *krigsarkivet* föreslår en utvidgning av skyldigheten att lämna arkivexemplar därav på sådant sätt att även krigsarkivet erhåller ett exemplar av varje separat tryckt karta. Såsom skäl härtill anför krigsarkivet:

När krigsarkivet bildades år 1805, blev dess huvudsakliga uppgift att samla och vårda in- och utländska kartor. Krigsarkivet ingick nämligen från början som en byrå under fältmätningsskären (från och med år 1831 topografiska kåren), vars viktigaste uppgift var att verkställa kartläggningar och fältmätningar i fred och krig. Krigsarkivet fick sålunda tjänstgöra som en rikets centrala kartdepå och till följd därav finnas inom institutionen betydande samlingar av handritade kartor, de största i Sverige vid sidan av lantmäteristyrelsens, som dock äro av mera speciell natur. Jämväl uppväxte inom krigsarkivet ett mycket betydande bestånd av tryckta kartor, dels över Sverige, dels utländska sådana.

Då år 1873 generalstaben organiserades, skildes krigsarkivet från topografiska kåren. Verksamheten att samla kartor övertogs då i viss mån av generalstabens topografiska avdelning och det sedermera därmed samordnade rikets allmänna kartverk. Där samlade kartor ha sedermera överlämnats till krigsarkivet och sedan 1937 föreligga särskilda bestämmelser (K. brev ³/₁₂ 1937; ändr. ²¹/₃ 1947) om kontinuerlig leverans från rikets allmänna kartverk till krigsarkivet av *utländska* tryckta kartor. Accessionen av tryckta *svenska* kartor har däremot aldrig varit reglerad, ehuru väl krigsarkivet genom av Kungl. Maj:t den 12 november 1943 utfärdad instruktion (nr 921), förutom att tjänstgöra som arkivmyndighet, arkivdepå och stabsorgan, jämväl skall vara kartbibliotek och i detta hänseende har åliggandet att, i den mån tillgängliga medel medgiva, komplettera beståndet av tryckta kartor med efter hand utkomna nya kartblad, därigenom även över Sverige.

För fullgörande av krigsarkivets uppgift som kartbibliotek skulle det vara av väsentlig betydelse, om boktryckare lagligen vore skyldig att till institutionen överlämna ett arkivexemplar av alla i riket separat tryckta kartor, vare sig de åtföljas av tryckt text eller ej. Det synes böra beaktas, att en sådan utvidgning av leveransskyldigheten icke medför, att någon annan institution skulle kunna göra berättigade anspråk på att erhålla arkivexemplar, enär här är fråga om tillfredsställande av ett alldeles speciellt behov. En sådan bestämmelse skulle ej heller innebära någon mera betungande börda för boktryckarna. Enligt vad som under hand inhämtats avlämnades för 1946 till Kungliga biblioteket av rikets boktryckare 758 kartor; termen karta inbegriper givetvis även tryckta stadsplaner och liknande tryckta skrifter ehuru ej försedda med ordet karta. Av dessa kartor ha 492 levererats av Esselte, 198 av statens reproduktionsanstalt, 41 av Malmö kartografiska anstalt (Boktryckeri AB Norden) och 27 av övriga boktryckerier. De av Esselte levererade kartorna torde i stor utsträckning utgöras av sådana, som utförts av rikets allmänna kartverk och som via kartverket årligen överlämnas såsom gåva till krigsarkivet. Mellan statens reproduktionsanstalt och krigsarkivet föreligger sedan 15 år tillbaka en frivillig överenskommelse om leverans till krigsarkivet av de av reproduktionsanstalten tryckta kartorna. Reproduktionsanstalten är ju dessutom ett statens företag. För övriga boktryckare torde, med hänsyn till det ringa antalet varje år tryckta kartor, en utvidgning av antalet arkivexemplar i förevarande hänseende icke ha någon betydelse.

Beträffande »affärstryck» anför *riksbibliotekarien* att därmed enligt det inom biblioteken gängse språkbruket avses hela den vidlyftiga produktion av tryckalster, priskuranter, varukataloger m. m., som utgives av affärsidkare för att förmedla kontakten mellan dem och deras kunder. Att från leveransplikt undantaga tryckalster inom denna kategori, vilka ansetts vara av värde för den ekonomiska forskningen, måste anses mindre lämpligt. Den sovring som erfordras bör göras inom biblioteken och efter där fasthållna traditioner och melodier. *Överbibliotekarien vid universitetsbiblioteket i Uppsala* framhåller att detta bibliotek äger en på arkivleveranser byggd, såvitt möjligt fullständig samling av stadgar, styrelse-, revisions- och årsberättelser och därmed jämförliga publikationer. Erfarenheten visar att sådana berättelser från bolag och banker är ett ej sällan anlitat och i själva verket oundgängligt källmaterial för forskningen, speciellt

i ekonomisk historia. Bibliotekets serier av dylika tryck äro av särskilt värde i de fall, då exemplar saknas i företagens och institutionernas egna arkiv. Även kataloger och priskuranter utgöra ett viktigt material för be-lysande av gångna tiders kulturella och ekonomiska förhållanden. Värdet av samlingarna beror i väsentlig grad på deras fullständighet. Det vore därför beklagligt, om denna komme att brytas. Givetvis måste materialet gallras för att icke ett onödigtvis tyngande material skall belasta samlingarna, men denna gallring kan ej överlämnas åt boktryckerierna utan måste ske inom biblioteket enligt där gällande principer och traditioner. Även *överbibliotekarien vid universitetsbiblioteket i Lund* anför liknande synpunkter.

Beträffande arkivleverans av skilda upplagor framhålles från bibliotekens sida vikten av att alla upplagor levereras, särskilt då bearbetningar förekommit, men anföres å andra sidan att vissa omtryck icke behöva arkiveras. *Överbibliotekarien vid universitetsbiblioteket i Lund* anser denna fråga lämpligast kunna lösas sålunda att leveransplikten även för vissa omtryck bibehålles i full utsträckning men att biblioteken berättigas att, där så anses lämpligt, till boktryckaren returnera insända arkivexemplar av rena omtryck. *Svenska boktryckareföreningen* ifrågasätter, om icke skyldigheten att avgiva gransknings- och arkivexemplar borde bortfalla vid utgivande av nya, oförändrade upplagor av skrifter, varav sådana exemplar redan levererats. Något egentligt ändamål synes en sådan skyldighet icke tjäna, men utan tvekan är den boktryckarna till både kostnad och besvär.

Såsom mera allmänna synpunkter beträffande leveransskyldigheten anför *överbibliotekarien vid universitetsbiblioteket i Uppsala* att granskningsexemplaren och arkivexemplaren tjäna helt olika ändamål. De förra äro avsedda att möjliggöra nödvändig kontroll av den löpande tryckproduktionen och fylla stundens behov. De senare äro avsedda att, bevarade till eftervärlden, utgöra material för framtidens forskning. De fylla uppgifter på längre sikt. Dessa intressen låta sig icke alltid förena. De sakkunniga ha eftersträvat enhetliga bestämmelser och låtit granskningssynpunkten dominera. Till ernående av ökad klarhet synes det önskvärt att bestämmelserna skiljas och att undantagen från leveransplikten erhålla i huvudsak samma formulering som hittills. Vidare finner *överbibliotekarien* det vara önskvärt att Kungl. Maj:t efter vederbörandes hörande utfärdar en särskild förordning, innehållande samtliga stadganden angående leveransskyldigheten.

Den allmänna utgångspunkten för leveransskyldigheten, beträffande såväl gransknings- som arkivexemplar, bör vara vad som är tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening. Även om vissa enskilda skrifter, vilka icke utgivats, framställas i tryck, torde icke kunna fordras att dessa, lika litet som andra enskilda skrifter och handlingar, skola överlämnas till biblioteken; och ur granskningssynpunkt äro sådana enskilda tryckta skrifter

utan betydelse. Därvid bör dock beaktas att spridning bland allmänheten icke utgör förutsättning för att tryckt skrift enligt 1 kap. 6 § skall anses utgiven; redan utlämnande för spridning till en mindre krets, t. ex. medlemmarna i en förening, innebär utgivning.

Det av överbefälhavaren framförda önskemålet om begränsning av leveransskyldigheten beträffande visst statligt tryck torde i huvudsak tillgodos ses redan genom föreskriften i 1 kap. 6 § att myndighets tryckta handlingar, vilka skola hållas hemliga, icke anses utgivna, oaktat de utlämnats för viss spridning till befattningshavare eller andra. Föreskrifter rörande utlåning från biblioteken av tryckta skrifter, som skola hemlighållas, kunna icke lämpligen upptagas i detta sammanhang utan böra meddelas i annan ordning.

Det är förenat med svårigheter att finna lämpliga regler för den begränsning av leveransskyldigheten som bör ske med hänsyn till bild- eller tillfällighetstryck. Vad härom anförts i yttrandena, såväl ur kontrollsynpunkt som beträffande tryckets bevarande i biblioteken, är utan tvivel av stor vikt. Väl torde den av de sakkunniga föreslagna bestämningen av begreppet bild- eller tillfällighetstryck, rätt tillämpad, i huvudsak tillgodose behovet av kontroll. Endast om tryckfrihetsmissbruk kan anses uteslutet, äro nämligen de i 10 § uppräknade tryckalstren att hänföra till sådant tryck. Därigenom synes emellertid boktryckaren åläggas ett bedömande som denne icke alltid är mäktig. Det kan befaras att granskningsexemplar av t. ex. kartor icke komma att lämnas i tillräcklig omfattning. Även ur bibliotekssynpunkt kan en alltför vidsträckt tolkning av begreppet bild- eller tillfällighetstryck medföra olägenheter.

Den lämpligaste lösningen torde vara att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om vad som är bild- eller tillfällighetstryck formuleras på sådant sätt att däri icke kan intolkas annat än sådant som otvivelaktigt icke behöver levereras samt att Kungl. Maj:t med begagnande av den möjlighet som skapas genom sista stycket i denna paragraf meddelar de närmare bestämmelser om undantag från leveransskyldigheten som kunna vara påkallade. Härvid kan även frågan om arkivleverans av omtryckta upplagor erhålla en praktisk lösning.

Ur den nu anförda synpunkten torde kartor icke böra angivas som bild- eller tillfällighetstryck; som regel böra såväl gransknings- som arkivexemplar därav lämnas. Åtskilligt bildtryck torde emellertid i övrigt icke behöva lämnas; angivandet av detta genom uttrycken vykort och bildalbum torde kunna godtagas. Uttrycken reklamtryck och annat affärstryck torde knappast i det sammanhang vari de i paragrafen förekomma kunna misstolkas. Med det förra åsyftas enklare affärsreklam men däremot icke t. ex. broschyrer med fotografier över industrianläggningar och dylikt. Med affärstryck bör förstås i affärsrörelse begagnade blanketter, cirkulär, offerter och dylikt. Att sådant hänföres till bild- eller tillfällighetstryck är nödvändigt för tillämpningen av 3 § sista stycket. Däremot avses icke med affärstryck sådana stadgar, styrelse-, revisions- och årsberättelser samt därmed

jämförliga publikationer, vilka samlas inom biblioteken. Även om genom nu angivna begreppsbestämningar visst affärstryck, såsom priskuranter och varukataloger, icke skulle lämnas genom arkivleveranserna, torde det icke bereda biblioteken några större svårigheter att i önskvärd omfattning förvärva sådana på annat sätt.

Vad slutligen angår den av krigsarkivet upptagna frågan om skyldighet för boktryckare att till arkivet lämna exemplar av alla separat tryckta kartor synes det vara ur praktisk synpunkt mindre lämpligt att för en sådan speciell grupp av tryckalster föreskriva ett annat antal arkivexemplar än för det övriga trycket. Med samma motivering som krigsarkivet anfört skulle åtskilliga andra institutioner kunna göra anspråk på arkivexemplar av olika slags publikationer. Det bör, såsom redan av krigsarkivets yttrande framgår, icke möta större svårigheter för detta att åstadkomma de samlingar av kartor som för dess verksamhet erfordras.

8 §.

Beträffande den i första stycket upptagna särskilda bötesskalan hänvisas till vad som anförts vid behandlingen av 3 kap. 5 §; i övrigt har jag icke funnit anledning ändra vad de sakkunniga föreslagit.

9 §.

Enligt bestämmelserna i den nu gällande tryckfrihetsförordningen kan underlåtenhet att fullgöra arkivleverans medföra bötesstraff; därjämte kan vitesföreläggande förekomma. De sakkunniga anföra att, då det här gäller en leveransskyldighet, som endast avser att tillgodose kulturella syften och ej har betydelse ur tryckfrihetsrättslig synpunkt, det icke synes tillfredsställande att bötesstraff utgår vid försummelse. Därför bibehålles i förslaget endast möjligheten att ålägga vite. Här om anför *överbibliotekarien vid universitetsbiblioteket i Uppsala* att bötesstraffet hittills ytterst sällan tillämpats i praktiken och att de föreslagna bestämmelserna för beivran av boktryckares underlåtenhet att fullgöra sin leveransplikt ur bibliotekens synpunkt torde vara till fyllest.

10 §.

Den av de sakkunniga i denna paragraf upptagna definitionen av begreppet bild- eller tillfällighetstryck har jag berört redan vid 7 §. Den därvid ur synpunkten av leveransskyldighetens omfattning förordade begreppsbestämningen torde även med hänsyn till de uppgifter begreppet i övrigt fyller kunna godtagas. Visserligen anser *Svenska boktryckareföreningen* uttrycket »andra sådana tryckalster» såsom alltför tänjbart böra utgå, men att göra uppräknningen helt uttömmande finner jag knappast vara möjligt.

5 KAP.

Om tryckta skrifers utgivning.

I fråga om utgivning av periodisk skrift innehåller förslaget, liksom gällande rätt, utförliga regler i syfte att skapa kontroll över sådana skrifter. För utgivningen krävs sålunda ett av chefen för justitiedepartementet meddelat utgivningsbevis. Härigenom tillgodoses behovet av en offentlig registrering av dessa skrifter och skapas samtidigt i viss mån ett skydd för skrifterns titel. Enligt gällande rätt utfärdas utgivningsbeviset såsom ett personligt bevis för utgivaren. Förslaget innebär en ändring i detta hänseende. Beviset skall utfärdas för skriften på ansökan av dess ägare och gälla oberoende av de förändringar i äganderätten eller utgivarskapet som därefter kunna komma till stånd. Den registrering av utgivaren som nu sker i justitiedepartementet skall dock icke därigenom upphöra. Registreringen skall grundas på anmälan om utgivarskapet och vid förändring däri skall ny sådan anmälan göras.

Liksom i gällande rätt skall endast svensk medborgare eller svensk juridisk person kunna vara ägare till periodisk skrift. Även utgivaren och ställföreträdare för denne skola vara svenska medborgare. Föreslagna behörighetsvillkor för utgivare äro i övrigt att han skall ha hemvist i riket samt att den som är omyndig eller i konkurstillstånd icke får vara utgivare. I fråga om de befogenheter att bestämma över skriften som följa av uppdraget att vara utgivare överensstämmer förslaget i huvudsak med gällande rätt. Vissa detaljregler, bl. a. bestämmelserna om återkallande av utgivningsbevis, ha i förslaget omarbetats. Med hänsyn till att de år 1941 införda reglerna om ställföreträdare för utgivaren visat sig icke motsvara det praktiska behovet, föreslås nya bestämmelser härom. I motsats till vad nu gäller skall ställföreträdare icke behöva anmälas för varje gång sådan inträder såsom utgivare. En eller flera personer skola kunna på förhand utses att vid förfall för utgivaren inträda såsom dennes ställföreträdare. Sedan anmälan härom skett, kan utgivaren överlämna sin befogenhet till denne.

Beträffande utgivning av tryckt skrift, som icke är periodisk, innehåller förslaget icke några särskilda ordningsföreskrifter. Definitioner av begreppen utgivare av sådan skrift och förläggare äro i detta sammanhang upptagna i förslaget.

1 §.

De sakkunniga ha i denna paragraf bl. a. upptagit den redan nu gällande regeln att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person; några anmärkningar häremot ha icke förekommit.

2 §.

Den i denna paragraf upptagna, för bestämmelserna om utgivning av periodisk skrift och ansvarigheten för sådan skrift grundläggande regeln att

utgivare skall finnas för skriften har icke berörts i yttrandena; ej heller ha de i andra stycket upptagna behörighetsvillkoren för utgivare mött några invändningar.

3 §.

Enligt de sakkunnigas förslag upptages i denna paragraf såsom första stycke den regeln att utgivare för periodisk skrift utses av dess ägare och såsom andra stycke bestämmelser om utgivarens befogenhet. I sådant hänseende föreskrives att uppdraget att vara utgivare innefattar befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja; inskränkning i denna befogenhet skall vara utan verkan.

Beträffande stadgandet om utgivarens befogenhet anför *Svenska journalist-föreningen* att förslaget, liksom gällande tryckfrihetsförordning, giver utgivaren en starkare ställning än vårt tryckfrihetsrättsliga system i och för sig motiverar. Utgivarens befogenhet borde rätteligen begränsas till att hindra införandet av sådant som enligt utgivarens mening kan innefatta tryckfrihetsbrott. Med en dylik formulering skulle i vissa fall undvikas att en utgivare, i syfte att övervältra ansvaret på ägaren, i rättegång gör gällande att han icke innehåft den befogenhet som skall tillkomma honom.

Generalpoststyrelsen påpekar att enligt gällande bestämmelser om villkoren för postbefordran av tidningar och andra periodiska skrifter utgivaren äger från postverket utbekomma prenumerationsmedlen samt ifrågasätter om icke uppdraget att vara utgivare borde innefatta befogenhet att, i vad angår periodisk skrift som tillhandahålles allmänheten mot postabonnemang, för ägarens räkning av postverket uppbära influtna prenumerationsmedel i den ordning som anges i dessa bestämmelser.

Beträffande innebörden av uppdraget att vara utgivare, vilken fråga enligt vad jag inhämtat ingående dryftats av de sakkunniga, har jag icke funnit tillräckliga skäl att i anledning av journalistföreningens yttrande avvika från förslaget. Beträffande den av föreningen åsyftade, i 8 kap. 2 § upptagna regeln att ansvaret övergår på ägaren, om utgivaren uppenbart icke innehade den befogenhet, som enligt den nu behandlade paragrafen skall tillkomma honom, må framhållas att utgivaren på denna grund kan bli fri från ansvar endast om skriftens tryckning och utgivning sker mot hans förbud. Han får då anses ha frångått sin befogenhet och kan därför icke göras ansvarig, trots att han är anmäld som utgivare. Däremot kan utgivaren icke fritagas från ansvar i nu avsedda fall, om han går med på att utgiva skriften med det innehåll ägaren önskar. Den av generalpoststyrelsen berörda frågan torde icke vara av beskaffenhet att böra regleras i tryckfrihetsförordningen; å andra sidan torde icke något hinder föreligga att bibehålla gällande bestämmelser om befogenhet för utgivaren att från postverket utbekomma prenumerationsmedel, därest dessa bestämmelser ur praktiska synpunkter anses lämpliga.

4 §.

De sakkunniga ha i denna paragraf föreslagit bestämmelser om anmälan av utgivare.

Svenska journalistföreningen anför att förslaget saknar motsvarighet till bestämmelsen i den gällande tryckfrihetsförordningen att ägaren skall avgiva särskild förklaring om utgivarens ställning i samband med anmälan av utgivare, vilken bestämmelse föreningen anser äga ett psykologiskt värde.

Med hänsyn till att innehållet i utgivaruppdraget framgår omedelbart av lagen samt i 3 § tillika utsäges att inskränkning i denna befogenhet är utan verkan, har jag icke ansett nödvändigt komplettera lagtexten på sätt journalistföreningen föreslagit.

5 §.

I denna paragraf ha de sakkunniga upptagit bestämmelser om utgivningsbevis. Den ändrade innebörden av sådant bevis har jag berört i inledningen till detta kapitel. Beviset skall, på ansökan av skriftens ägare, meddelas av chefen för justitiedepartementet. I överensstämmelse med vad redan nu gäller har i sista stycket upptagits en bestämmelse om att ansökan må avslås, om skriftens titel företer sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske.

Publicistklubben påpekar att i paragrafen icke utsatts någon tidsfrist för meddelande av utgivningsbevis efter ingiven ansökan. Detta kan befaras medföra möjligheter till förhållning, som får verkan av spridningshinder. Därför hemställer klubben att bestämmelse om en tidsfrist av högst 90 dagar införes i första stycket. Vidare framhålles att chefen för justitiedepartementet i det fall som avses i sista stycket bör äga icke endast rätt utan även skyldighet att avslå ansökan om utgivningsbevis.

På grund av vad sålunda anförts vill jag betona att bestämmelserna i paragrafen, liksom motsvarande regler i den gällande tryckfrihetsförordningen, innebära att utgivningsbevis *genast* skall utfärdas, så snart ansökningen kommit i sådant skick att den kan behandlas och förutsättningarna för bifall föreligga. Departementschefen har icke någon rätt att uppskjuta ärendet; införandet av en sådan tidsfrist som publicistklubben förordat skulle alltså snarast kunna öppna möjlighet till fördröjning. Sista stycket får anses äga den innebörd som publicistklubben inlagt däri, nämligen att departementschefen i där avsett fall icke blott äger utan även skall avslå ansökan om utgivningsbevis. Detta förhållande framgår även vid en jämförelse med 6 § 6. Emellertid synes den av de sakkunniga föreslagna formuleringen tydligare utmärka att det i sista stycket angivna fallet, med den i 7 § angivna utvidgningen för vissa situationer, är det enda, då en av behörig person gjord ansökan om utgivningsbevis för periodisk skrift får avslås.

6—7 §§.

Beträffande de i dessa paragrafer föreslagna bestämmelserna ha några erinringar icke gjorts i yttrandena. *Generalpoststyrelsen* framhåller att den i 6 § 5. upptagna grunden för återkallelse av utgivningsbevis, vilken saknar motsvarighet i gällande rätt, är av praktiskt värde även för det av postverket förda tidningsregistret samt tillstyrker därför förslaget på denna punkt.

8 §.

Vad denna paragraf innehåller har icke berörts i yttrandena.

Det må framhållas att förslaget icke innehåller någon motsvarighet till den i 1 § 8 mom. sista stycket i gällande tryckfrihetsförordning upptagna bestämmelsen om anmälan av ny ägare till periodisk skrift. Övergång av äganderätten behöver alltså icke anmälas. Å andra sidan ligger det i sakens natur att, om den nye ägaren vill anmäla ny utgivare, han måste bifoga utredning om sitt äganderättsförvärv.

9—10 §§.

De i dessa paragrafer upptagna ändrade reglerna om ställföreträdare för utgivaren finner *Publicistklubben* vara av betydande värde. *Svenska tidningsutgivareföreningen* förordar att den i 10 § andra stycket angivna skyldigheten för utgivare att i vissa fall överlämna sin befogenhet till ställföreträdare begränsas till sådana fall, då han kan väntas oavbrutet under minst två månader icke komma att utöva sin befogenhet.

Nu gällande bestämmelser innebära att sådan skyldighet föreligger dels då utgivaren på grund av sjukdom eller annan tillfällig omständighet kan antagas oavbrutet under minst två månader ej komma att utöva befattningen såsom utgivare och dels då han skall undergå frihetsstraff i minst en månad. Med hänsyn till att de nya reglerna underlätta insättandet av ställföreträdare, anser jag den av de sakkunniga föreslagna tiden av en månad böra godtagas.

11—16 §§.

Dessa paragrafer ha lämnats utan erinran i yttrandena. Jag har ej funnit anledning till annan avvikelse från vad de sakkunniga föreslagit än att bland de enligt 14 § straffbara förfarandena tillfogats det fall, då någon utgiver periodisk skrift, för vars utgivning förbud meddelats enligt 7 kap. 7 § tredje stycket eller 10 kap. 1 § andra stycket eller som uppenbart utgör fortsättning av sådan skrift. Dessutom har straffskalan i 16 § ändrats; härom hänvisas till 3 kap. 5 §.

6 KAP.

Om tryckta skrifers spridning.

Tryckfriheten förutsätter en principiell rätt att sprida tryckt skrift utan andra hinder än sådana som äro betingade av tillsynen över tryckta skrifter eller nödvändiga för beivran av tryckfrihetsbrott. Denna rätt innebär såväl att åtgärder, riktade mot spridningen av vissa skrifter, äro tillåtna endast om de äga stöd i tryckfrihetsförordningen, som att spridningen av skrifter i allmänhet icke får förbehållas vissa yrkesutövare eller eljest inskränkas till vissa personer. De stadganden förslaget innehåller rörande spridningsrätten och de begränsningar däri som gälla för skrifter, vilka sakna ursprungsbeteckning eller lagts under beslag eller konfiskerats, överensstämma till sitt sakliga innehåll med gällande rätt. Ett ur principiell synpunkt betydelsefullt stadgande föreslås i dessa sammanhang angående rätten att för spridningen anlita postverket eller annan allmän trafikanstalt. De sakkunniga uttala att, om rätten att fritt sprida tryckt skrift skall fylla sitt ändamål att garantera yttrandefriheten, denna rätt måste innefatta en rättighet att därvid betjäna sig av allmänna trafikanstalter. I vad mån trafikanstalter i allmänhet ha skyldighet att transportera tryckta skrifter faller väl utanför de ämnen som regleras i tryckfrihetsförordningen. Men om skyldighet föreligger för allmän trafikanstalt att befordra gods av sådant slag, bör enligt de sakkunnigas mening gälla att alla tryckta skrifter, som fritt få spridas, utan åtskillnad få sändas med anlitande av trafikanstalten. Några inskränkningar eller villkor på grund av skriftens innehåll få sålunda icke uppställas.

Vissa speciella undantag från rätten att fritt sprida tryckt skrift äro upptagna i förslaget. Sålunda ha de sakkunniga beaktat de önskemål som från flera håll framkommit att möjliggöra ett ingripande mot spridandet av pornografiska och vissa andra skadliga skrifter bland barn och ungdom. De sakkunniga ha dock funnit att denna fråga icke lämpligen kan lösas genom bestämmelser i grundlagen men att det grundlagsskydd som eljest tillkommer spridande av tryckt skrift icke bör gälla för spridning av nu avsedda skrifter bland barn och ungdom. Förslaget innefattar, i huvudsaklig överensstämmelse med vad de sakkunniga förordat, ett stadgande, enligt vilket utan hinder av tryckfrihetsförordningen vad i lag är stadgat skall gälla om spridning bland barn och ungdom av tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran. Utarbetandet av en sådan mot spridning av dylika skrifter bland barn och ungdom riktad straffbestämmelse bör enligt förslaget ankomma på den allmänna strafflagsrevisionen.

Vidare föreslås ett undantag från spridningsrätten i syfte att möjliggöra inskränkande bestämmelser beträffande spridande av sådan karta över Sverige eller del därav, som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild; närmare bestämmelser här om skola meddelas i lag. Förslaget är i denna del föranlett av att karta, rit-

ning eller bild föreslås skola anses som skrift i tryckfrihetsförordningens mening, även om den ej åtföljes av text. Därigenom skulle nu gällande inskränkningar i rätten att saluhålla vissa kartor m. m. icke kunna tillämpas, om icke ett särskilt undantagsstadgande upptoges i tryckfrihetsförordningen.

1 §.

Det grundläggande stadgandet om rätten att fritt sprida tryckta skrifter, vilket upptagits i denna paragraf, har icke föranlett någon anmärkning i yttrandena.

2 §.

Första stycket. Det första av de båda nyss angivna undantagen från den allmänna spridningsrätten är upptaget i detta stycke. De sakkunniga ha föreslagit ett stadgande, enligt vilket om spridning bland ungdom av tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för den ungas fostran, skall gälla vad i lag är stadgat. Detta stadgande öppnar alltså en möjlighet att med stöd av straffbud i allmän lag beivra spridningen av vissa skrifter bland ungdom, oavsett om skriften innefattar tryckfrihetsbrott. Är skriften brottslig enligt tryckfrihetsförordningen, kan den läggas under beslag och konfiskeras; dess spridande blir då helt förbjudet enligt 3 § andra stycket.

Rörande detta stadgande ha i yttrandena delade meningar kommit till uttryck. De sakkunnigas förslag biträdades av *överståthållarämbetet* samt *polismästaren* och *kriminalpolisintendenten i Stockholm*. Den sistnämnde anser dock stadgandet böra begränsas till att avse endast pornografiska skrifter. *Länsstyrelsen i Kalmar län* tillstyrker i princip de sakkunnigas förslag men anser att ordet allvarlig bör utgå ur lagtexten. Länsstyrelsen anför härom att de missförhållanden stadgandet åsyftar äro svårtillgängliga för ingripande på lagstiftningens väg. Den begränsade räckvidd för blivande straffbud, som ett grundlagsstadgande med uttrycket »allvarlig fara» kan väntas medföra, bör undvikas. Stadgandet bör alltså enligt länsstyrelsens mening avse tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra fara för de ungas fostran. Innebörden av sistnämnda uttryck bör närmare bestämmas vid införandet av straffbud mot spridningen av sådan skrift samt genom rättstillämpningen.

Skolöverstyrelsen, som bifogar utredning till belysande av företeelserna på det nu avsedda området, yttrar att de fall som kommit till dess kännedom huvudsakligen gällt reklamtryck och dylikt och att det är av särskilt värde att inskridande mot spridningen av sådant tryck möjliggöres. Överstyrelsen, som finner det uppenbart att det är de ungas fostran i etiskt och sedligt avseende som åsyftas, har icke något att erinra mot avfattningen av den föreslagna bestämmelsen. Beträffande de straffbud som erfordras i allmän lag ifrågasätter överstyrelsen, om icke dessa böra komma till stånd genom en provisorisk lagstiftning i avbidan på den pågående strafflagsrevisionen, så att möjlighet till ingripande mot de påtalade missförhål-

landena inträder åtminstone vid tidpunkten för den nya tryckfrihetslagstiftningens ikraftträdande.

Straffrättskommittén anför att erforderligt straffbud bör utformas i samband med revisionen av de kapitel av strafflagen som för närvarande äro föremål för kommitténs arbete. Hur ett sådant stadgande närmare bör avfattas, bör bli beroende av den lydelse närstående stadganden i den nya strafflagen erhålla. Mot den av de sakkunniga föreslagna bestämmelsen har kommittén emellertid intet att erinra, eftersom den i varje fall torde medgiva tillräckligt utrymme vid avfattandet av ett blivande stadgande i strafflagen.

I tillstyrkande riktning uttalar sig även *justitiekanslersämbetet*, som dock anser förslaget, såvitt angår pornografika, vara alltför snävt. Ämbetet anför att den verksamhet för spridning av dylika tryckalster, som under de senare åren bedrivits av ett visst förlag och som väckt uppmärksamhet över hela riket, icke varit begränsad till ungdom. Att i fortsättningen tolerera sådana företag som detta, vilket tagit till sin uppgift att i massupplagor framställa och sprida utpräglat pornografisk litteratur av allra sämsta slag och sannolikt gjort sig avsevärda förtjänster genom att på nämnda sätt av rent profitbegär vädja till folks sämre instinkter, kan ej vara lämpligt. I varje fall står det klart för den som, i likhet med ämbetet, måst bevittna förlagets olika manipulationer för att ostört kunna fortsätta trafiken utan att kunna göra något verkligt effektivt till förhindrande av rörelsen. Att sådana företag skola få ockra på tryckfriheten är i själva verket nedsättande för en rättsstat och kanske icke alldeles utan risk för tryckfriheten själv. Ämbetet, som med en bifogad reklambroschyr visar att behovet av åtgärder alltjämt är starkt, uttalar att enligt ämbetets mening, utanför tryckfrihetsförordningens ram, lagbestämmelser böra meddelas som sätta myndigheterna i stånd att på ett snabbt och effektivt sätt göra slut på här ifrågavarande företeelser. Självfallet bör största varsamhet iakttagas, så att endast verkligt samhällsskadliga företag stoppas. För detta ändamål är det önskvärt att sådana förutsättningar för ingripande uppställas, att blott grovt anstötlig litteratur, berörande sexuella förhållanden och utgiven i vinningssyfte, träffas av ingripandet. Vidare bör beaktas att de som betros med uppdraget att besluta om ingripande därvid låta sig ledas av vidsynthet och tolerans. Ingripandet bör gå ut på nedläggande av rörelsen; såsom jämförelse hänvisar ämbetet till lagen den 5 juni 1942 om förbud i vissa fall mot handel med ransonerade varor. Beslut i saken borde eventuellt konfirmeras av domstol.

Å andra sidan har de sakkunnigas förslag i några yttranden avstyrkts. *Sveriges advokatsamfund* anser att det föreslagna stadgandet icke bör upptagas i tryckfrihetsförordningen. Härom anför samfundet:

Det vill synas som om de sakkunniga i detta hänseende låtit sig alltför starkt påverkas av de framställningar, som gjorts i syfte att hindra spridning av pornografisk litteratur. Syftet med dessa framställningar är givetvis i och för sig behjärtansvärt. Det kan icke bestridas, att på detta område

bedrives en affärsverksamhet, vars stävjande är ett allmänt intresse. När styrelsen det oaktat motsätter sig införande av en bestämmelse av föreslaget innehåll, beror detta väsentligen på följande skäl. Till en början måste ifrågasättas, huruvida man icke å ena sidan överskattar möjligheten att genom strafflagstiftning hindra ungdomen att taga del av olämplig litteratur och å andra sidan underskattar möjligheten att påverka ungdomen i positiv riktning. Det är vidare rent principiellt oriktigt att lägga hinder i vägen för spridning av tryckta skrifter, vilkas innehåll icke är brottsligt. Däremot kan det befaras, att bestämmelser av föreslaget innehåll stundom komma att begagnas för aktioner mot allvarligt syftande litterär verksamhet. Det föreslagna stadgandets vaga och obestämda innehåll är särskilt ägnat att väcka betänkligheter.

Publicistklubben anför att med paragrafen kan drabbas varje spridande av tryckt skrift, som innebär möjlighet att skriften hamnar i händerna på någon i lagens mening ung människa, och att brottsbeskrivningen kan fås att passa på snart sagt vad som helst. Många skulle beteckna åtskillig klassisk och modern litteratur som förråande och ytterligt respektabla upplysnings- och debattskrifter kunna från den ena eller andra meningsgruppens ståndpunkt anses medföra allvarlig fara för de ungas fostran. Genom att de sakkunnigas motivering innesluter skildringar av mord, våldsgärningar och andra grova brott lär dagspressen i sin helhet — som ju i hemmen icke kan låsas undan för barnen — efter bokstavslydelsen kunna bringas in under paragrafen. Klubben hemställer därför att det föreslagna stadgandet helt utgår men framhåller uttryckligen att klubben icke därmed avser att förringa det behandlade problemets allvar, vikt och betydelse. Det synes klubben att det i och för sig lofvärda syftet med de framställningar som i olika sammanhang gjorts på detta område bör kunna nås på andra vägar än genom till sina konsekvenser vanskliga inskränkningar i tryckfriheten. En framkomlig väg synes vara att motiveringen till brottsbeskrivningen »sårande för tukt och sedlighet» i en kommande brottskatalog utformas så att denna brottsbeskrivning, sammanställd med rättsvårdarinstruktionens ord om framställningens syfte, gives särskild tillämplighet på de missförhållanden de sakkunniga åsyftat. Även *Svenska journalistföreningen* och *Svenska tidningsutgivareföreningen* uttala liknande synpunkter.

Svenska bokförläggareföreningen delar de sakkunnigas åsikt att spridande av viss litteratur bland ungdom måste förhindras. Föreningen reagerar emellertid mot den avfattning som stadgandet givits, vilken föreningen finner så vid och allmänt hållen att den lämnar plats för godtycke vid tillämpningen. Föreningen anser därför att en annan avfattning, som närmare ansluter sig till stadgandets syfte, är ett önskemål.

I huvudsak synas alla, även de sammanslutningar som riktat kritik mot de sakkunnigas förslag, vara ense om att spridningen av vissa skadliga skrifter till barn och ungdom bör förhindras. Och i stort sett torde det därvid stå klart, vilken verksamhet som avses. Betänkligheterna mot de sakkunnigas förslag synas vila på den uppfattningen att detta går längre än vad som är motiverat med hänsyn till dess syfte och att därigenom möjlig-

heter öppnas till alltför långt gående ingripanden mot tryckta skrifter. Detta är givetvis en viktig synpunkt men jag kan icke finna att de sakkunnigas förslag vållar några egentliga farhågor i sådant hänseende. Jag vill fästa uppmärksamheten på att i stadgandet talas om »spridning bland barn och ungdom». Detta avser således icke den vanliga bokhandeln och ej heller någon annan enstaka försäljning eller överlämnande till person under viss ålder. Det skall vara fråga om en yrkesmässig eller eljest mera plan- enlig spridning just till barn och ungdom, t. ex. genom utsändande av reklambroschyrer till skolungdom eller distribution i närheten av en skola eller annan samlingsplats för ungdom. Hur begreppet barn och ungdom bör närmare bestämmas, får övervägas i samband med införande av erforderligt straffbud i den allmänna strafflagen. Vidare har stadgandet enligt de sakkunnigas förslag endast avseende å skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas fostran. Såsom skolöverstyrelsen anförts är det härvid fråga om fostran i etiskt och sedligt avseende. För att utesluta missförstånd på denna punkt har i lagtexten uttryckligen angivits att det skall vara fråga om sedlig fostran.

Jag biträder alltså de sakkunnigas förslag med någon jämkning av ordalagen. Att därvid, såsom länsstyrelsen i Kalmar län ifrågasatt, giva stadgandet en ökad räckvidd genom att utesluta fordran på att faran för de ungas fostran skall vara allvarlig finner jag icke vara lämpligt, särskilt med hänsyn till de farhågor som å andra sidan yppats för att stadgandet kan erhålla en för vidsträckt tillämpning. Ej heller anser jag mig böra upptaga justitiekanslersämbetets förslag att införa en möjlighet att helt förbjuda den rörelse, vari spridningen skett.

Andra stycket. Vid behandlingen av 1 kap. 5 § har jag framhållit att enligt gällande rätt karta, ritning eller bild anses ingå i den tryckta skrift, till vilken den hör, men att en tryckt karta, ritning eller bild icke enligt den nu gällande tryckfrihetsförordningen betraktas som tryckt skrift, om den utgives fristående. Förslaget innebär häri den ändringen att karta, ritning eller bild som framställts i tryckpress och utgivits skall anses som tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening, även om den ej åtföljes av text.

Emellertid finnas för närvarande vissa, i administrativ ordning utfärdade bestämmelser rörande kartor och vissa bilder, vilka bestämmelser bygga på den förutsättningen att dessa kartor och bilder icke äro att anse som tryckta skrifter i tryckfrihetsförordningens mening. Sålunda har i kungörelse den 6 november 1942 (nr 880) föreskrivits att karta över Sverige eller del därav i större skala än 1: 1 000 000 icke får framställas eller mångfaldigas för försäljning eller eljest för spridning med mindre kartan i fråga om sådana detaljer, som kunna vara av betydelse för försvaret eller folkförsörjningen, blivit godkänd vid granskning i rikets allmänna kartverk. Enligt samma kungörelse, med en däri den 1 juni 1945 (nr 225) vidtagen ändring, gäller att kartor i större skala än 1: 50 000 icke få säljas i allmänna

handeln annat än mot rekvisition av statlig eller kommunal myndighet eller, såvitt angår enskilda, mot en av sådan myndighet tillstyrkt rekvisition. Vidare är det enligt kungörelse den 31 augusti 1940 (nr 802) förbjudet att utan särskilt tillstånd försälja, hålla till salu eller utdela samt från riket utföra vissa närmare angivna fotografier av militär betydelse samt efterbildning därav.

De sakkunniga framhålla att starka skäl föreligga att begränsa spridningen av karta, ritning eller bild, som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, samt att detta gäller även om denna icke är av sådan beskaffenhet att den, då den förvaras hos myndighet, är att anse som hemlig eller, då den utgives av enskild, innefattar otillåtet offentliggörande. Därför ha de sakkunniga föreslagit ett stadgande, enligt vilket Konungen äger meddela närmare bestämmelser beträffande saluhållandet av sådan karta över Sverige eller del därav, som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild.

Detta stadgande innefattar alltså en möjlighet att göra inskränkningar i den eljest gällande spridningsrätten i den utsträckning stadgandet angiver. Däremot lämnar detta icke utrymme för ett förbud mot framställning eller mångfaldigande av karta, sådant som det enligt 1942 års kungörelse gällande. De sakkunniga ha dock framhållit att hinder ej föreligger att förbjuda saluhållandet av kartor, vilka med hänsyn till däri förekommande uppgifter av betydelse för försvaret icke blivit godkända för sådan spridning.

Den av de sakkunniga föreslagna bestämmelsen har emellertid i vissa yttranden ansetts otillräcklig. Sålunda anför *överbefälhavaren* att denna icke medger att spridning av karta, ritning eller bild med ett för försvaret skadligt innehåll hindras, då spridningen sker före saluhållandet eller på annat sätt än genom försäljning. En på frivillighet grundad kartgranskning är icke tillfyllest, och därtill kommer att enskild kartutgivare kan åsamkas avsevärd ekonomisk förlust genom förbud att sälja kartor som redan blivit framställda. Vidare framhåller *överbefälhavaren* att den skada som kan uppstå genom utgivning av karta med ett för rikets säkerhet olämpligt innehåll icke botas genom bestraffning av den för kartan ansvarige. Det får därför anses vara mera effektivt att söka förebygga spridning av dylika uppgifter. Detta torde enklast och bäst ske genom obligatorisk förhandskontroll eller sålunda genom granskning före tryckningen. Genom stadgande härom skulle granskningsmyndigheten få övertaga ansvaret för kartas innehåll, vilket synes innebära en fördel för den enskilde kartutgivaren. Förhandsgranskning bör ske i den omfattning Kungl. Maj:t bestämmer och avse även karta, ritning eller bild som ingår i annan tryckt skrift. Utta- landen i samma riktning göras av *försvarsgrenscheferna*. Samma synpunkter utvecklas även av *rikets allmänna kartverk*, som dock tolkar bestämmelserna i förslaget på det sättet att karta över huvud taget icke skulle kunna granskas före tryckning och utgivning, även om kartutgivaren gjorde framställning därom hos myndigheten. Beträffande den av de sakkun-

niga föreslagna bestämmelsen framhåller kartverket att denna bör avse ej allenast saluhållande utan även annan spridning; kostnadsfri utdelning av karta förekommer nämligen ofta ur reklamsynpunkt samt inom turistväsendet. Å andra sidan finner kartverket uttrycket »upplysning av betydelse för rikets försvar» vara synnerligen vagt och tänjbart. Vid tillämpning av 1942 års kungörelse ha de militära myndigheterna inlagt mycket långtgående och ej sällan olika tolkning i detta uttryck. Kartverket anför exempel härpå och framhåller vidare att kartor i större skalor som regel ansetts vara av betydelse för rikets försvar på grund av sina mera detaljerade uppgifter. Även om närmare preciserande icke kan ske annat än i de förutsatta, av Kungl. Maj:t utfärdade bestämmelserna, anser kartverket dock att det nu avsedda stadgandet bör begränsas på det sättet att det omfattar endast uppgifter av väsentlig betydelse för försvaret.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att bestämmelserna böra medge ett ingripande mot själva framställandet av karta. *Statspolisintendenten* finner den föreslagna bestämmelsen böra utvidgas i två hänseenden. Sålunda bör möjlighet finnas att i administrativ ordning reglera icke blott saluhållandet utan även spridningen på annat sätt av hithörande kartor, ritningar eller bilder, t. ex. spridning genom reklamtryck. Vidare böra bestämmelser i liknande hänseende vara möjliga beträffande kartor, ritningar och bilder, vilka innehålla upplysningar av betydelse t. ex. för folkförsörjningen under krig och beredskap. *Straffrättskommittén* uttalar att vid krig även kartor över annat än svenskt territorium kunna tänkas få betydelse för rikets försvar.

Genom tryckta kartor och därmed jämförliga ritningar eller bilder kunna upplysningar spridas om förhållanden vilka av hänsyn till rikets säkerhet icke böra uppenbaras för främmande makt. Det skydd lagstiftningen erbjuder häremot är principiellt detsamma som beträffande röjandet av dylika uppgifter på annat sätt. De grundläggande straffbuden rörande sådant brott mot rikets säkerhet äro upptagna i 8 kap. strafflagen och enligt förslaget skall offentliggörandet av uppgifter, vilkas röjande enligt lag innefattar brott mot rikets säkerhet, anses som tryckfrihetsbrott. I den mån karta, ritning eller bild innehåller sådana uppgifter, kan dess utgivande således föranleda straff och dess spridande hindras genom beslag och konfiskation i samma ordning som gäller för andra tryckta skrifter.

Vissa uppgifter på karta kunna emellertid, även om de icke i och för sig äro av hemlig natur, t. ex. uppgifter angående byggnaders läge och beskaffenhet, vara till skada för rikets försvar på grund av att kartan kan komma till direkt användning vid krigföring. På samma sätt kunna vissa bilder, särskilt flygfotografier, begagnas för militära ändamål och således, om de komma i en fiendes hand, vara till skada för försvaret. Därtill kommer att ur yttrandefrihetens synpunkt kravet på fri spridning av karta över Sverige eller del därav samt ritningar och bilder, vilka äro därmed jämförliga, icke gör sig gällande med samma styrka som då fråga är om

vanliga tryckalster. Det måste därför anses motiverat att, såsom de sakkunniga även föreslagit, begränsningar kunna göras i rätten att fritt sprida sådana karta, ritning eller bild, om den innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar. Såsom i vissa yttranden framhållits synes emellertid det av de sakkunniga föreslagna stadgandet vara för snävt avfattat. För att sådana begränsningar i spridningsrätten skola kunna tillgodose sitt syfte torde det vara nödvändigt att de kunna avse icke blott saluhållande utan även spridning i andra former. Så vidsträckta spridningsförbud, vilka således kunna rikta sig till en var som innehar dylik karta, ritning eller bild, torde å andra sidan icke böra utfärdas endast av Kungl. Maj:t; de böra antagas under riksdagens medverkan och alltså meddelas i form av lag.

Om spridningsförbud för karta, ritning eller bild kan meddelas i den utsträckning som nu angivits, synes det ej erforderligt att öppna möjlighet till direkta föreskrifter om förhandscensur. Spridningsförbud torde i praktiken utgöra tillräcklig grund för en sådan granskning som nu utövas av rikets allmänna kartverk i fråga om vissa kartor. Det må framhållas att de nu förordade bestämmelserna möjliggöra en mycket mera omfattande kontroll över spridningen av kartor, ritningar och bilder än nu gällande lagbestämmelser; de äro nämligen tillämpliga oavsett om kartan, ritningen eller bilden utgives separat, utan åtföljande text, eller ingår i annan tryckt skrift.

Att i fråga om stadgandets räckvidd göra en utvidgning till att avse även upplysningar av betydelse för folkförsörjningen torde icke vara erforderligt; även om uppgifterna röra en anläggning som främst äger betydelse för folkförsörjningen, torde det vara ur synpunkten av försvar för denna anläggning som nu avsedda spridningsförbud äro påkallade. Ej heller torde det vara motiverat att göra stadgandet tillämpligt i fråga om andra kartor, ritningar eller bilder än sådana som avse Sverige eller del därav.

3 §.

Vad de sakkunniga föreslagit i denna paragraf har icke föranlett några anmärkningar i yttrandena; beträffande straffskalan i första stycket hänvisas till 3 kap. 5 §. Andra stycket har kompletterats för att möjliggöra beivran av spridning, som sker i strid mot utgivningsförbud enligt 7 kap. 7 § tredje stycket eller 10 kap. 1 § andra stycket eller som innebär ett kringgående av förbudet.

4 §.

I denna paragraf ha de sakkunniga upptagit den bestämmelse angående tryckt skrifts försändande genom postverket eller annan allmän trafikanstalt, vilken jag berört i inledningen till detta kapitel. I yttrandena ha några principiella anmärkningar icke riktats mot det föreslagna stadgandet. *Överståthållarämbetet*, som även i princip tillstyrker detta, påpekar emellertid att det emellanåt förekommer att skrifter spridas utan att gransk-

ningsexemplar avlämnats i vederbörlig ordning och ifrågasätter därför, om icke i särskilda undantagsfall postverket eller trafikanstalt skall äga dröja att befordra skrift till dess upplysning kunnat inhämtas, huruvida granskningsexemplar avlämnats samt, om så icke skett, till dess granskning i vederbörlig ordning hunnit verkställas.

De sakkunniga ha erinrat om att i särskilda kungl. brev 1886 och 1908 föreskrivits att, om postfunktionär märker att å brevkort eller i allmänhet å försändelses yttre eller ock i korsband förekommer meddelande, som innebär försök att förleda till ohörsamhet mot lag eller laga myndighet, eller att i brevkort eller i allmänhet å försändelses yttre förekommer yttlande eller teckning, som uppenbart sårar tukt och sedlighet eller är för adressaten förnärmande, försändelsen icke må befordras med posten eller utlämnas till adressaten. Anmälan göres då till generalpoststyrelsen, som närmare beslutar i ärendet. Beträffande dessa bestämmelser ha de sakkunniga anfört att de icke böra anses tillämpliga å tryckt skrift, om denna ej lagts under beslag eller förklarats konfiskerad. *Generalpoststyrelsen* anser sig icke kunna helt ansluta sig till denna uppfattning och anför härom i huvudsak att det därigenom icke skulle bli möjligt att hindra befordran av t. ex. brevförsändelser, varå anbragts tryckta reklam- eller propagandamärken eller för vilka begagnats kuvert med tryckt text eller bild, i sådana fall då dylik etikett eller text innehåller uppmaning till ohörsamhet mot lag eller laga myndighet (t. ex. »Vägra mönstra» eller »Vägra lyda inkallelseorder») eller är uppenbart sedlighetssårande. Vidare kan det vara vanskligt att i sådana fall avgöra, huruvida texten åstadkommits i tryckpress eller på annat sätt. Det torde knappast vara möjligt att i praktiken konsekvent genomföra de sakkunnigas förslag på denna punkt. Det borde icke kunna fordras att en statens inrättning sådan som postverket bidrager att sprida försändelser av detta slag, vilket gäller vare sig texten tryckts eller framställts på annat sätt. En sådan spridning genom postverket skulle säkerligen väcka stark ovilja hos allmänheten och olust hos den postpersonal, som vore nödsakad att ombesörja spridningen. Då granskningsexemplar endast i undantagsfall lämnas av sådana tryckalster, skulle spridningen kunna fortgå obehindrat under lång tid. Vad styrelsen sålunda anfört gäller även det genom kungl. brev den 15 september 1939 meddelade förbudet mot postbefordran i sådana fall, då postfunktionär iakttagert att å försändelses yttre eller i korsband förekommer vissa angivna meddelanden eller handlingar m. m., som avse otillåtet lotteri eller otillåten vadhållning i samband med tävlan. Styrelsen anser sålunda att alla tryckta skrifter icke kunna undantagas från de nu berörda förbuden mot postbefordran av vissa försändelser men framhåller att dessa förbud icke böra omfatta periodiska skrifter, som införts i postverkets tidningsregister. I fråga om dessa bör för postverket gälla endast förbudet att befordra sådant tryckalster som i vederbörlig ordning lagts under beslag eller konfiskerats. Tillämpningen av ett dylikt undantag, vilket anses gälla redan nu, medför inga svårigheter för postverket.

Generalpoststyrelsen framhåller även att som villkor för tidnings införande i postverkets tidningsregister och därmed för åtnjutande av vissa förmåner vid postbefordran gälla särskilda föreskrifter i tidningsförordningen i fråga om periodisk skrifts innehåll. För undvikande av missförstånd är det därför enligt styrelsens mening önskvärt att det i lagtexten kommer till uttryck att, såsom de sakkunniga i sin motivering anfört, det icke är mot stadgandet stridande att särskilda regler gälla exempelvis för anlitande av postabonnemang eller att olika befordringsavgifter tillämpas för olika slag av försändelser.

Vad först angår den i stadgandet uttryckta, för spridningsrätten viktiga principen att postverket och annan allmän trafikanstalt med samma rätt skall stå till förfogande för befordran av alla tryckta skrifter, som fritt få spridas, ansluter jag mig till de sakkunnigas förslag.

Beträffande den av överståthållarämbetet berörda frågan om fördröjande av tryckt skrifts befordran i vissa fall vill jag framhålla att det icke bör få förekomma att skriftens befordran uppehålls på grund av dess innehåll. Särskilt kan det icke anses försvarligt att distributionen av en tidning eller annan periodisk skrift hejdas för en undersökning, huruvida gransknings-exemplar därav lämnats. Därmed vill jag dock icke ha sagt att det ej någon gång kan vara motiverat att postverket eller annan trafikanstalt fäster uppmärksamheten på spridningen av viss tryckt skrift, beträffande vilken mycket starka skäl till beslag anses föreligga. Detta bör dock kunna ske på sådant sätt att något hinder för den pågående spridningen icke uppkommer.

Vad de sakkunniga anfört rörande de särskilda föreskrifter för postbefordran som gälla enligt kungl. brev 1886 och 1908 finner jag i huvudsak vara riktigt. Såsom de sakkunniga närmare utvecklat i sitt betänkande (s. 107—108) är emellertid utspridare av tryckt skrift, åtminstone i viss utsträckning, underkastad allmänna ordningsföreskrifter. På denna grund torde postverket äga upprätthålla vissa krav på att kuvert, omslag eller den plats på försändelse som eljest är avsedd för postala anteckningar hållas fri från ovidkommande tryck, märken eller dylikt. I den mån fråga ej är om dylika förhållanden torde det däremot icke böra ankomma på postverket att bedöma tryckt skrifts innehåll; någon avgörande betydelse kan härvid icke tillmätas frågan huruvida skriften är införd i tidningsregistret eller ej. Vad särskilt angår uppenbart sedlighetssårande skrifter innehåller förslaget i 10 kap. 10 § vidgade möjligheter till ett snabbt omhändertagande av skriften i avbidan på prövning i föreskriven ordning. Det nu avsedda stadgandet kan icke anses ha någon inverkan på det förbud mot postbefordran som avses i kungl. brev den 15 september 1939; tryckfrihetsförordningen skall nämligen icke vidare vara tillämplig i fråga om inbjudningar till otillåtet lotteri m. m.

Uppenbart är, att då i stadgandet angives att tryckt skrifts innehåll icke får föranleda särskilda inskränkningar eller villkor för dess försändande,

med uttrycket tryckt skrifts innehåll åsyftas de yttranden eller meddelanden som i skriften komma till uttryck. Att endast vissa slag av tryckta skrifter få införas i tidningsregistret och åtnjuta de förmåner som följa därmed strider alltså icke mot stadgandet. Detta skulle däremot vara förhållandet, om vissa skrifter uteslötes från sådana förmåner på grund av deras ställningstagande i politiska eller andra frågor. Någon komplettering av lagtexten på denna punkt synes icke erforderlig.

Det må framhållas att, enligt den i första stycket upptagna hänvisningen till 3 §, befordran med allmän trafikanstalt av periodisk skrift, för vilken utgivningsförbud meddelats enligt 7 kap. 7 § tredje stycket eller 10 kap. 1 § andra stycket, kan hindras.

7 KAP.

Om tryckfrihetsbrott.

Det huvudsakliga innehållet i de sakkunnigas förslag i fråga om tryckfrihetsbrotten framgår av vad som anförts därom i den allmänna redogörelsen för förslaget.

1 §.

De sakkunniga ha i denna paragraf upptagit en definition av begreppet tryckfrihetsbrott, enligt vilken därmed förstås brott, som innefattar otillåtet yttrande i tryckt skrift eller otillåtet offentliggörande genom sådan skrift. Vad som är att hänföra till dessa båda former av tryckfrihetsbrott framgår av 4 och 5 §§.

Straffrättskommittén ingår i sitt yttrande på den principiella huvudfrågan, vilka allmänna brott som över huvud taget äro tryckfrihetsbrott, då de förövas genom tryckt skrift, och uttalar att, i betraktande av den svårbedömlighet som måste anses utmärka vissa härmed sammanhängande spörsmål, om de skola avgöras uteslutande efter allmänna principer, det vore önskvärt att denna huvudfråga finge en otvetydig lösning i själva lagtexten.

Kommittén anser vidare indelningen i otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande obehövlig. Lagtexten skulle, enligt kommitténs mening, vinna i enkelhet och överskådlighet, om denna indelning slopades. Därjämte förordar kommittén en omflyttning av paragraferna i kapitlet, så att i huvudsak innehållet i 4 och 5 §§ och gränsdragningen kring dessa paragrafer tages först och därefter följer de mera undantagsbetonade bestämmelserna i 2 och 3 §§.

Angivandet i tryckfrihetsförordningen av vad som är tryckfrihetsbrott tjänar två uppgifter: dels bli därigenom gränserna för den lagliga tryckfriheten utstakade i grundlagen och tryckfriheten sålunda skyddad mot förhastade inskränkningar och dels bildar detta begrepp utgångspunkt för de särbestämmelser som gälla bl. a. angående ansvarighet och rättegången i

tryckfrihetsmål. Däremot avser regleringen av tryckfrihetsbrotten icke att i princip giva yttrandefriheten en annan utsträckning, då framställningen sker i tryckt skrift, än i andra fall; tvärtom har en anknytning till straffbuden i den allmänna strafflagen, såsom jag tidigare framhållit, ansetts motiverad.

De synpunkter som sålunda äro bestämmande för begreppet tryckfrihetsbrott föranleda att dit räknas endast sådana brott som innebära ett missbruk av den yttrandefrihet tryckfrihetsförordningen avser att värna, under det att brott som icke äro av denna beskaffenhet böra kunna straffas omedelbart enligt allmän lag, även om framställning i tryckt skrift ingår som ett led i det brottsliga förfarandet. En sådan uppdelning har också kommit till stånd genom rättsutvecklingen; härom hänvisas till de sakkunnigas betänkande (s. 115—121). Att giva de grundsatser, varå denna gränsdragning bygger, ett uttryck i lagtexten skulle ha till uppgift att vid en utvidgad kriminalisering i strafflagen underlätta ett bedömande av frågan, huruvida denna, utan motsvarande ändring i tryckfrihetsförordningen, kan tillämpas i fråga om framställning i tryckt skrift. Emellertid möter det stora svårigheter att utforma ett dylikt principstadgande. Vad här avses är egentligen icke något annat än ett angivande av tryckfrihetens innebörd och syfte, vilket kommit till uttryck redan i 1 kap. 1 §. Att härutöver upptaga något ytterligare därom i detta kapitel synes icke påkallat.

Uppdelningen av tryckfrihetsbrotten i otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande är av grundläggande betydelse för en riktig uppfattning av tryckfrihetsbrottens innebörd. Även om i stort sett samma regler gälla för båda dessa typer av brott, gör sig dock uppdelningen gällande på skilda områden, bl. a. i fråga om den utförlighet med vilken brottsbeskrivningarna ansetts böra angivas i tryckfrihetsförordningen. Trots att denna indelning icke äger motsvarighet i den allmänna strafflagen, har jag bibehållit vad de sakkunniga härom föreslagit. Jag har ej funnit tillräckliga skäl för en sådan omflyttning av de föreslagna paragraferna som straffrättskommittén påyrkat.

2 §.

De sakkunniga anföra att tillämpning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser enligt gällande rätt i viss utsträckning är utesluten, då tryckt skrifts brottslighet icke omedelbart framgår av dess eget innehåll. För att närmare reglera denna fråga föreslås ett stadgande, enligt vilket tillkännagivande i annons eller annat sådant meddelande icke skall anses som tryckfrihetsbrott, om ej av meddelandets innehåll omedelbart framgår att ansvar för sådant brott kan ifrågakomma. I sådant fall skall i stället allmän lag vara tillämplig. Detsamma skall gälla meddelanden i chiffer eller på annat sätt som är hemligt för allmänheten.

Straffrättskommittén anser att ett stadgande i ämnet bör erhålla en vidare avfattning än den av de sakkunniga föreslagna. Även i fråga om mycket annat som står att läsa i tidningar eller andra tryckta skrifter kan

nämligen gälla att någon omständighet, till följd varav det tryckta framstår såsom brottsligt, är känd allenast inom en mindre krets. Måhända borde även i lagtexten tydligare än enligt förslaget klargöras att utslagsgivande skall vara, huruvida en större allmänhet har möjlighet att uppfatta det brottsliga i den tryckta skriften och icke huruvida i det enskilda fallet den ansvarige utgivaren haft eller bort ha insikt därom. Eftersom redan svaret på spørsmålet, huruvida brottet skall beivras i tryckfrihetsprocessens form eller i vanlig brottmålsrättegång blir beroende av den nu ifrågavarande avvägningen, bör tydligen härutinnan utgivarens subjektiva förhållande icke tillerkännas någon betydelse. Även *presidenten i Svea hovrätt* har i det av honom särskilt avgivna yttrandet uttalat att det i stadgandet angivna undantaget är för tillfälligt och ensidigt och att man kan tänka sig andra fall, då ett undantag skulle vara lika påkallat, t. ex. då en brottslig artikel in-smugglats i en tidning bakom den ansvariges rygg. Beträffande sistnämnda fråga må även hänvisas till vad *straffrättskommittén* anfört i det uttalande som återgivits i den allmänna redogörelsen för yttrandena i fråga om ansvarighetssystemet. *Svenska journalistföreningen* finner den ståndpunkt, varå stadgandet giver uttryck, vara rimlig men ifrågasätter, om icke undantaget bör begränsas till annonser och således ej avse annat sådant meddelande. Den icke tillräckligt exakta formuleringen på denna punkt kan tänkas leda till ingrepp mot nyhetskällorna, vilket ur pressens synpunkt är föga önskvärt; ansvar för utgivaren är att föredraga.

De sakkunniga framhålla att tryckt skrifts brottslighet kan vara att bedöma enligt tryckfrihetsförordningen, även om det fordras en viss förkunskap för att dess innehåll skall kunna förstås, samt att den för skriften ansvarige alltså har en viss skyldighet att förvissa sig om förhållanden, som icke omedelbart framgå av meddelandets innehåll. Det har dock icke ansetts böra möta betänkligheter att från undersökningsplikten undantaga annonser och andra sådana meddelanden, vilka genom sin alldagliga form framstå som oklanderliga. Detsamma gäller meddelanden genom överenskommen kod eller chiffer eller på liknande sätt. Denna ståndpunkt anser jag vara riktig. Erfarenheten har visat att det kan vara anledning reglera de frågor som behandlas i paragrafen och denna synes därför böra upptagas i tryckfrihetsförordningen. Härvid må dock framhållas att det för stadgandets tillämpning är utan betydelse, huruvida den för skriften ansvarige i ett konkret fall uppfattat meddelandets innehåll. Avgörande bör vara, om meddelandet vid ett objektivt bedömande är av den karaktär som avses i lagrummet. Skulle t. ex. en utgivare av periodisk skrift trots sin kännedom om sakförhållandena ha i skriften intagit ett sådant meddelande som avses i stadgandet, kan han göras ansvarig för medverkan enligt allmänna bestämmelser.

Att upptaga de nu behandlade frågorna från mera teoretiska utgångspunkter finner jag icke vara nödvändigt. Uteslutet är ej att andra situationer kunna tänkas, då de vanliga reglerna om vad som är tryckfrihetsbrott och om ansvarigheten härför ej kunna tillämpas. De sakkunniga ha berört

ett sådant fall, nämligen då upplagan till större eller mindre del olovligen frånhänts boktryckare eller förläggare (s. 59—60); utgivning i tryckfrihetsförordningens mening anses då icke ha kommit till stånd. Motsvarande betraktelsesätt kan anläggas på frågan om skriftens innehåll; vanliga regler om tryckfrihetsbrott och ansvarigheten därför kunna icke tillämpas om t. ex. den ansvarige med våld tvingats att giva skriften visst innehåll. Beträffande det av presidenten i Svea hovrätt anförda fallet att någon bakom den ansvariges rygg insmugglat en brottslig artikel i tidning må framhållas att utgivaren icke kan undgå ansvar enbart därför att han ej gjort bruk av sin befogenhet att öva inseeende över skriftens utgivning och förhindra in- tagande av den brottsliga artikeln. Men även i detta fall skulle möjligen så extrema förhållanden kunna tänkas att det framstår som uppenbart oberättigat att göra utgivaren ansvarig. Sådana frågor torde emellertid huvudsakligen äga intresse endast ur teoretisk synpunkt; tillräckliga möjligheter torde föreligga att med ledning av allmänna rättsgrundsatser komma till rätta därmed i rättsskipningen.

Beträffande den av journalistföreningen berörda tolkningsfrågan må framhållas att med uttrycket annat sådant meddelande avses endast vissa sedvanliga notiser, vilka på grund av sitt innehåll ha samma uppgift som annons. Om i en tidning influtit t. ex. en giftermåls- eller födelseannons, vilken framstår som smädlig endast för den som närmare känner de däri angivna personerna, och denna annons även föranlett en sedvanlig notis på annan plats i tidningen eller i annan tidning, bör stadgandet gälla såväl annonsen som notisen. Däremot kan stadgandet icke tillämpas i fråga om andra nyhetsmeddelanden.

3 §.

Detta stadgande har jag behandlat i samband med förslagets grundprinciper. Såsom jag därvid framhållit har det av de sakkunniga föreslagna stadgandet utvidgats i två hänseenden: dels har i första stycket tillfogats en bestämmelse i syfte att i sådana fall, då ett meddelande icke influtit i skriften, möjliggöra beivran av ett därigenom förövat ärekränkingsbrott mot enskild person och dels har bestämmelsen i andra stycket gjorts tillämplig även i fråga om brott mot tystnadsplikt, som är föreskriven i annan författning än lag. Beträffande räckvidden av den sålunda i första stycket upptagna bestämmelsen må framhållas att med uttrycket ärekränkning mot enskild person åsyftas sådana brott, varå allenast de i 16 kap. strafflagen upptagna bestämmelserna äro tillämpliga men som icke innefatta brott mot allmän verksamhet enligt 10 kap. I och för sig är det således icke uteslutet att även den som är ämbetsman kan bli föremål för ärekränkning i sin egenskap av enskild person. Sker ärekränkningen i och för hans befattning, faller den icke under det nu avsedda stadgandet.

I fråga om tolkningen av andra stycket anför *militieombudsmannen* att, enligt vad de sakkunniga uttalat (s. 125), av allmänna grundsatser följer

att befattningshavare, även då uttrycklig föreskrift icke meddelats, har tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling som är hemlig. Därav kunde möjligen dragas den slutsatsen att under andra stycket skall vara att hänföra varje fall, då uppgift lämnats ur en enligt sekretesslagen hemlig handling. En sådan tolkning kan emellertid, enligt militieombudsmannens mening, icke vara avsedd.

Mot detta uttalande av militieombudsmannen har jag icke något att invända. Att lämnande av meddelande rörande innehållet i hemlig handling, vare sig muntligen eller genom utlämnande av handling, icke i och för sig faller under stadgandet i andra stycket torde framgå av att handlingens utlämnande särskilt nämnts i tredje stycket.

4 §.

Såsom jag anfört vid behandlingen av förslagets huvudgrunder har jag ansett denna paragraf i de sakkunnigas förslag böra omarbetas på det sättet att utförligare brottsbeskrivningar upptagas, dock med bibehållande av den anknytning till den allmänna strafflagen som de sakkunniga föreslagit. I samband därmed har i anledning av påpekande från straffrättskommitténs sida även vissa kompletteringar gjorts. Sålunda har under 1—3 särskilt angivits försök eller förberedelse. Beträffande innebörden av dessa begrepp hänvisas till strafflagen; dock må betonas att det här, liksom i fråga om övriga i paragrafen angivna brott, endast avses att en utgiven tryckt skrift innefattar försök eller förberedelse. Däremot har jag icke, såsom kommittén ifrågasatt, ansett brotten förgripelse mot tjänsteman och övergrepp i rättssak böra betraktas som tryckfrihetsbrott; härom hänvisas till vad de sakkunniga anfört angående hotelse (s. 251). Vissa i yttrandena berörda frågor rörande omfattningen av vad som skall anses som otillåtet yttrande har jag redan behandlat i samband med den till riksdagen avlåtna propositionen med förslag till lag om ändring i strafflagen m. m. (nr 80 s. 438—443). Det må framhållas att under krigsförräderi upptagits endast de gärningar som kunna vara av beskaffenhet att utgöra tryckfrihetsbrott. Motsvarande stadgande i strafflagen har ett vidsträcktare innehåll.

Upphävandet av det nu gällande stadgandet i 3 § 12 mom. angående lögnaktiga uppgifter och vrängda framställningar till allmänhetens förvillande och förledande har föranlett erinringar i några yttranden. *Justitiekanslersämbetet* framhåller att stadgandet kommit till flitig användning och inneburit ett visst skydd för den enskilde. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner angeläget att, med hänsyn till bortfallandet av detta stadgande, den allmänna strafflagen kompletteras med bestämmelser i detta ämne, t. ex. i fråga om angrepp mot död person eller hets mot folkgrupp.

De sakkunniga ha närmare redogjort för innebörden av det nu avsedda stadgandet i 3 § 12 mom. gällande tryckfrihetsförfordning (s. 128—130) samt uttalat att ett bibehållande av detta allenast i avbidan på strafflagsrevisionen icke vore tillräckligt motiverat. Det må påpekas att i vissa hänseenden hit-

hörande frågor upptagits redan i det förslag till ändring i strafflagen, vilket förelagts årets riksdag och i anslutning härtill reglerats i förevarande paragraf samt att i övrigt dessa spörsmål sammanhånga med de delar av strafflagens brottsbestämmelser, vilka ännu icke berörts av strafflagsrevisionen. Sistnämnda frågor torde emellertid i en nära framtid bli behandlade.

5 §.

Vad de sakkunniga i denna paragraf föreslagit angående otillåtet offentliggörande genom tryckt skrift har jag redan berört i den allmänna redogörelsen för förslaget; i yttrandena har detta förslag i allmänhet godtagits. Dock anför *justitiekanslersämbetet* att förslaget synes väl snävt. Därest en i allmän handling förekommande hemlig uppgift medvetet röjs i tryckt skrift, t. ex. angående enskilda förhållanden som äro sekretessbelagda i 1918 års lag angående åtgärder mot utbredande av könssjukdomar eller 1938 års lag om avbrytande av havandeskap, torde det vara på sin plats att anse tryckfrihetsbrott föreligga och således straffa den enligt vanliga regler ansvarige. Om än svårigheter möta att precisera det straffbara området, anser ämbetet kravet på rättsskydd för de intressen varom här är fråga vara så starkt att det ej torde böra avvisas.

Den omständigheten att de sakkunniga icke medtagit ett i gällande tryckfrihetsförordning upptaget förbud mot publicering av vissa enskilda brev har föranlett ett uttalande av *landsarkivarien i Uppsala*, som önskar detta förbud bibehållet.

De sakkunnigas förslag i fråga om otillåtet offentliggörande överensstämmer nära med vad redan nu gäller. Utgivandet av en allmän handling i tryck är väl förbjudet, om handlingen är hemlig, men detta förbud sträcker sig icke till återgivande av varje uppgift en sådan handling innehåller. Ett mera allmänt publiceringsförbud, vilket gäller oavsett om uppgifterna erhållits från allmänna handlingar eller på annat sätt, finnes nu blott i fråga om sådant som med hänsyn till rikets säkerhet bör hållas hemligt. Vad *justitiekanslersämbetet* föreslagit skulle alltså utgöra en väsentlig utvidgning av straffbuden i jämförelse med gällande rätt, och en sådan utvidgning anser jag mig icke kunna förorda. Vad angår förbudet att offentliggöra enskilda brev så är stadgandet härom oklart och dess innebörd osäker. De sakkunniga ha anfört att, såvitt angår enskilda brev i allmänt förvar, utöver de bestämmelser som gälla angående allmänna handlingar och deras offentlighet, ytterligare bestämmelser ej erfordras. I den mån stadgandet avser brev i enskild ägo föreligger en fråga som icke bör regleras i tryckfrihetsförordningen. Jag ansluter mig till vad de sakkunniga sålunda uttalat.

6 §.

De sakkunniga ha i denna paragraf upptagit en hänvisning till lag i fråga om påföljd för brott, som avses i 4 och 5 §§. Förslaget innehåller alltså icke

några självständiga straffsatser för dessa brott, såsom i viss utsträckning förekommer i den nu gällande tryckfrihetsförordningen. *Svenska journalistföreningen* anser det böra föreskrivas att den som återgiver offentlig handling icke kan drabbas av straff för handlingens innehåll samt hänvisar här- om till den före år 1937 gällande ordningen.

Före år 1937 voro de i 3 § tryckfrihetsförordningen upptagna straffbuden icke tillämpliga i fråga om allmän handling, som utgivits i tryck. Detta inne- bar emellertid ej att icke jämväl handlingens innehåll kunde medföra straff, om detta var förgripligt; härom fanns en särskild bestämmelse i 2 §. År 1937 bortogs denna bestämmelse och föreskrevs i stället i 2 § 11 mom. att rätt att i tryck utgiva allmän handling icke medför befrielse från ansvar för miss- bruk av tryckfriheten, som skriftens utgivande enligt 3 § kan innefatta. Någon principiell ändring i fråga om ansvar även för handlingens förgrip- liga innehåll gjordes alltså icke genom denna lagändring, men väl uppkom- mo ökade möjligheter att ingripa, särskilt mot ärekränkingsbrott.

Förslaget bygger på att rätten att offentliggöra allmän handling betrak- tas endast som en sida av en allmän publikationsfrihet; den tryckta skrif- ten bedömes enligt enhetliga regler, oavsett om den innefattar återgivande av allmän handling eller andra yttranden eller meddelanden. Härvid kunna såväl otillåtet yttrande som otillåtet offentliggörande förekomma i samma skrift. Av allmänna regler följer att båda dessa brott kunna medföra straff; någon motsvarighet till bestämmelsen i 2 § 11 mom. är således icke behöv- lig. Att å andra sidan, såsom journalistföreningen synes avse, föreskriva att straffbuden mot otillåtet yttrande icke skola gälla i fråga om allmän handling, vilken utgivits i tryck, kan icke vara lämpligt. Frågan gäller främst, i vilken utsträckning det bör vara tillåtet att meddela sakliga upp- lysningar, även om dessa kunna vara kränkande för någon som därav be- röres; denna fråga sammanhänger med det vid pågående strafflagsrevision aktuella spörsmålet om sanningsbevisning i ärekränkingsmål. Det bör emel- lertid i varje fall icke göra någon skillnad, om dessa upplysningar medde- lats genom ett ordagrant återgivande av allmän handling eller på annat sätt.

7 §.

De sakkunniga ha i första och andra styckena av denna paragraf upp- tagit regler rörande konfiskation av tryckt skrift; dessa ha icke föranlett någon erinran i yttrandena.

Härutöver har jag i tredje stycket infört även bestämmelser om utgiv- ningsförbud i vissa fall. Beträffande dessa bestämmelser hänvisas till vad jag i det föregående anført i samband med behandlingen av fråga om sär- skilda bestämmelser för krigstid.

Stadgandena i tredje stycket avse domstols beslut om utgivningsförbud; beträffande provisoriskt utgivningsförbud i avbidan på domstolens pröv- ning hänvisas till 10 kap. 1 § andra stycket.

I fjärde stycket upptagas regler om konfiskering av periodisk skrift, som utgives i strid mot utgivningsförbud eller för att kringgå sådant förbud. Motsvarande bestämmelser om beslag äro införda i 10 kap. 13 §. Beträffande straff hänvisas till 5 kap. 14 § och 6 kap. 3 §.

8 KAP.

Ansvarighetsregler.

Frågan om ansvarighet för tryckfrihetsbrott har jag ur principiella synpunkter behandlat i det föregående. De regler som från de därvid angivna utgångspunkterna föreslås för periodisk skrift och för annan tryckt skrift innebära i huvudsak följande.

För periodisk skrift svarar i allmänhet utgivaren ensam; har utgivarens befogenhet av den ordinarie utgivaren överlämnats till ställföreträdare, får denne bära utgivaransvaret (1 §).

I vissa fall, då utgivare ej finnes eller denne ej kan göras ansvarig, inträder subsidiärt ansvar för annan, i första hand för skriftens ägare (2 §). Det är nämligen på ägaren det bör ankomma att tillse att behörig utgivare finnes och att denne är anmäld i föreskriven ordning. I syfte att förhindra att en helt utomstående person anmäles såsom utgivare och i denna egenkap får svara för skriften föreslås att ägaren skall bära ansvaret, då utgivaren var utsedd för skens skull eller denne eljest uppenbart icke innehade den befogenhet som skall tillkomma honom. I viss utsträckning kan även ansvar för boktryckare och utspridare förekomma (3—4 §§).

Beträffande tryckt skrift, som ej är periodisk, innebär förslaget, liksom gällande rätt, att författaren i första hand skall svara för skriften. Vissa begränsningar i författarens ansvar förekomma dock, bl. a. av hänsyn till hans anonymitetsrätt (5 §).

Reglerna om subsidiärt ansvar för nu avsedda skrifter innebära i allmänhet att, då författaren ej är ansvarig, förläggaren har att svara för skriften; i vissa fall kan ansvaret övergå på boktryckare eller utspridare (7—9 §§).

I vissa situationer kan ansvaret för tryckt skrift, som ej är periodisk, drabba utgivare (6 §). Reglerna härom ha gjorts mera begränsade än motsvarande bestämmelser i gällande tryckfrihetsförordning. Enligt gällande rätt kan sådant utgivaransvar förekomma för den som översätter utländsk mans skrift eller utgiver annans skrift utan dennes medgivande eller skrift, vars författare avlidit, ävensom för den som leder utgivningen av icke periodisk skrift, vilken innehåller bidrag av icke namngivna författare i vad angår sådana bidrag. I förslaget förekommer sådant utgivaransvar i fråga om skrift, vilken innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, t. ex. uppslagsverk, festskrifter, årsböcker eller tidskrifter, som icke utkomma i den omfattning att de äro periodiska. Därjämte kan utgivare vara ansvarig för avliden författares verk. I övrigt upptages icke något fall

av utgivaransvar för tryckt skrift, som ej är periodisk. Vad särskilt angår översättning anföra de sakkunniga att författaren i princip bör svara för denna och att, om författaren icke kan göras ansvarig, ansvaret bör övergå på förläggaren. Utgivaren har samma rätt till anonymitet som författare. Han blir således ansvarig endast om han uppgivits vara utgivare; eljest övergår ansvaret på förläggaren.

Såsom jag förut framhållit ha de förhållanden som rådde, då skriften utgavs, i princip ansetts böra vara avgörande för ansvaret, vare sig fråga är om periodisk skrift eller annan tryckt skrift. Vad särskilt angår de fall då den ansvarige icke kan anträffas inom riket eller på grund av ålder eller sinnesbeskaffenhet icke är straffbar har den angivna principen kommit till uttryck i särskilda bestämmelser (10 §).

De sakkunnigas förslag innebär att de ansvarighetsregler, för vilka jag nu redogjort, skola gälla ej blott i fråga om otillåtet yttrande utan även beträffande otillåtet offentliggörande; denna ståndpunkt motiveras närmare i betänkandet (s. 155—156).

1 §.

De i denna paragraf upptagna reglerna om ansvar för utgivare av periodisk skrift och ställföreträdare för denne ha berörts endast i några yttranden. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att en namngiven författare i periodisk skrift bör svara för innehållet i en av honom författad artikel. *Förste stadsfiskalen i Stockholm* uttalar att den förfördelade bör ha rätt att vända sig mot meddelaren, då utgivaren i syfte att freda sig uppgiver sagesmannen eller denne eljest framgår av innehållet, såsom fallet är beträffande signerade tidningsartiklar, samt av omständigheterna framgår att utgivaren varit i god tro.

Justitiekanslersämbetet ifrågasätter om ställföreträdares ansvarighet under alla omständigheter bör vara knuten till att han är angiven på skriften såsom utgivare och anför härom:

För att ställföreträdare skall bliva ansvarig synes ovillkorligen fordras, att han å skriften är angiven som utgivare. Den frågan inställer sig, om detta gäller också, därest vid något enstaka tillfälle, genom förbiseende eller avsiktligen, ställföreträdares namn ej utsatts å skriften såsom utgivare. Utgivaren kan exempelvis enligt 10 § andra stycket ha överlämnat till ställföreträdare att utöva befogenheten som utgivare under två månader och ställföreträdaren låter i syfte att undgå ansvarighet för en brottslig artikel i ett visst tidningsnummer ej utsätta sitt namn såsom utgivare av numret. Besvaras den angivna frågan jakande, uppkommer spørsmålet vem som i dylikt fall är ansvarig.

Den i några yttranden berörda frågan, huruvida regeln om utgivarens ansvar för periodisk skrift bör vara undantagslös eller om i vissa fall ansvaret bör kunna drabba författare eller meddelare, har tidigare vid flera tillfällen diskuterats på sätt framgår av de sakkunnigas betänkande (s. 148—149). De sakkunniga anföra att främst hänsynen till utgivarens aukto-

ritativa ställning talar för att denne bör ha att svara även för namngivna författares bidrag samt att ansvar för författaren ej skulle underlätta beivran av tryckfrihetsbrott och att det ej heller kan antagas att det skulle vara till gagn för yttrandefriheten. Jag anser ej tillräckliga skäl föreligga att införa något undantag från den sedan gammalt gällande regeln om utgivarens ansvar för periodisk skrift.

Då ställföreträdare är ansvarig, bör detta framgå av skriften. Föreskrift härom finnes i 5 kap. 11 § och underlåtenhet kan enligt 16 § i samma kapitel medföra särskilt bötesstraff. Såsom justitiekanslersämbetet framhållit synes emellertid ställföreträdarens ansvar icke ovillkorligen böra vara beroende av att han sålunda är angiven på skriften. I undantagsfall, t. ex. då uppgiften på skriften av förbiseende bortfallit, bör det vara möjligt att på annat sätt visa att utgivarskapet utövats av någon som är anmäld såsom ställföreträdare och som är behörig därtill. Därför har andra stycket i paragrafen omformulerats. Det må framhållas att ställföreträdaren icke enbart genom underlåtenhet att utsätta sitt namn å skriften kan undgå ansvar för en artikel, som införes däri då han utövar utgivarskapet. Om hans befogenhet frånges honom eller han eljest frånträder utgivarskapet, uppkommer frågan, huruvida den ordinarie utgivaren är ansvarig för skriften eller om ansvaret övergår på skriftens ägare. Detta får bedömas enligt de regler som eljest gälla härom.

2—4 §§.

De regler som de sakkunniga föreslagit i dessa paragrafer ha ej föranlett annan erinran än att *Svenska boktryckareföreningen* anser att, om någon som bort svara före boktryckaren lämnat oriktiga uppgifter, boktryckaren bör bli ansvarig endast om han gjort sig skyldig till oaktsamhet vid godtagande av uppgifterna.

Det torde redan nu vara ytterst sällsynt att boktryckare ställes till ansvar för tryckfrihetsbrott och de föreslagna reglerna innebära i detta hänseende att boktryckaren i allmänhet kan göras ansvarig endast då han haft anledning räkna därmed, såsom då han trycker en anonym författares skrift utan att av denne kräva skriftlig förklaring om författarskapet. Vad särskilt angår de av föreningen berörda fallen, då någon före boktryckaren ansvarig lämnat oriktig uppgift, må framhållas att en sådan uppgift åtminstone i viss utsträckning kan medföra beivran. Om t. ex. en person som utan författarens samtycke tillägnat sig dennes manuskript falskeligen i författarens namn skriver under ett avtal om tryckning eller gör en påteckning på korrektur om trycklov, torde detta kunna utgöra ett förfalskningsbrott (12 kap. 1 § i förslag till lag om ändring i strafflagen). Det torde icke föreligga tillräckliga skäl att i tryckfrihetsförordningen införa någon särskild bestämmelse av det innehåll föreningen avsett.

5—9 §§.

Beträffande innehållet i dessa stadganden angående ansvarigheten för tryckt skrift, som ej är periodisk, ha i huvudsak några anmärkningar icke framställts i yttrandena.

Svenska journalistföreningen anser dock att ansvar för utgivare icke bör förekomma i fråga om sådan skrift. Å andra sidan tillstyrker *Svenska boktryckareföreningen* ansvar för utgivare i det fall som avses i 6 § första stycket.

Såsom jag redan framhållit i inledningen till detta kapitel innebära de föreslagna reglerna om ansvar för utgivare av tryckt skrift, som ej är periodisk, en begränsning av de fall, då sådant ansvar kan förekomma. I de fall som sålunda kvarstå torde dylikt ansvar vara motiverat.

I anledning av ett uttalande i yttrandena må framhållas att det på grund av de i 5 kap. 12 och 13 §§ givna definitionerna kan inträffa att samma person är både utgivare och förläggare. Om han i sådant fall icke är ansvarig såsom utgivare, kan likväl ansvar drabba honom i hans egenskap av förläggare. Såsom förläggare åtnjuter han icke anonymitet. Beträffande tolkningen av stadgandet i 6 § må vidare framhållas att, såsom med tillräcklig tydlighet torde framgå av paragrafen, utgivaren även i det fall som avses i andra stycket kan göras ansvarig endast om han på sätt i 3 kap. 3 § sägs uppgivits vara utgivare för skriften. För avliden författares skrift svarar i sådant fall utgivaren i första hand; är utgivaren däremot anonym eller finnes ej särskild utgivare övergår ansvaret enligt 7 § på förläggaren.

10 §.

Innehållet i denna paragraf har jag berört i inledningen till detta kapitel. *Svea hovrätt* påpekar att när fråga är om utländsk medborgare, som uppehåller sig här i landet, det understundom kan vara svårt att bedöma, huruvida han har hemvist inom riket. *Svenska boktryckareföreningen* anser att boktryckaren i de fall som avses i första stycket bör vara ansvarig endast om han vid skriftens utgivning känt till att den före honom ansvarige saknade hemvist i riket.

Föreskrifter om övergång av ansvaret, då den eljest ansvarige saknar känt hemvist i riket äro uppenbarligen nödvändiga för att ansvar skall kunna utkrävas, t. ex. i sådana fall då förläggare här i riket utger en utom riket bosatt författares verk. Även om det i vissa speciella situationer kan vara svårt att avgöra, huruvida hemvist i riket föreligger eller ej, torde dock den angivna regeln giva tillräcklig ledning för att det i de flesta fall skall kunna på förhand bedömas, vem som bär ansvaret för skriften. Att göra ansvarsövergång beroende av att den på vilken ansvaret övergår känt till att den före honom ansvarige saknade hemvist i riket kan ej anses lämpligt; det bör åligga honom att förvissa sig om hur därmed förhåller sig. Däremot är det naturligt att, såsom de sakkunniga föreslagit, i de situationer som

avses i andra stycket en förutsättning är att den på vilken ansvaret övergår ägt eller bort äga kännedom om den omständighet som föranleder övergången.

11—12 §§.

Mot de i dessa paragrafer upptagna bestämmelserna ha några särskilda anmärkningar icke framställts i yttrandena. Beträffande de subjektiva omständigheter som behandlas i 12 § må dock hänvisas till straffrättskommitténs i den allmänna redogörelsen för yttrandena angående ansvarighetssystemet återgivna uttalanden.

9 KAP.

Om tillsyn och åtal.

Den gällande tryckfrihetsförordningen innehåller särskilda, från reglerna i allmän lag avvikande bestämmelser om tillsyn över lagens efterlevnad, om åtal för tryckfrihetsbrott och andra brott mot lagens bestämmelser och om tvångsmedel i anledning av tryckfrihetsbrott. I princip innebära dessa bestämmelser att de vanliga polis- och åklagarmyndigheterna i orterna icke äga ingripa mot tryckta skrifter av eget initiativ; rätten att besluta därom har förbehållits vissa centrala organ, chefen för justitiedepartementet och justitiekanslern. För att likväl en effektiv beivran av tryckfrihetsbrott skall bli möjlig, bygga dessa myndigheters åtgärder på en granskning av allt som utgives i tryck, utövad av chefen för justitiedepartementet med biträde av särskilda ombud i orterna. Då tryckt skrift vid denna granskning finnes böra föranleda åtal, överlämnas den av chefen för justitiedepartementet till justitiekanslern, som låter utföra åtal genom en av honom förordnad åklagare.

Inom rättsvetenskapen ha olika meningar kommit till uttryck beträffande förhållandet mellan chefens för justitiedepartementet och justitiekanslerns befogenheter enligt gällande rätt. Enligt den mening som synes vara mera allmänt omfattad har justitiekanslern, då skriften överlämnats till honom av chefen för justitiedepartementet för åtal, att självständigt pröva om åtal bör komma till stånd; han är därför ansvarig för anställt åtal. Uppenbart är emellertid att chefens för justitiedepartementet ställningstagande till åtalsfrågan i praktiken blir avgörande för om åtal skall komma till stånd eller icke. Denna uppfattning ligger till grund för anmärkningar som i riksdagen vid flera tillfällen framställts mot departementschefen på grund av underlåtenhet att remittera tryckt skrift till justitiekanslern för åtal. Några delade meningar torde icke råda om att justitiekanslern enligt gällande rätt även utan remiss från chefen för justitiedepartementet äger väcka åtal, vilken befogenhet i praktiken utövas beträffande vissa slag av brott, som äro av den beskaffenhet att chefens för justitiedepartementet prövning icke anses behövlig.

Såsom närmare framgår av betänkandet (s. 162—164) ha förslag tidigare förekommit såväl att helt överflytta tillsynen över tryckta skrifter och åtalsprövningen till justitiekanslern som att begränsa dennes åtalsrätt.

De sakkunnigas förslag innebär i de hänseenden som nu behandlats icke någon principiell avvikelse från den rådande ordningen för tillsyn och åtalsprövning. Dessa uppgifter skola alltså alltjämt vara undantagna från de lokala polis- och åklagarmyndigheternas befogenheter och i stället ankomma på chefen för justitiedepartementet och justitiekanslern på samma sätt som nu gäller.

1 §.

Den grundläggande regeln i denna paragraf angående övervakningen av tryckta skrifter har icke föranlett någon erinran.

2 §.

I denna paragraf föreslagna åtalsregler ha i huvudsak godtagits i ytt-
randena.

Enligt de sakkunnigas förslag skulle även allmän åklagare vara behörig åtala brott, som avses i 6 kap. *Justitiekanslersämbetet* ifrågasätter lämpligheten härav samt anför:

För justitiekanslersämbetet är det visserligen ett intresse att ej bliva belastat med ärenden, som lika väl kunna handläggas av andra, och ur denna synpunkt kunde det vara skäl att från justitiekanslerns uteslutande åtalsrätt avskilja ordningsmålen i allmänhet. Å andra sidan kan det te sig önskvärt, att de allmänna åklagarna icke i något hänseende ha att taga befattning med tillsynen över tryckfriheten. Ur arbetsbördesynpunkt spela dessa ärenden en ganska ringa roll, och det kanske är av värde att en enda myndighet i riket är behörig att handlägga dem. Det vill dock i så fall förefalla mest konsekvent, om även otillåten spridning finge åtalas blott av justitiekanslern.

På grund av vad justitiekanslersämbetet sålunda anfört har jag borttagit bestämmelsen om åtalsrätt för allmän åklagare i vissa fall; även åtal för brott, som avses i 6 kap., skall således alltid ankomma på ämbetets prövning.

3 §.

I denna paragraf ha de sakkunniga i huvudsaklig överensstämmelse med vad redan nu gäller upptagit särskilda preskriptionsbestämmelser. Dessa innebära att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas inom sex månader från det skriften utgivits och granskningsexemplar avlämnats, dock med undantag för det fall, då sådant åtal skett och därefter nytt åtal väckes mot annan ansvarig. Vid sidan härom gälla emellertid även de allmänna preskriptionsbestämmelser som äro upptagna i strafflagen. Dessa allmänna bestämmelser få betydelse, då granskningsexemplar icke lämnats men lik-

väl så lång tid efter skriftens utgivning förflutit att straff för brottet förfallit. I fråga om enskilt åtal gälla endast de allmänna bestämmelserna.

Justitiekanslersämbetet framhåller att det i praxis förekommit att den allmänna preskriptionstiden utgått före den i paragrafen angivna tiden av sex månader samt ifrågasätter, huruvida icke för inträde av preskription borde fordras att båda de stadgade tiderna utlupit. Den särskilda sexmånadersfristen innebär en privilegiering av de för tryckfrihetsbrott ansvariga och borde motsvaras av en förlängning av eljest gällande preskriptionstid, därest granskningsexemplar icke avlämnades. *Svea hovrätt* påpekar att det föreslagna stadgandet innefattar en saklig ändring i förhållande till vad nu gäller; enligt detta skall nämligen icke, såsom för närvarande, krävas delgivning av åtalet utan allenast stämningsansökan inom den angivna tiden. Bestämmelserna i nya RB innebära att åtal anses väckt, då stämningsansökan inkommer till rätten. Enligt de allmänna, i 5 kap. 14 § strafflagen upptagna preskriptionsbestämmelserna förfaller straff, om den misstänkte ej häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom där angivna tider. Hovrätten anser skäl kunna anföras för att en så kort preskriptionstid som sex månader bör kunna avbrytas redan genom åtalets väckande men framhåller å andra sidan att en sådan regel kan medföra olägenheter. Det borde övervägas om det icke vore lämpligt att avsevärt förlänga den särskilda preskriptionstiden. Den jämförelsevis korta tiden av sex månader kan väl anses ha varit tillfyllest, så länge det enligt gällande ansvarighetsregler är sörjt för att en ansvarig praktiskt taget alltid skall finnas att tillgå inom landet, men synes väl knappt tilltagen under de nya förhållandena. I samband med en sådan förlängning av preskriptionstiden borde införas den för avbrott av åtalspreskription i övrigt gängse regeln att för sådant avbrott fordras häktning eller delgivning av åtal för brottet.

Den särskilda preskriptionsregeln för allmänt åtal av tryckfrihetsbrott har i viss mån en annan uppgift än eljest gällande preskriptionsbestämmelser. Syftet därmed är att det, med hänsyn till att tryckta skrifter äro underkastade granskning av chefen för justitiedepartementet och dennes ombud, inom en förhållandevis kort tid bör stå klart, huruvida ingripande mot skriften kommer till stånd. Däremot föreligger icke i och för sig någon anledning att straff för brottet skall förfalla tidigare än i andra fall. Därför bör det vara tillräckligt att inom den angivna tiden åtal väckes enligt de regler som gälla härom. Har sådant åtal väckts, böra därefter möjligheter föreligga såväl att mot den i första hand åtalade vidtaga alla de åtgärder som lagligen kunna förekomma för åtalets genomförande som att väcka nytt åtal mot annan för brottet ansvarig. Härvid gäller dock enligt allmänna preskriptionsbestämmelser att häktning eller delgivning av åtal skall ha skett inom viss tid från brottets begående. Vissa skäl skulle väl kunna tala för att, såsom justitiekanslersämbetet ifrågasatt, den särskilda preskriptionsbestämmelsen i tryckfrihetsförordningen skulle kunna medföra även förlängning av eljest gällande preskriptionstider i sådana fall, då avläm-

nande av granskningsexemplar försummats. Jag har dock icke funnit lämpligt ändra vad i sådant hänseende redan nu gäller; de allmänna reglerna att straff förfaller efter viss tid böra sålunda alltså gälla vid sidan om den särskilda preskriptionsregeln i tryckfrihetsförordningen.

4—5 §§.

Vad de sakkunniga i dessa paragrafer föreslagit har icke föranlett någon erinran i yttrandena.

10 KAP.

Om beslag och utgivningsförbud.

Såsom jag förut framhållit innebär förslaget att konfiskation av tryckt skrift i administrativ ordning icke vidare skall förekomma; de bestämmelser om sådan konfiskation i vissa undantagsfall som nu äro upptagna i tryckfrihetsförordningen ha icke överflyttats till förslaget. Däremot skall liksom hittills tryckfrihetsbrott efter domstols prövning kunna föranleda konfiskation av skriften. För att säkerställa sådan konfiskation och i avbidan på domstolens prövning av konfiskationsfrågan hindra vidare spridning av skriften kan denna enligt gällande bestämmelser beläggas med kvarstad. Enligt förslaget skall alltså sådant tvångsmedel, som i överensstämmelse med nyare terminologi benämnes beslag, kunna förekomma. Skriftens läggande under beslag skall, liksom i gällande rätt, ankomma på chefen för justitiedepartementet, innan åtal väckts eller frågan om konfiskation eljest dragits under domstolens prövning. Chefen för justitiedepartementet skall även äga uppdraga åt tryckfrihetsombud att förordna om beslag. Under rättegång skall domstolen, liksom för närvarande, äga befogenhet att förordna om beslag eller att, om skriften lagts under beslag, häva beslaget. Innebörden av beslag överensstämmer i huvudsak med vad nu gäller om kvarstad. Beslaget skall sålunda verkställas av polismyndighet, därvid de för spridning avsedda exemplar av skriften som anträffas skola omhändertagas. Vidare medför beslaget spridningsförbud för exemplar, vilka icke blivit omhändertagna.

För att möjliggöra ett snabbt ingripande mot tryckta skrifter i vissa fall föreslås att, såsom förberedelse till beslag och i avbidan på beslut därom, tryckt skrift skall kunna tagas i förvar. Sådan åtgärd skall kunna förekomma beträffande skrifter med uppenbart pornografiskt innehåll och åtgärden ankommer i dylika fall principiellt på polismyndighet. Såsom en ersättning för de administrativa ingripanden i form av indragning som nu kunna vidtagas mot vissa disciplinupplösande skrifter, då dessa spridas vid trupp eller ombord å flottans fartyg, föreslå de sakkunniga att vissa militära befälhavare skola äga taga tryckt skrift i förvar. Förutsättning härför är att skriften anträffas vid avdelning av krigsmakten och att den

uppenbart innefattar sådan straffbar uppvigling att krigsman därigenom kan förledas åsidosätta sin tjänsteplikt. I båda de nu angivna fallen skall, då tryckt skrift tagits i förvar, denna insändas till chefen för justitiedepartementet, som har att pröva frågan om beslag. Åtgärden blir alltså bestående, endast om den leder till beslag, vilket i sin tur måste följas av åtal eller, i undantagsfall, av ansökan till domstol om skriftens konfiskering.

Den i 7 kap. 7 § tredje stycket upptagna regeln om utgivningsförbud har föranlett stadganden även i detta kapitel i syfte att möjliggöra provisoriskt förbud i avbidan på domstolens beslut.

1—9 §§.

Beträffande dessa paragrafer ha endast några detaljfrågor berörts i yttrandena. *Överbefälhavaren* ifrågasätter lämpligheten av att beslag, varom tryckfrihetsombud förordnat, skall verkställas endast i den orten. Vidare anser överbefälhavaren föreskriften, att verkställighet av beslag skall omfatta endast de för spridning avsedda exemplaren, erbjuda möjlighet att från beslaget undanhålla exemplar av skriften. Å andra sidan framhålla *riksbibliotekarien* och *överbibliotekarierna vid universitetsbiblioteken* viken av att arkivexemplar lämnas även av beslagtagna skrifter.

På grund av vad sålunda anförts må framhållas att bestämmelsen i 2 § om rätt för chefen för justitiedepartementet att uppdraga åt tryckfrihetsombud att meddela förordnande om beslag å tryckt skrift torde erbjuda tillräckliga möjligheter att anordna ett snabbt ingripande, då så visar sig vara nödvändigt. Förordnande om beslag bör dock, såsom de sakkunniga framhållit, i regel meddelas endast av chefen för justitiedepartementet. Därför bör ej heller tryckfrihetsombudets förordnande verkställas annat än i den ort hans uppdrag omfattar. Föreskriften att verkställighet av beslag å tryckt skrift uteslutande skall omfatta de för spridning avsedda exemplaren innebär, såsom de sakkunniga framhållit, att verkställigheten icke får beröra t. ex. exemplar som enskild person redan förvärvat eller som finnas i allmänt bibliotek eller arkiv. Vidare skola de för arkivleverans avsedda exemplaren kvarlämnas hos boktryckaren.

Frågan om utgivningsförbud, som avses i 7 kap. 7 § tredje stycket, har föranlett tillägg i 1 § samt jämkning av ordalagen i några av de övriga paragraferna.

10—12 §§.

De sakkunniga ha i 10—12 §§ föreslagit bestämmelser om tryckt skrifts tagande i förvar såsom en provisorisk åtgärd i avbidan på förordnande om beslag. I 10 § avses uppenbart sedlighetssårande skrifter och i 11 § vissa uppviglande skrifter, vilka spridas vid avdelning av krigsmakten; 12 § innehåller föreskrift om anmälan till chefen för justitiedepartementet, då skrift tagits i förvar.

De sålunda föreslagna bestämmelserna ha i huvudsak godtagits i yttran-

dena. Överbefälhavaren ifrågasätter, om icke den i 10 § angivna befogenheten för polismyndighet att taga tryckt skrift i förvar bör avse även tryckt skrift, som uppenbart röjer för rikets säkerhet betydelsefulla uppgifter. Då sådan uppvigling som avses i 11 § även kan rikta sig mot det civila försvarets olika organ anser överbefälhavaren att befogenhet enligt detta lagrum bör tillkomma även polisman och avse uppvigling av personal utom krigsmakten. Vidare förordas att, med hänsyn till att även civilmilitära befattningshavare kunna föra befäl, uttrycket officers eller underofficers grad ersättes med officers eller underofficers tjänstegrad eller tjänsteklass. *Cheferna för armén och marinen* föreslå att bestämmelsen i 10 § skall avse, förutom sedlighetsårmande skrifter, även tryckta skrifter som innefatta högförräderi, krigsförräderi och uppror.

Det bör betonas att beslag är den åtgärd som lagstiftningen anvisar såsom ett förberedande ingripande mot tryckt skrift i anledning av åtal. Då emellertid i de nu avsedda paragraferna även skrifts tagande i förvar i avbidan på förordnande om beslag medgives, har detta skett med hänsyn till att i vissa situationer tryckta skrifter spridas på sådant sätt att ett omedelbart ingripande mot spridningen i uppenbara fall kan vara nödvändigt. Detta gäller i första hand vissa pornografiska skrifter, som spridas genom kolportage eller eljest på sådant sätt att de äro svåråtkomliga för beslag, om ej ett omedelbart ingripande från polismyndigheten kan ske. Vidare gäller vad nu sagts vissa uppviglande skrifter, som spridas vid avdelning av krigsmakten, t. ex. i samband med värnpliktsinryckningar. De speciella bestämmelserna ha således icke i och för sig föranletts av brottens beskaffenhet utan av det spridningssätt som i praktiken visat sig förekomma vid dessa brott. Att utvidga bestämmelserna till att avse även andra brott än de sakkunniga föreslagit anser jag därför icke påkallat. Ej heller synes en sådan utvidgning att även vissa civilmilitära befattningshavare äga ingripa vara nödvändig; som regel bör beslut av bestraffningsberättigad befälhavare kunna inhämtas. Endast i undantagsfall bör annan befälhavare, t. ex. den som har hand om transport av inryckande värnpliktiga, omedelbart ingripa. Över huvud taget böra bestämmelserna om tryckt skrifts tagande i förvar icke begagnas annat än i alldeles uppenbara fall och då beslut om beslag icke kan inhämtas. Om chefen för justitiedepartementet icke anser sig böra förordna om beslag, skola nämligen de vidtagna åtgärderna återgå och skriften således återlämnas till den, från vilken den tagits i förvar.

13 §.

Detta stadgande, som saknar motsvarighet i de sakkunnigas förslag, har föranletts av att periodisk skrift, som sprides i strid mot utgivningsförbud enligt 7 kap. 7 § tredje stycket eller 1 § andra stycket i detta kapitel eller för att kringgå sådant förbud, bör kunna tagas i beslag. Om konfiskering av sålunda beslagtagen skrift stadgas i 7 kap. 7 § fjärde stycket.

11 KAP.

Om enskilt anspråk.

Den gällande tryckfrihetsförordningen innehåller i huvudsak icke någon bestämmelse om skadestånd i anledning av tryckfrihetsbrott; endast i ett särskilt, år 1941 tillkommet stadgande i 1 § 23 mom. finnes skadeståndsfrågan berörd. I rättspraxis ha likväl de i allmän lag meddelade bestämmelserna om skadestånd ansetts tillämpliga. Sålunda har exempelvis ärekränkingsbrott genom tryckt skrift föranlett utdömande av skadestånd, därvid såväl ekonomisk som ideell skada beaktats.

De sakkunniga anföra att skadestånd i anledning av tryckfrihetsbrott bör utgå i den omfattning som framgår av allmänna lagbestämmelser men att, å andra sidan, samma lagliga gränser för tryckfriheten böra gälla, vare sig fråga är om straff eller den menliga påföljd som ett skadestånd innefattar. Därför föreslås ett stadgande av innehåll att enskilt anspråk i anledning av missbruk av tryckfriheten må grundas allenast därå att den skrift som anspråket avser innefattar tryckfrihetsbrott.

I fråga om ansvarigheten för enskilt anspråk föreslå de sakkunniga att i princip samma regler skola gälla som beträffande straffansvaret. Enskilt anspråk skall sålunda i allmänhet icke kunna göras gällande mot annan än den som enligt ansvarighetsreglerna svarar för brottet. Denne skall icke mot sådant anspråk kunna åberopa att vad skriften innehåller införts däri utan hans vetskap och vilja. För vissa fall föreslås emellertid regler som medföra ett vidsträcktare ansvar för enskilt anspråk än vad nu sagts.

De sakkunniga ha övervägt (s. 175—176), huruvida skadeståndsskyldigheten alltid skall följa straffansvaret eller om i vissa fall skadeståndsskyldigheten bör kunna kvarstå, oaktat straffansvaret enligt de regler för vilka jag förut redogjort övergår på annan. Härom framhålla de sakkunniga att hänsyn måste tagas till de skäl som föranlett övergång av straffansvaret och den betydelse dessa äga för skadeståndsskyldigheten. Enligt allmänna regler kan skadeståndsskyldighet i viss utsträckning göras gällande mot minderårig eller otillräknelig, oaktat denne icke kan göras straffskyldig. De sakkunniga anse att dylik omständighet, som hänför sig endast till straffanspråkets särskilda natur, icke bör medföra att skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott ej skulle kunna utkrävas av den minderårige eller otillräknelige i den utsträckning detta enligt allmänna regler kan ske. Ett särskilt stadgande föreslås därför härom; detta stadgande avser även sådana fall, då straffansvaret övergår på annan till följd av att den eljest ansvarige saknat känt hemvist i riket vid tiden för utgivningen.

I de fall som nu angivits kan alltså skadestånd i viss utsträckning utkrävas även av annan än den straffskyldige; den sistnämnde föreslås skola svara för skadeståndet enligt den förut angivna huvudregeln.

Även i vissa andra fall föreslås en utsträckning av skadeståndsskyldig-

heten till annan än den straffskyldige. Sålunda skall ägare till periodisk skrift svara för enskilt anspråk, som må göras gällande mot utgivaren eller dennes ställföreträdare, och på motsvarande sätt förläggaren av annan tryckt skrift svara, då enskilt anspråk må göras gällande mot författaren eller utgivaren. Ett sådant stadgande finnes upptaget även i gällande rätt men har där den innebörden att ägarens eller förläggarens ansvar för enskilt anspråk är beroende på bristande betalningsförmåga hos utgivaren eller författaren. Främst med hänsyn till att ett så beskaffat ansvar medför processuella olägenheter, har i förslaget ägaren eller förläggaren ansetts böra svara solidariskt med utgivaren eller författaren.

Vidare föreslås regler om skyldighet för juridisk person, omyndig och den för vilken god man förordnats att i viss utsträckning svara för enskilt anspråk, som enligt huvudregeln åvilar laga ställföreträdare för den juridiska personen, förmyndare eller god man.

1—5 §§.

De föreslagna bestämmelserna ha i allmänhet lämnats utan anmärkning i yttrandena. *Svenska journalistföreningen* anför dock beträffande den i 2 § föreslagna regeln rörande ansvar för ägare till periodisk skrift att de särskilda ansvarighetsreglerna och motiven för dem böra föranleda att ägaren icke skall svara solidariskt med utgivaren. Utgivarens exklusiva ansvarighet sammanhänger med önskemålet att bestämmanderätten över tidningens innehåll skall tillhöra honom. Kan talan om enskilt anspråk riktas omedelbart mot ägaren och bliva processer av denna typ vanliga, skulle detta kunna i praktiken medföra en förstärkning av ägarens bestämmanderätt på utgivarens bekostnad. Skadeståndsansvaret för ägaren synes därför böra konstrueras såsom ett subsidiärt ansvar. Även *Svenska tidningsutgivareföreningen* finner på liknande skäl den föreslagna bestämmelsen betänkelig. Såvitt föreningen har sig bekant har icke något fall av ekonomisk skada för målsägande förekommit enligt det gällande systemet, vilken skada med den nu föreslagna ändringen skulle kunnat förhindras.

Med hänsyn till att ägare till periodisk skrift och förläggare av annan tryckt skrift redan nu är skyldig svara för skadestånd, om detta icke betalas av den i första hand ansvarige utgivaren eller författaren, synes knappast den omständigheten att detta ansvar göres solidariskt vara av den betydelse att det i praktiken kan i avsevärd mån inverka på utgivarens eller författarens bestämmanderätt över skriftens innehåll. Därtill kommer att, såsom de sakkunniga framhållit, processuella skäl tala för att skadeståndsansvaret bör vara solidariskt. Jag biträder därför de sakkunnigas ståndpunkt.

12 KAP.

Om rättegången i tryckfrihetsmål.

Innehållet i detta kapitel har jag i allt väsentligt behandlat redan i det föregående. Här återstå endast att beröra några detaljanmärkningar mot de särskilda paragraferna.

1 §.

De sakkunniga ha i första stycket upptagit bestämmelser om de under-rätter som äga upptaga tryckfrihetsmål; vilken sådan domstol som är behörigt forum i visst mål besvaras icke av tryckfrihetsförordningens bestämmelser utan framgår av den särskilda lagen med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål. De sakkunnigas förslag innebär att tryckfrihetsmål skola upptagas av rådhusrätt i stad som är säte för länsstyrelse eller, om rådhusrätt ej finnes i staden, av den rådhusrätt inom länet, som enligt Konungens förordnande är behörigt att upptaga sådant mål.

I andra stycket ha de sakkunniga upptagit en definition av begreppet tryckfrihetsmål, nämligen mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott så ock ansökningsmål, som avses i 9 kap. 5 §.

Beträffande den föreslagna regeln i första stycket må hänvisas till den allmänna redogörelsen för yttrandenas innehåll i fråga om antalet domstolar i tryckfrihetsmål. Den i andra stycket upptagna definitionen har i några yttranden föranlett den anmärkningen att mål angående otillåtet offentliggörande icke borde betraktas som tryckfrihetsmål. Sålunda anför *justitiekanslersämbetet* att ämbetet finner sig benäget ansluta sig till den i 1912 års betänkande uttalade uppfattningen att publikationsbrott icke skola prövas av jury. *Länsstyrelsen i Uppsala län* uttalar en viss tvekan på denna punkt men vill icke motsätta sig de sakkunnigas förslag, med hänsyn till att juryn, efter genomförande av de föreslagna reformerna i syfte att giva juryn en lämplig sammansättning ävensom erforderlig kännedom om de lagbestämmelser den har att tillämpa, med skäl kan antagas på ett tillfredsställande sätt komma att fylla sina uppgifter. *Rådhusrätten i Halmstad* avstyrker däremot att mål om otillåtet offentliggörande skall avgöras av jury i den för övriga tryckfrihetsmål föreslagna ordningen. I mål om otillåtet offentliggörande är det fråga om en tolkning av lag och därtill fordras juridisk sakkunskap. Att tillämpningen av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet kan vara av betydelse för den fria kritikrätten utgör enligt rådhusrättens mening icke tillräckligt skäl för att låta mål om otillåtet offentliggörande prövas av jury.

Bestämmelserna i gällande rätt innebära att även de huvudsakliga fallen av otillåtet offentliggörande, nämligen de i 3 § 10 mom. gällande tryckfrihetsförordning upptagna brotten, skola behandlas i den för tryckfrihetsmål föreskrivna ordningen och att alltså juryprövning beträffande sådant brott kan äga rum. Däremot gäller detta icke de brott som bestå i otillåtet

utgivande av en hemlig handling i tryck. Vad de sakkunniga föreslagit innebär således endast för sistnämnda fall någon ändring.

I likhet med de sakkunniga anser jag reglerna om rättegången i tryckfrihetsmål äga betydelse även för offentlighetsgrundsatsens vidmakthållande, såvitt ankommer på rättstillämpningen. Att i detta hänseende upprätthålla någon skillnad med hänsyn till om offentliggörandet skett genom avtryck av allmän handling eller genom omedelbart meddelade uppgifter kan uppenbarligen icke vara lämpligt. Jag biträder alltså de sakkunnigas förslag.

På grund av vad jag i det föregående anfört angående antalet domstolar i tryckfrihetsmål har en ändring vidtagits av bestämmelsen i första stycket.

2 §.

Beträffande innehållet i denna paragraf må hänvisas till vad i det föregående anförts angående juryn och dess befogenheter.

3 §.

I fråga om det antal jurymän som skall utses ifrågasätter *Svenska stadsförbundet*, om icke invånarantal och pressverksamhet i Stockholm och Göteborg motivera en något större jurymannakår i dessa städer.

På grund härav må framhållas att det antal tryckfrihetsmål som hittills brukat förekomma icke är större än att även i Stockholm jurymännen kunna antagas få en betydligt mindre tjänstgöring än vad som beräknats vid bestämmande av antalet nämndemän för rådhusrätterna. Jag anser därför icke för närvarande anledning föreligga att utvidga jurymannakåren i de angivna städerna utöver vad de sakkunniga föreslagit.

4 §.

Beträffande fördelningen av jurymännen i sådana fall, då mer än en valmyndighet skall välja dessa, förordar *länsstyrelsen i Gävleborgs län* den regeln att den valmyndighet som har att utse det mindre antalet tillförsäkras en viss kvotdel, minst en fjärdedel av antalet jurymän inom gruppen. Vad sålunda anförts sammanhänger med frågan, huruvida städerna bör givas en starkare representation i juryn än som följer av deras folkmängd. Jag har dock icke ansett mig böra förorda en sådan skillnad mellan stad och landsbygd.

5—15 §§.

Beträffande dessa paragrafer ha i huvudsak icke några anmärkningar framställts.

Såsom andra stycke i 15 § har jag tillfogat en bestämmelse, föranledd av den i 1 § vidtagna ändringen, enligt vilken mer än en rådhusrätt med behörighet att upptaga tryckfrihetsmål kan förekomma i samma län.

13 KAP.

Om utrikes tryckta skrifter.

Förslaget innehåller vissa särskilda bestämmelser om utrikes tryckta skrifter. Dessa bygga på den grundsatsen att tryckfrihetsförordningen bör skapa garantier för tryckfriheten ej allenast i vad angår här i riket utgivna skrifter, som tryckts inom riket, utan även beträffande skrifter, som tryckts utom riket och helt eller till någon del här utgivnas. Däremot skall tryckt skrift, som utgivits allenast utom riket, icke bedömas enligt tryckfrihetsförordningen utan med tillämpning av allmän lag, i den mån den överhuvud taget faller under svensk straffrätt. Vad nu anförts hindrar dock icke att den verksamhet som äger rum här i riket för framställning av skrift, vilken är avsedd att utgivnas allenast utom riket, kan vara skyddad av tryckfrihetsrättsliga bestämmelser, vilka avse sådan framställning, t. ex. angående förbud mot administrativa ingripanden eller rätt att driva boktryckeri.

Tryckfrihetsförordningen bör sålunda enligt nu angivna grundsatser reglera ansvaret ej blott för skrifter som tryckts och utgivits inom riket, utan även för utrikes tryckta skrifter, vilka här utgivnas. I fråga om de utrikes tryckta skrifterna erfordras dock särskilda bestämmelser för att ansvaret skall kunna utkrävas inom riket. Vid regleringen av detta ämne ha de sakkunniga eftersträvat att bedömningen av en här utgiven skrift — vare sig den tryckts inom eller utom riket — skall kunna ske efter enhetliga grunder och om möjligt enligt samma processuella normer. Förslaget innebär i huvudsak att ansvaret skall kunna utkrävas av den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket eller, i andra hand, av utspridaren. För periodisk skrift skall dock i vissa fall, nämligen om skriften huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket, finnas utgivare, av vilken således ansvaret i första hand kan utkrävas.

I jämförelse med nu gällande regler innebär förslaget i denna del bl. a. att den fordran på att huvuddistributör i vissa fall skall vara angiven på skrift, som tryckts utom riket och här utgives, fått bortfalla. Denna fordran har nämligen ansetts i praktiken icke vara av någon verklig betydelse för ansvars utkrävande. Dessutom har den särställning i ansvarighetshänseende, som nu vissa på främmande språk tryckta skrifter intaga, icke bibehållits. Enligt gällande rätt tillämpas på dem de ansvarighetsregler som följa av allmän lag; förslaget medför att tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler, med de kompletterande bestämmelser jag nyss berört, bli tillämpliga även i sådana fall.

1—5 §§.

Beträffande bestämmelserna i detta kapitel ha icke några andra erinringar framställts i yttrandena än att *riksbibliotekarien* och *överbibliotekarierna vid universitetsbiblioteken* anse reglerna i 4 § om avlämnande av arkivexemplar vara otillräckliga. Sålunda förordas att arkivexemplar skola

lämnas från svenska bokförlag, även om skriften icke är avfattad på svenska språket.

Jag har icke funnit tillräckliga skäl företaga den sålunda förordade ändringen av vad de sakkunniga föreslagit.

I fråga om 5 § första stycket må hänvisas till vad som anförts i den allmänna redogörelsen för de sakkunnigas förslag beträffande rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift samt för yttrandena däröver.

14 KAP.

Allmänna bestämmelser.

1—4 §§.

Vad de sakkunniga föreslagit i dessa paragrafer har icke föranlett något uttalande i yttrandena.

5 §.

Den i första stycket upptagna allmänna hänvisningen till lag eller författning i fråga om sådant, varom tryckfrihetsförordningen eller med stöd av denna utfärdad särskild lag icke meddelar bestämmelser, har godtagits i yttrandena.

I andra stycket ha de sakkunniga föreslagit ett stadgande om att utlännings skall vara likställd med svensk medborgare, såvitt ej annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag eller författning.

De sakkunniga anföra att skäl föreligga att även annan än svensk medborgare, åtminstone i viss utsträckning, bör tillerkännas yttrandefrihet här i riket. Det har dock ansetts vara i viss mån tveksamt, huruvida gällande tryckfrihetsförordning reglerar även denna yttrandefrihet, då den utövas genom tryckt skrift, och de rättigheter som äro därmed förbundna. I vissa fall anges i lagen att de rättigheter, varom bestämmelser meddelas, skola tillkomma svensk medborgare; detta uttryckssätt förekommer även i 86 § regeringsformen. Därjämte förekomma i andra fall uttryck som angiva att den rättighet varom är fråga tillkommer envar. Vid sidan av bestämmelser av detta slag förekomma stadganden, som uttryckligen förbehålla utövningen av viss tryckfrihetsrättslig funktion åt svensk medborgare; enligt gällande rätt må sålunda endast svensk medborgare vara utgivare eller ägare av periodisk skrift.

Även i förslaget ha liknande uttryckssätt begagnats. De sakkunniga framhålla att någon av grundlagen sanktionerad tryckfrihet icke tillkommer annan än svensk medborgare och att ur konstitutionell synpunkt hinder icke möter att utom grundlagen meddela bestämmelser om utlännings tryckfrihet och förutsättningarna för dess utövning. Att utlännings rätt begränsas av sådana i tryckfrihetsförordningen upptagna stadganden som uttryckligen förbehålla viss tryckfrihetsrättslig funktion åt svensk medborga-

re är uppenbart. Däremot anse de sakkunniga av allmänna grundsatser följa att i den mån särskilda bestämmelser icke äro meddelade, tryckfrihetsförordningen måste anses reglera även utlännings utövning av tryckfriheten. I förslaget ha särskilda bestämmelser angående utlännings upptagits endast i fråga om behörigheten att vara ägare till periodisk skrift eller skriftens utgivare eller ställföreträdare för denne.

Stadgandet angående utlännings har föranlett invändningar i yttrandena endast såvitt angår utlämnande av allmän handling. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anför att erfarenheterna från krigsåren otvetydigt giva vid handen att det ingalunda alltid kan anses lämpligt att utlännings äga fri tillgång till svenska allmänna handlingar och att det därför är erforderligt att undersökning verkställas om de regler som böra gälla för utlännings i detta avseende. *Överbefälhavaren* framhåller att inom försvarsväsendet förekommer ett stort antal handlingar — order, reglementen, instruktioner m. m. — vilka icke böra delgivas främmande makt men som av praktiska skäl icke förklarats vara hemliga. Självfallet bör utlännings icke beredas tillfälle att utan prövning i varje särskilt fall taga del av dessa. Visserligen kan anföras att främmande makt kan erhålla tillgång till allmänna handlingar genom medverkan av svensk medborgare. Ett dylikt förfarande är emellertid mer komplicerat och förutsätter lagöverträdelse från vederbörande svensk medborgares sida, som vid fall av upptäckt kan beivras. *Överbefälhavaren* anser därför att i sekretesslagen bör stadgas att utlännings icke skall äga tillgång till allmänna handlingar annat än efter prövning i varje särskilt fall.

Jag biträder vad de sakkunniga föreslagit, vilket icke utgör något hinder mot att avvikande bestämmelser beträffande utlännings meddelas, då så finnes vara nödvändigt.

Ö v e r g å n g s b e s t ä m m e l s e r .

De av de sakkunniga föreslagna övergångsbestämmelserna ha icke föranlett något uttalande i yttrandena. Jag har icke funnit anledning till ändring av bestämmelserna.

Förslag till ändrad lydelse av 108 och 109 §§ regeringsformen samt 70, 71 och 73 §§ riksdagsordningen.

Såsom jag framhållit i samband med mitt ställningstagande till förslagets grundprinciper anser jag icke skäl föreligga att bibehålla den i 108 § regeringsformen avsedda tryckfrihetskommittén, vilken efter antagande av den nya tryckfrihetsförordningen icke skulle erhålla några arbetsuppgifter. Därför böra nu gällande bestämmelser i 108 § regeringsformen och 70 § riksdagsordningen borttagas. För att icke därigenom luckor i lagtexten skola uppstå har jag i förslaget dels uppdelat den nuvarande 109 § regeringsformen, så att de båda första styckena bilda 108 § och det tredje stycket

kvarstår såsom 109 § och dels flyttat den nuvarande 71 § riksdagsordningen till den plats 70 § intagit samt uppdelat den nuvarande 73 § riksdagsordningen på sådant sätt att första stycket bildar 71 § och andra stycket kvarstår såsom 73 §.

I enlighet med de synpunkter som nu anförts ha inom justitiedepartementet upprättats

- 1) *förslag till tryckfrihetsförordning; samt*
- 2) *förslag till ändrad lydelse av 108 och 109 §§ regeringsformen samt 70, 71 och 73 §§ riksdagsordningen.*

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

Med bifall till denna, av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Lars Nordvall.

Innehållsförteckning.

	Sid.
Proposition och redogörelse för förslaget huvudsakliga innehåll	1
Förslag till tryckfrihetsförordning	3
Förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen	25
Departementschefsanförande. Inledning	29
Allmänna synpunkter.	
<i>De sakkunniga</i>	31
<i>Yttrandena</i>	49
<i>Departementschefen</i>	83
Tryckfrihetens innebörd och garantier för dess utövning.	
<i>De sakkunniga</i>	33
<i>Yttrandena</i>	52
<i>Departementschefen</i>	85
Rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift.	
<i>De sakkunniga</i>	35
<i>Yttrandena</i>	53
<i>Departementschefen</i>	87
Tryckfrihetsbrotten.	
<i>De sakkunniga</i>	37
<i>Yttrandena</i>	59
<i>Departementschefen</i>	90
Ansvarighetsregler.	
<i>De sakkunniga</i>	38
<i>Yttrandena</i>	62
<i>Departementschefen</i>	92
Rättegången i tryckfrihetsmål.	
<i>De sakkunniga</i>	40
<i>Yttrandena</i>	64
<i>Departementschefen</i>	93
Särskilda bestämmelser för krigstid.	
<i>De sakkunniga</i>	47
<i>Yttrandena</i>	76
<i>Departementschefen</i>	100
De särskilda bestämmelserna i förslaget.	
Förslag till tryckfrihetsförordning	106
Förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen	194