

**Nr 8.**

Ankom till riksdagens kansli den 21 mars 1941 kl. 5 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner  
om revision av lagen med vissa bestämmelser om  
tryckta skrifter vid krig eller krigsfara.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft *dels* motionen nr 10 i första kammaren av herr *Herlitz m. fl.*, *dels ock* motionen nr 129 i samma kammare av herr *Lindström*.

I motionen I:10 hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning och förslag till innevarande riksdag angående revision av lagen med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara».

I motionen I:129 hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning och förslag till innevarande riksdag angående revision av lagen med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara», därvid de i motionen angivna synpunkterna böra vinna beaktande.

Beträffande motiveringen för de framställda förslagen får utskottet, i den mån en redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till vederbörande motioner.

---

Föregående års lagtima riksdag antog, i anledning av en kungl. proposition i ämnet, såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6. Enligt detta förslag, som ännu icke slutligt prövats av riksdagen, må enligt stadganden i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, då riket befinner sig i krig eller krigsfara, meddelas föreskrift om förhandsgranskning av tryckta skrifter och förbud mot införande i riket av sådana skrifter, samt, då riket befinner sig i krig, jämväl meddelas förbud mot utgivande av periodisk skrift. Vidare må i lagen meddelade stadganden, när riksdagen ej är samlad, träda i tillämpning, då Konungen så förordnar; dock må sådant förordnande ej meddelas med mindre Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammanträda inom

trettio dagar. Blir ej meddelat förordnande av nästföljande riksdag inom trettio dagar från riksdagens början gillat, skall detsamma efter utgången av denna tid upphöra att lända till efterrättelse. Under tid, då riksdagen är samlad, äger Konungen med riksdagens samtycke meddela förordnande, som nu sagts. För beslut av riksdagen, som här avses, erfordras, att minst tre fjärdedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt i beslutet.

I den förut berörda propositionen till 1940 års lagtima riksdag framlades även ett förslag till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara. Förslaget antogs villkorligt — under förutsättning av det berörda grundlagsförslagets genomförande — av riksdagen med vissa smärre av konstitutionsutskottet förordade jämkningar. Enligt 2 § i den sålunda av riksdagen för dess del antagna lagen äger Konungen, om innehållet i periodisk skrift »visat sig vid upprepade tillfällen ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet eller skada rikets förhållande till främmande makt eller undergräva krigslydnaden eller ock därmed åsyftats att förbereda samhällsordningens omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt», förbjuda att skriften utgives; förbudet skall meddelas för viss tid, högst sex månader, och må förlängas för högst sex månader varje gång samt återkallas, då anledning därtill finnes. Vidare äger Konungen enligt 3 § »till skydd för de allmänna intressen, varom i 2 § sägs», meddela stadgande om förhandsgranskning av tryckta skrifter, i den omfattning och ordning som prövas erforderlig och lämplig, ävensom om befogenhet för granskningsmyndigheten att därvid meddela de föreskrifter som finnas påkallade. Enligt 4 § skall, innan förbud enligt 2 § eller förlängning därav beslutas eller enligt 3 § stadgande meddelas om förhandsgranskning, som endast avser vissa skrifter, yttrande inhämtas från tryckfrihetskommittén. Där så erfordras till skydd för de allmänna intressen, varom i 2 § sägs, äger chefen för justitiedepartementet enligt 5 § förbjuda att i riket införas tryckta skrifter, som äro avsedda att här spridas. Den förevarande av riksdagen för dess del villkorligt antagna lagen träder i kraft den dag, Konungen med riksdagen bestämmer, och skall gälla under ett år från nämnda dag.

Till stöd för det i motionen I:10 framställda förslaget om revision av den särskilda lagen har bl. a. anförts följande:

»Vad först angår förutsättningarna för ingripandena, sådana de beskrivits i lagens 2 §, har det med allt fog anmärkts, att de icke blivit med tillräcklig bestämdhet angivna. Beskrivningen är i själva verket — med smärre avvikelser — direkt överflyttad från den s. k. transportförbudsförordningen, men får i förevarande lag en mycket vidsträcktare innebörd än i nämnda förordning, där den endast tjänar till angivande av de straffbud i tryckfrihetsförordningen, vilkas åsidosättande kan leda till att en skrift drabbas av transportförbud. Enligt den lag, varom nu är fråga, blir däremot ett

ingripande möjligt, alldeles oberoende av om något brott mot tryckfrihetsförordningen ägt rum, så snart någonting förekommit, som enligt Kungl. Maj:ts (resp. — vad angår förhandsgranskning — vederbörande censurorgans eller — vad angår införsel förbud — chefens för justitiedepartementet) omdöme kränker de i § 2 i allmänna ordalag angivna »allmänna intressena». Redan detta förhållande nödvändiggör givetvis, att beskrivningen av de allmänna intressena sker med större omsorg än som kunde anses påkallat vid transportförbuds förordningens antagande. Vi skola icke här inlåta oss på en närmare analys av den av riksdagen antagna lagtexten, ej heller framlägga något förslag till revision. Vi inskränka oss till att påpeka, att lagtexten på ett iögonenfallande sätt skiljer sig från den som angiver förutsättningarna för ingripande mot samhällsfarliga sammanslutningar. Det är naturligtvis ingalunda sagt, att det skall råda överensstämmelse mellan dessa båda slag av ingripanden mot företeelser som anses samhällsfarliga, men det är onekligen påfallande, att lagen om tryckta skrifter bland de förhållanden, som motivera ingripande, upptager ett (skadande av rikets förhållande till främmande makt), som riksdagen på första lagutskottets hemställan utslöt ur lagen angående upplösning av vissa sammanslutningar. Det är just i denna del, som lagen om tryckta skrifter på goda grunder särskilt utsatts för kritik. Man har med fog påpekat, att därmed kan öppnas en väg till inflytande på hela den svenska pressen som för regeringen kan medföra mycket stora olägenheter och i längden leda till verkligt allvarliga vådor.

Särskilda betänkligheter framkallas därav att lagen i 3 § med avseende på förhandsgranskningens syfte inskränker sig till att uttala, att den får äga rum »till skydd för» de nu berörda, i 2 § angivna »allmänna intressena». Genom denna egendomliga hänvisningsform uppkommer i många hänseenden en betänkelig oklarhet, utöver den som ligger i den tänjbara beskrivningen i 2 §. Anmärkningsvärt är särskilt, att 3 § synes möjliggöra ingripande i åtskilliga fall, där sådant ej är möjligt enligt 2 §. Förhandsgranskningen skall nämligen kunna tillgripas till »skydd» för de i 2 § angivna intressena (rikets säkerhet, ett gott förhållande till främmande makt etc.) oberoende av om dessa intressen på ett eller annat sätt utsatts för fara. I själva verket innebär 3 § föga mindre än en blancofullmakt för Kungl. Maj:t att införa censur. Det är enligt vår tanke nödvändigt, att förhandsgranskningen — med hänsyn därtill att den skall utövas av ett flertal olika myndigheter och måste betyda ett för det tryckta ordet i allmänhet långt mera kännbart ingrepp än utgivningsförbudet — blir föremål för betydligt mera ingående lagbestämmelser. Det är därför nödvändigt att de materiella förutsättningarna för ingripandet bliva bättre preciserade.

Till den närmare reglering av förhandsgranskningen, som enligt vår mening är erforderlig, hör emellertid också en noggrann bestämning av »ordningen» för densamma. Lagtexten lägger denna i Kungl. Maj:ts hand, och

propositionens motivering giver ingen antydning av hur man tänkt sig den. Utan tvivel har emellertid denna fråga varit föremål för ingående öfverväganden inom departementet, och det kan med skäl påfordras, att utredning och förslag därom snarast möjligt föreläggas riksdagen. Sålunda erfordras bestämmelser om de myndigheter, som skola handhava granskningen (utan tvivel erfordras lokala organ, men lagen synes också, såsom naturligt är, räkna med en central granskningsmyndighet) och deras inbördes förhållande. Synnerligen viktig är frågan om granskningsmyndigheternas sammansättning; det kunde öfvervägas, huruvida ej representanter för publiciteten borde tillförsäkras plats däri. Med den centrala granskningsmyndighetens befogenheter sammanhänger också dess förhållande till tryckfrihetskommittén och tryckfrihetsnämnden. Angeläget är vidare att noggrant precisera myndigheternas befogenheter gentemot utgivarna, dessas rättsskydd i fall av obehöriga ingrepp o. s. v. Helt visst kan det bland annat befinnas lämpligt att göra en bestämd skillnad mellan den mera ingående granskning, som anses böra ägnas uteslutande åt tryckalster, i vilka man ej kan räkna på lojalitet, och den som i särskilt kritiska lägen etableras i vidsträcktare omfattning.

Med avseende på importförbudet (5 §) må blott anmärkas det egendomliga däri, att i strid med svensk statsrätts allmänna principer befogenheten att meddela sådant förbud anförtratts åt justitieministern och ej förbehållits åt Kungl. Maj:t.»

I motionen I: 129 har till stöd för det där framförda revisionsförslaget bl. a. anförts följande:

»Lagförslagets avfattning torde medgiva, att lagen ges tillämpning exempelvis endast i fråga om förhandsgranskning. Däremot lär formuleringen icke inrymma möjlighet för Konungen och riksdagen att besluta om en begränsning av tillämpningen med hänsyn till de olika allmänna intressen, som skola skyddas genom åtgärden i fråga.

Emellertid synes det vara önskvärt, att en sådan differentiering beträffande lagens tillämpning kan ske. Detta skulle göra det möjligt att under vissa, i utrikespolitiskt avseende relativt mindre spända förhållanden — därvid fara för krig likväl föreligger — införa en förhandsgranskning av tryckta skrifter, vilken begränsas till att skydda intressen av inrikespolitisk art och alltså avser att förhindra, att periodisk skrift innehåller sådant som är ägnat att undergräva krigslydnaden eller åsyftar att förbereda samhällsordningens omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt.»

*Utskottet.* I det utlåtande (nr 28) till föregående års lagtima riksdag, vari utskottet tillstyrkte de i det föregående berörda grundlags- och lagförslagen, framhöll utskottet, att tryckfriheten — i vars hägn vårt svenska samhällsskick nått sin nuvarande utveckling — var en för ett fritt och självständigt folk

ovärderlig och oförytterlig tillgång. Varje strävan att söka göra den offentliga meningen i landet likriktad eller ensartad borde därför motarbetas. Även i tider av krig och allmän osäkerhet borde pressens fria prövningsrätt så långt möjligt lämnas oförkränkt. Utskottet ansåg det dock vara uppenbart, att statsmakterna under utomordentliga förhållanden kunde behöva utrustas med möjligheter till kontroll av och ingripande mot sådant missbruk av tryckfriheten, genom vilka landets säkerhet kunde äventyras. Dylika ingripanden måste emellertid ske med största varsamhet och borde endast få förekomma då så befundes oundgängligen nödvändigt.

Då utskottet alltfört omfattar den åsikt, som kommit till uttryck i detta allmänna principuttalande, finner utskottet det synnerligen angeläget, att den särskilda lag, som kompletterar den föreslagna nya 6 § tryckfrihetsförordningen, är så utformad, att den med största möjliga klarhet anger de förutsättningar, under vilka censur och indragning av skrifter skola få förekomma, samt att dessa ingripanden i det särskilda fallet icke gå längre än vad som på grund av förhållandena är oundgängligen nödvändigt. Med hänsyn till de erinringar, som ur dessa synpunkter riktats mot den särskilda lagens utformning, får utskottet i betraktande av ämnets utomordentliga vikt tillstyrka en närmare utredning av frågan om en sådan överarbetning av denna lag, att denna utan att förfela sitt ändamål dock i görligaste mån skapar garantier för tryckfrihetens bevarande även under utomordentliga förhållanden. Vid en sådan undersökning bör uppmärksamheten i förut angivna syfte framför allt inriktas på utformningen av 2 och 3 §§ i lagen. Härvid bör även övervägas, huruvida ej de grundläggande reglerna angående såväl de centrala som de lokala censurmyndigheternas organisation och befogenheter ävensom besvärsförfarandet i censurmål böra meddelas i lagen och icke endast i en administrativ tillämpningsförfattning. Vidare torde den frågan böra tagas under omprövning, om ej 5 § i anslutning till den nya lydelsen av 3 § 9 mom. tryckfrihetsförordningen bör utformas så, att den definitiva rätten att förbjuda skrifers införande i riket lägges i Kungl. Maj:ts hand och chefen för justitiedepartementet endast förlänas en provisorisk beslutanderätt i ämnet.

Det är enligt utskottets mening önskvärt, att den förevarande revisionen genomföres innan det såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagna förslaget till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, slutligt prövas av riksdagen.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen, i anledning av förevarande motioner, i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om skyndsamt utredning av frågan om revision av den av riksdagen för dess del villkorligt antagna lagen med vissa bestämmelser om tryckta

skrifter vid krig eller krigsfara samt om framläggande för innevarande riksdag av förslag i ämnet.

Stockholm den 20 mars 1941.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

---

Närvarande: herrar *Hallén, Andersson* i Ovanmyra, *Oscar Gottfrid Karlsson, Sandegård, Holmström, Källman, Per Andersson, Thulin, Herlitz, John Björck, Fredrik Ström, John Gustavson, Lindmark, Andersson* i Igelboda, *Fast, Nordström, Mosesson, Nilsson* i Göteborg, *Fält och Sejve*.

---

### Särskilt yttrande

av herr *Thulin*, som anfört följande:

»Då Kungl. Maj:t till 1940 års lagtima riksdag framlade förslaget till förhandsgranskning resp. indragning i vissa fall av tryckta skrifter och riksdagen biföll förslagen såväl om grundlagsändringar som om den s. k. särskilda lagen, torde man föga hava övervägt hur förhandsgranskningen borde utgestaltas under olika förhållanden. Den särskilda lagen innehöll icke annan bestämmelse härom än att Kungl. Maj:t erhöi befogenhet att meddela stadgande om dylik granskning i den omfattning och ordning, som prövas erforderlig och lämplig. Såsom konstitutionsutskottet i sitt förevarande utlåtande angivit är det synnerligen angeläget, att den särskilda lagen så utformas, att den med största möjliga klarhet anger de förutsättningar under vilka censur av skrifter skall få förekomma. Emellertid borde enligt min mening i utskottets utlåtande jämväl hava betonats vikten av en undersökning, huruvida icke en olika utformning av förhandsgranskningen kan äga rum i de två ganska olika fall, då dylik granskning kan företagas, nämligen dels vid krigsfara, dels vid krig.

Förhandsgranskningen kan tänkas vara dels partiell eller individuell, dels allmän. Den allmänna granskningen måste vara förbunden med olägenheter av olika slag; den lojala pressen träffas i mycket hög grad därav, granskningsapparaten blir kostsam och på grund av granskningsmännens olika uppfattning av vad som bör skrivas och hur det skrives måste förhandsgranskningen lämna ett mycket ojämt resultat. Emellertid är det sannolikt,

att vid *krig* det icke går att komma förbi tillgripandet av en allmän censur. I det fall, då förhandsgranskning anses böra tillgripas vid *krigsfara*, torde förhållandena gestalta sig annorlunda.

Om, såsom jag förutsätter, informationsväsendet för pressen alltjämt bibehålles under sådana förhållanden som de nuvarande, torde vid krigsfara en lämplig sammankoppling av informationsväsendet och en partiell förhandsgranskning kunna äga rum på sådant sätt, att dylik granskning allenast äger rum av sådana tidningsorgan, som antingen vid upprepade tillfällen dömts eller gjorts till föremål för kvarstad utan åtal på grund av att de icke ställt sig av informationsstyrelsen meddelade anvisningar till efterrättelse. Det lär vara att förvänta, att, om förhandsgranskning för viss periodisk publikation framstår som ett hotande perspektiv, det skulle vara mycket lättare att, i jämförelse med vad fallet är om informationsstyrelsen endast lämnar anvisningar, giva eftertryck åt statsledningens uppfattning om vad som kan vara lämpligt att publicera i fråga om vissa ömtåliga ämnen.

Därest förhandsgranskningen sålunda erhåller en olika utformning vid fall av krigsfara och då krig inträtt, torde jämväl granskningsmyndigheten böra erhålla en något olika sammansättning. Då krig inträtt kan det vara motiverat, att t. ex. det militära elementet blir starkare företrätt hos denna myndighet än då krigsfara föreligger, i vilket senare fall uppgifterna för granskningsmyndigheten bli av väsentligen civil natur och mera beröra spörsmål på det utrikespolitiska området.

Skulle det befinnas, att en sådan olika utformning av förhandsgranskningen befinnes befogad vid krigsfara och då krig inträtt, är det tydligt, att *en* avdelning i lagen bör behandla frågan om förhandsgranskning vid krigsfara, varvid förutsättningarna för granskningens tillgripande och dess verksamhetsformer böra angivas, under det *en annan* bör behandla frågan om förhandsgranskning och indragning av tryckta skrifter i fall av krig.»

---