

Nr 46

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om lekmannainflytande vid beslut om åtal i tryckfrihets- mål.

I de likalydande motionerna nr 673 i första kammaren av herrar *Schött* och *Enarsson* samt nr 479 i andra kammaren av herr *Åkerlind m. fl.* hemställs,

1) att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att vad i motionerna anförts om inkoppling av ett lekmannainflytande på bedömningen av åtalsärenden enligt tryckfrihetsförordningen måtte beaktas vid den pågående översynen av yttrandefrihetsrätten;

2) att riksdagen måtte besluta att omedelbart inrätta en rådgivande nämnd att biträda justitieministern vid bedömningen av åtalsärenden enligt tryckfrihetsförordningen; samt

3) att vederbörande utskott uppgör förslag rörande nämndens storlek och tillsättning samt förslag till instruktion för nämnden.

Texten är tryckt i *andra* kammaren.

Gällande ordning

Enligt 9 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen åligger det chefen för justitiedepartementet att själv eller genom av honom utsedda ombud vaka över förordningens efterlevnad. Finner han allmänt åtal böra anställas för tryckfrihetsbrott, skall han enligt 2 § samma kap. med överlämnande av skriften göra anmälan därom hos justitiekanslern. Denne äger även utan sådan anmälan väcka åtal för tryckfrihetsbrott, som hör under allmänt åtal. I lag har inte angetts, när åtal för tryckfrihetsbrott bör bero av initiativ från chefen för justitiedepartementet, utan denna fråga har överlämnats åt praxis. Om denna kan sägas, att det i allmänhet är chefen för justitiedepartementet som under konstitutionellt ansvar bestämmer om åtal skall ske eller ej. Självständigt åtal från justitiekanslerns sida sker i fall som saknar politisk betydelse, exempelvis i anledning av missfirmelse av tjänsteman.

Historik

Genom 1766 års tryckfrihetsförordning avskaffades den övervakning och censur som tidigare utövats av kanslikollegiet och särskild censor. Teologiska skrifter skulle dock alltså före tryckningen överses av närmaste konsistorium; kanslikollegiet och konsistorierna skulle även ha tillsyn över böcker, som infördes till riket för försäljning. I förordningen stadgades att det skulle åligga justitiekanslern samt vederbörande ombudsmän och fiskaler att ha noga inseende över förbrytelser mot förordningen samt befordra den brottslige till laga näpst. Dessutom skulle varje undersåte äga rättighet att föra talan angående brott mot förordningen. Den enskilda åtalsrätten var således inte begränsad till en rätt för målsägande att föra talan angående brott som riktade sig mot honom, utan den utgjorde en medborgerlig rätt att tala å alla brott mot förordningen. Denna enskilda åtalsrätt torde ha avsetts som ett skydd mot åsiktsförtryck genom en ensidig åtalspolitik. De angivna reglerna gällde i huvudsak även enligt 1774 års förordning.

Under den följande tiden fick kanslikollegiet ökat inflytande vid övervakning av tryckskrifter. Justitiekanslern var alltså åklagare. Den uppdelning mellan den övervakande myndigheten och åklagarmyndigheten, som alltså består, har sin upprinnelse i denna utveckling. Uppdelningen kom till uttryck, då kanslikollegiet år 1801 upplöstes och dess övervakning av tryckta skrifter överflyttades på hovkanslern. Dennes inseende över bokhandeln och boktryckerierna reglerades genom en särskild instruktion år 1802. Tillsynen utövades genom en av hovkanslern förordnad bokhandels- och boktryckeriombudsman. Granskningsexemplar av vad som trycktes och även förteckningar över vad som skulle säljas vid bokauktionerna i Stockholm skulle lämnas till hovkanslern. Denne ägde rätt att inställa tryckningen av otillåtna eller misstänkta skrifter, så snart han fick kännedom därom. Han ägde även taga sådana böcker och skrifter i förvar eller »belägga dem med sequester», utan skyldighet att låta denna åtgärd åtföljas av åtal. Vissa ordningsmål ägde hovkanslern själv upptaga och pröva, såsom mål angående olaga tryckning av teologiska skrifter, vilka var underkastade censur, angående överskridande av privilegier eller angående underlåtenhet att på tryckt skrift utsätta årtal och tryckningsort samt författarens kända namn, vilket enligt 1792 års förordning alltid skulle vara utsatt.

De bestämmelser om tillsyn, åtal och kvarstad, som tillkom genom 1810 års tryckfrihetsförordning och i huvudsak oförändrade inflöt i 1812 års tryckfrihetsförordning, byggde i väsentliga delar på den redan bestående ordningen. Principiellt begränsades dock övervakningen, vilken alltså skulle utövas antingen av hovkanslern själv eller genom ombud, till att avse en granskning av vad som tryckts och utgivits. Liksom tidigare ägde hov-

kanslern upptaga vissa ordningsmål och döma den brottslige till böter. Då förbrytelser mot tryckfrihetsförordningen, vilka hörde under allmänt åtal och ej kunde bedömas i ordningsmål, yppade sig, hade hovkanslern att överlämna skriften till justitiekanslern för laga åtgärd.

Reglerna i 1812 års förordning om tillsyn och åtal blev i huvudsak bestående till år 1937. Dock överflyttades hovkanslerns funktioner vid ämbetets upphörande år 1840 till justitiestatsministern. Sedan år 1876 utövas dessa funktioner av chefen för justitiedepartementet.

Enligt bestämmelserna i 1812 års förordning efter de år 1937 vidtagna ändringarna ålåg det chefen för justitiedepartementet att vid alla de tillfällen, då han ansåg förbrytelser mot förordningen yppa sig samt dessa hörde under allmänt åtal, ofördröjligen överlämna skriften till justitiekanslern. Så snart någon förbrytelse mot förordningen blivit av chefen för justitiedepartementet hos justitiekanslern anmäld, ålåg det denne att genast låta åtala förbrytelsen vid domstol.

Frågan om vem som bör utöva tillsyn och besluta om allmänt åtal enligt tryckfrihetsförordningen har föranlett ändringsförslag, vilka i allmänhet inneburit att dessa uppgifter helt skulle överflyttas på justitiekanslern. Sålunda föreslogs i motion vid 1869 års riksdag (KU nr 14), att justitiestatsministerns befattning med tryckfrihetsmål måtte bortfalla. Konstitutionsutskottet vid 1871 års riksdag — som föreslog att ordningsmålen skulle överflyttas till domstol — förklarade sig anse, att befattningen med övervakning av tryckfrihetsförordningens efterlevnad efter genomförande av den föreslagna ändringen inte lämpligen borde uppdragas åt rikets främste ämbetsman (justitiestatsministern). Däremot lät den helt naturligt hänföra sig till området av den verksamhet justitiekanslern ägde utöva som chef för åklagarmakten. I 1887 års förslag upprepades dessa skäl och anfördes även att det var olämpligt att en dylik befattning utövades av en ledamot av Konungens råd.

Frågan återupptogs vid 1908 års riksdag i en motion, vilken föranledde riksdagsskrivelse.

År 1912 avlämnade kommitterade inom justitiedepartementet förslag till ny tryckfrihetsförordning. Där föreslogs att tillsynen över tryckta skrifter skulle utövas av justitiekanslern, som även skulle vara allmän åklagare i mål om förbrytelser mot tryckfrihetsförordningen. I motiven härför (s. 93—95) framhölls att det var ett oförnekligt missförhållande av betänklig art att en medlem av regeringen, tillika det svenska justitieväsendets högste chef, vid sidan av sin ställning som Konungens ansvarige rådgivare och sin egentliga ämbetsförvaltning, hade att utöva polis- och åtalsmyndighet i pressmål. Betänkligheter mot förslaget uttalades dock i en reservation, vari yttrades att särskilt den politiska pressens behöriga rörelsefrihet kunde komma att lida intrång, om ansvarigheten för de åtgärder som här var i fråga inte längre tillkom en person, som i kraft av sin ställning stod i ome-

1† Bihang till riksdagens protokoll 1967. 5 saml. 2 avd. Nr 46—51

delbar kontakt med samhällslivet och meningsbrytningarna däri, utan en ren ämbetsmyndighet.

I 1935 års betänkande med förslag om åtgärder mot statsfientlig verksamhet återupptogs frågan om överflyttning av tillsynen över tryckta skrifter från chefen för justitiedepartementet till justitiekanslern. Därvid framhölls särskilt farhågor för att ojämnhet i tillämpningen framdeles skulle kunna uppstå under politiskt upprörda tider. Det i betänkandet framställda förslaget blev emellertid inte upptaget i den vid 1936 års riksdag framlagda propositionen (nr 235) om vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen. Departementschefen anförde (s. 32) att vissa principiella skäl väl kunde åberopas för att övervakningen borde överflyttas från chefen för justitiedepartementet till justitiekanslern men att å andra sidan denna fråga inte var av särdeles angelägen beskaffenhet. Den gällande ordningen innebar, att initiativet till åtgärder mot missbruk av tryckfriheten fallande under allmänt åtal i övervägande grad låg hos chefen för justitiedepartementet. Det borde inte förbises att denna anordning ägde ett inte ringa värde därigenom att den garanterade en av formella betraktelsegrunder obunden prövning, om i det särskilda fallet allmänna hänsyn påkallade ingripande av det slag tryckfrihetsförordningen påbjöd. Med hänsyn till att missbruk av ifrågasvarande slag ofta hade politisk bakgrund syntes därför enligt departementschefens mening en dylik prövningsrätt inte utan påtagliga olägenheter kunna ersättas med en annan, oprövad anordning.

Frågan om överflyttning av tillsynen till justitiekanslern blev emellertid på grund av motioner föremål för riksdagens prövning. Konstitutionsutskottet fann i sitt utlåtande (nr 42 s. 14), i likhet med departementschefen, reformen inte vara tillräckligt motiverad. Det fick enligt utskottets mening inte förbises, att tryckfrihetsförordningen hittills konsekvent upprätthållit principen att inte tillåta åklagarmyndigheterna att ingripa medelst kvarstad. En väsentlig förskjutning till åklagarmaktens förmån i fråga om övervakningen av tryckta skrifter borde därför inte utan tvingande skäl genomföras. Utskottet kunde därför inte biträda motionärernas förslag, vilket även blev avslaget av riksdagen.

1944 års tryckfrihetssakkunniga (SOU 1947: 60 s. 165) uttalade om uppgifterna att utöva tillsyn och besluta om åtal:

Även om vissa principiella skäl tala för att dessa uppgifter böra helt anförtros åt justitiekanslern, kan emellertid mot en sådan lösning anföras att åtalsfrågan, då det gäller tryckfrihetsbrott, ofta har en politisk innebörd och i sådana fall bör prövas även ur andra synpunkter än de strängt juridiska. Såsom den lämpligaste anordningen erbjuder sig då att, liksom hittills, låta dessa ärenden prövas av chefen för justitiedepartementet. Denne bör alltså, med biträde av tryckfrihetsombud, handhava tillsynen, grundad på en granskning av vad som tryckes. Huruvida en skrift skall för laga åtgärd överlämnas till justitiekanslern eller ej, bör avgöras med hänsyn till samtliga de omständigheter som sålunda böra vinna beaktande. Självfallet är det emellertid i åtskilliga fall, som helt sakna politisk innebörd, icke er-

forderligt att åtalsfrågan göres beroende av initiativ från chefen för justitiedepartementet. Det föreligger knappast tillräckliga skäl att i dessa fall, endast för att möjliggöra en konstitutionell kontroll, fråntaga justitiekanslern hans självständiga åtalsrätt och förlägga initiativet till chefen för justitiedepartementet. I vilka fall åtalet bör bero på initiativ från chefen för justitiedepartementet och i vilka fall justitiekanslern bör äga, även utan anmälan från chefen för justitiedepartementet, väcka åtal torde det icke vara nödvändigt och knappast heller möjligt att angiva i lagen. Denna fråga får, liksom hittills, bli beroende på praxis.

De sakkunnigas förslag upptogs i huvudsak i proposition (nr 230) till 1948 års riksdag. Konstitutionsutskottet (utl. nr 30) framställde ingen erinran, och propositionen antogs i förevarande del av riksdagen.

Efter införandet av 1949 års tryckfrihetsförordning har bestämmelserna däri såvitt gäller justitieministerns befattning med tryckfrihetsåtal inte varit föremål för någon riksdagens behandling.

Tillämpade principer och aktuella reformförslag

Vid flera tillfällen har frågor väckts om principerna för bedömning av huruvida tryckfrihetsåtal skall äga rum. I svar på en enkel fråga i andra kammaren år 1965 angående bedömningen huruvida åtgärd skall företagas mot pornografisk litteratur anförde chefen för justitiedepartementet bl. a. följande:

Pornografiska tryckalster av olika slag är föremål för ständig och noggrann uppmärksamhet vid den granskning av tryckta skrifter som äger rum enligt tryckfrihetsförordningen. När det gäller att avgöra om en viss skrift sårar tukt och sedlighet, finns det inga allmängiltiga normer att gå efter. Bedömningen får ske med utgångspunkt från rådande uppfattning i samhället. Ingripanden i form av åtal och konfiskation förekommer inte i någon större omfattning. Enligt den praxis som nu tillämpas sker sådana ingripanden bara i mycket grova fall. Härvid beaktas särskilt om framställningen har en sadistisk eller på annat sätt förråande karaktär. Huvudvikten läggs alltså på att motverka råhet och brutalitet. Givet är att man vid bedömningen inte kan bortse från skriftens allmänna litterära nivå.

Eftersom det i den allmänna debatten har framhållits att det främst gäller att skydda barn och ungdom mot olämpliga tryckalster, vill jag i detta sammanhang erinra om att vi nyligen har fått ökade möjligheter härtill. Jag syftar på den i brottsbalken upptagna bestämmelsen om straff för den som bland barn och ungdom sprider skrift eller bild som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medför allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

Möjligheterna att motverka olämplig litteratur genom lagstiftning och rättsliga åtgärder måste dock förbli begränsade.

I samma kammare framställdes år 1965 även en interpellation om principerna för prövning huruvida åtal skall äga rum vid brott mot 7 kap. 4 § punkt 13 tryckfrihetsförordningen (skymfande av sådant som av svenska

kyrkan eller annat här i riket verksamt trossamfund hålles heligt). Interpellationen blev ej besvarad.

Slutligen bör här omnämnas den sedan år 1965 arbetande *kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet*. I direktiven framhåller chefen för justitiedepartementet — efter erinran om gällande straffbestämmelser för uppvigling, brott mot trosfrid och sårande av tukt och sedlighet samt deras motsvarigheter i tryckfrihetsförordningen — att det närmare innehållet av straffbuden beror av de förhållanden och uppfattningar, som vid varje tidpunkt råder i samhället. Han erinrar även om att avgränsningen av det straffbara området försvåras av att en avvägning måste ske mot intresset av yttrandefrihet och tryckfrihet och ofta även mot det intresse som representeras av en framställnings litterära, konstnärliga eller vetenskapliga värde. I direktiven anförs vidare, att det finns anledning anta att straffbuden inte längre svarar mot de rådande uppfattningarna i samhället. Som stöd härför nämns bl. a. de svårigheter som mött vid bestämmelsernas tillämpning. Utredningens syfte är enligt direktiven en översyn av berörda bestämmelser. Det sägs, att denna såvitt avser bestämmelsen om brott mot trosfrid och sårande av tukt och sedlighet skall företas med utgångspunkt från en i princip obegränsad yttrande- och tryckfrihet. De begränsningar som kan komma i fråga bör motiveras i första hand av att den enskilde inte utan sin egen aktiva medverkan skall behöva ta del av anstötliga och smaklösa framställningar. Särskilt anmärks, att vid utredningen bör uppmärksammas frågan om skydd för barn och ungdom mot framställningar som kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

Motionerna

Motionärerna anför, att på senare år synes ha utvecklats en praxis, att justitieministern personligen handlägger åtalsärenden rörande skrifter som kan förmodas strida mot tryckfrihetsförordningens förbud att utge sedlighetssårande skrifter, som bryter trosfrid eller eljest har sådan beskaffenhet att gängse smak och rättsuppfattning måste tillmätas stor betydelse då beslut fattas om eventuellt åtal. Motionärerna uttalar vidare att den numera mycket ymniga utgivningen av pornografiska skrifter lett till att justitieministern tvingats ta befattning med ett stigande antal ärenden av denna art. De ifrågasätter, om inte hans arbetsbörda skulle kunna lättas om en rådgivande nämnd inrättades för att biträda honom med dessa ärenden. Motionärerna framhåller även, att ärendena därigenom skulle kunna få en allsidigare belysning. På längre sikt och sedan erfarenheter vunnits av ett system med rådgivande nämnd står motionärerna inte främmande för tanken att införa en dylik nämnd som ett obligatoriskt inslag i den procedur

som leder till åtalsbeslut i tryckfrihetsmål. Motionärerna föreslår därför, att i den pågående översynen av yttrandefrihetsrätten detta förslag beaktas. Motionärerna förordar, att den rådgivande nämnden utses av riksdagen och att i den skall ingå representanter för skilda organisationer och åsiktsriktningar.

Utskottet

De förevarande motionerna syftar till att åstadkomma ett visst lekmannainflytande på bedömningen av sådana åtalsfrågor enligt tryckfrihetsförordningen, som för närvarande avgörs av chefen för justitiedepartementet. Bakgrunden är främst motionärernas oro inför den tilltagande utgivning-
en av pornografiska skrifter. Utskottet vill inte förneka, att vissa företeelser under senare år är ägnade att inge berättigad oro och olust. Olika vägar finns för att möta utvecklingen, och uppfattningarna om vilken som är den lämpligaste skiftar. Av grundläggande betydelse är emellertid, att klarhet råder om vilka materiella rättsregler, närmast i form av straffbud, som bör gälla. Överväganden härom pågår för närvarande. Kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet verkställer sålunda en översyn av de nu gällande straffstadganden, som oftast aktualiseras vid åtalsprövningen enligt tryckfrihetsförordningen. Enligt utskottets mening bör i avvaktan på resultaten av denna utredning något initiativ inte tas från riksdagens sida i fråga om det yttre förfarandet vid denna åtalsprövning. Med hänsyn härtill och med beaktande även av att ett lekmannainflytande förekommer på det aktuella området genom juryinstitutionen, liksom i viss mån tryckfrihetsombuden, samt av den granskning av justitieministerns handläggning av ifrågavarande ärenden, som utskottet utför i samband med sitt dechargearbete, finner sig utskottet böra avstyrka motionerna.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 673 och II: 479 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 24 oktober 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson*, Damström, Erik Olsson, Dahl*, Hernelius, Sörenson*, Dahlberg, Svenungsson och Dahlén; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen*, Henningsson*, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra, Boo* och Werner.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Svenungsson*, *Hamrin* i Jönköping, *Boo* och *Werner*, som ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att motionerna I: 673 och II: 479 överlämnas till kommittén för lagstiftningen om yttrande- och tryckfrihet.