

## Nr 52.

Ankom till riksdagens kansli den 5 juni 1940 kl. 7 f. m.

*Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående förbud mot vissa sammanslutningars verksamhet, dels ock vissa i ämnet väckta motioner.*

Genom en den 17 maj 1940 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 260, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga nedan intagna, vid propositionen fogade förslag till lag angående förbud mot vissa sammanslutningars verksamhet.

Beträffande de skäl som ligga till grund för lagförslaget får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till propositionen.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft

dels de före propositionens avlämnande inom riksdagen väckta motionerna nr 77 i första kammaren av herr *Gustaf Adolf Björkman m. fl.* och nr 143 i andra kammaren av herr *Skoglund m. fl.*,

dels ock följande i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen inom första kammaren:

nr 218 av herr *Brandt*,

nr 221 av herr *Fredrik Ström* och

nr 222 av herr *Linderot*; samt

inom andra kammaren:

nr 274 av herr *Spångberg m. fl.*,

nr 280 av herr *Senander m. fl.* och

nr 281 av herr *Lundstedt*.

I motionerna I:222 och II:280, vilka äro likalydande, hemställes om avslag å propositionen. Samtliga övriga ovannämnda motioner åsyfta lagstiftning i ämnet; för de närmare yrkandena i dessa motioner redogöres nedan. Beträffande motiveringen till motionärernas yrkanden hänvisas till motionerna i den mån ej i det följande redogörelse därför lämnas.

Utskottet har jämväl tagit del av vissa vid propositionens remitterande inom riksdagens kamrar hållna anföranden.

### Gällande rätt m. m.

I 8 kap. *strafflagen* stadgas straff för förräderi och andra för rikets säkerhet menliga brott. Kapitlet har erhållit sin nu gällande lydelse genom

*Bihang till riksdagens protokoll 1940. 9 saml. 1 avd. Nr 52.*

lag den 17 maj 1940 (nr 356). Beträffande innehållet av kapitlet hänvisas till propositionen nr 217 till innevarande riksdag, första lagutskottets av riksdagen godkända utlåtande i ämnet, nr 32, samt ett av särskilda sakkunniga den 10 april 1940 avgivet betänkande (stat. off. utredn. 1940:8) vilket låg till grund för nämnda proposition.

Några allmänna bestämmelser mot lagstridiga eller statsfientliga sammanslutningar finnas icke i strafflagen.

Utänför strafflagen finnas vissa bestämmelser som i detta sammanhang äro av intresse.

Enligt 46 § i *lagen den 22 juni 1911 om ekonomiska föreningar* äger domstol på yrkande av ombud, som justitiekanslern eller länsstyrelse förordnar, förklara förening skyldig att träda i likvidation. Förutsättning härför är, att föreningens verksamhet finnes vara lagstridig eller uppenbart osedlig. För att giva nödig kraft åt beslutet skall domstolen även förordna en eller flera personer att verkställa föreningens likvidation. Verkningarna av domstolens beslut äro rent civila och innebära, att den upplösta föreningen förlorar sin rättskapacitet.

I olikhet mot vad fallet är i åtskilliga andra länder finnes icke hos oss någon allmän reglering av ideella föreningar, till vilka ju även politiska organisationer äro att hänföra.

Ett ingripande mot vissa organisationsbildningar har skett genom *lagen den 15 juni 1934 om förbud mot vissa sammanslutningar*, i allmänhet kallad kårlagen. Enligt denna lag är det förbjudet att bilda eller delta i sammanslutning, som enligt sitt tillkännagivna ändamål avser att tjäna såsom skyddskår för politiskt parti eller därmed jämförlig grupp av samhällsmedlemmar eller som eljest med hänsyn till organisation och verksamhet eller andra omständigheter måste anses syfta till att utgöra ett maktmedel av sådan art som militär trupp eller polisstyrka.

I lagen stadgas förbud att till sådan sammanslutning eller för dess verksamhet upplåta område eller hus samt att med pengar eller på annat sätt understödja sammanslutningen. Brott mot lagen straffas med dagsböter eller fängelse. Vid försvårande omständigheter må dömas till straffarbete i högst ett år. Om den brottslige är tjänsteman i statens eller kommuns tjänst må han dömas till avsättning eller mistning av tjänsten på viss tid även om han fälles till ringare straff än straffarbete (jfr 2 kap. 18 § strafflagen). Vidare meddelas bestämmelser om förverkande och beslag.

Enligt *lagen den 30 juni 1933 om förbud mot politiska uniformer* äger Konungen förbjuda bärande av uniform eller liknande klädedräkt, som tjänar att utmärka bärarens politiska meningsriktning. Sådant förbud skall jämväl avse uniformsdel, armbindel eller annat därmed jämförligt i ögonen fallande kännetecken. Förutsättning för meddelande av förbud är, att det samma anses påkallat för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Enligt en kungörelse av den 18 februari 1938 gäller för närvarande förbud mot politiska uniformer.

I anslutning härtill må erinras om *vapenkungörelsen den 22 juni 1934*.

Kårlagen och vapenkungörelsen äro uppenbarligen ägnade att minska faran av väpnade omstörtningförsök från statsfientliga sammanslutningar.

Ökade möjligheter att förhindra och uppdaga landsskadlig verksamhet ha vidare erhållits genom *lagen den 9 januari 1940 (nr 3) om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m.* Genom denna lag ha vissa polis- och därmed jämställda myndigheter utrustats med utomordentliga befogenheter. Sålunda kan exempelvis husrannsakan verkställas, om någon misstänkes för att förbereda ett brott mot 8 kap. strafflagen. Den som misstänkes för sådan förberedelse kan vidare tagas i förvar och kvarhållas i högst 60 dagar. Lagen ger möjlighet att öppna brev och avlyssna telefonsamtal. Denna lag är uppenbarligen ett utomordentligt maktmedel i kampen mot landsskadlig verksamhet. Med de möjligheter att verkställa husrannsakan, övervaka post och telefon samt taga misstänkta personer i förvar, som sålunda finnas, ha utsikterna att upptäcka förräderi och spionage även på ett förberedande stadium avsevärt ökats.

Vissa åtgärder mot den landsskadliga pressen ha under den senaste tiden även vidtagits eller föreslagits.

Enligt *förordningen den 1 mars 1940 (nr 117) rörande förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m. m.* har Kungl. Maj:t erhållit rätt att vid krig eller krigsfara eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden förordna, att nummer eller häften av periodisk skrift, vilka utgivits eller komma att utgivas, ej må befordras med allmänna posten eller såsom express-, paket-, il- eller fraktgods eller på därmed jämförligt sätt med statens järnvägar eller annat av staten ombesörjt trafikmedel eller enskilda järnvägar eller motorfordon i linjetrafik. Såsom förutsättning för dylikt förordnande gäller bl. a., att skriftens innehåll vid upprepade tillfällen visat sig 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 hjälp av främmande makt eller eljest med våld samma medel.

I propositionen nr 269 till innevarande riksdag ha föreslagits vissa grundlagsändringar, innebärande bland annat införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, § 6, enligt vilken, då riket befinner sig i krig, föreskrift må, i den ordning varom stadgas i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, meddelas om utgivningsförbud rörande periodiska skrifter. I propositionen har Kungl. Maj:t vidare föreslagit riksdagen att, under förutsättning att grundlagsändringar i överensstämmelse med nyssberörda förslag bliva av riksdagen i grundlagsenlig ordning beslutade, antaga ett förslag till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara. Enligt denna lag, som är av fullnäktskaraktär och utrustad med samma konstitutionella garantier som allmänna förfogandelagen, skall Konungen bland annat äga förbjuda att periodisk skrift utgives, om innehållet i densamma 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.

### Utländsk lagstiftning mot statsfientliga sammanslutningar m. m.

I propositionen har å sid. 7—10 lämnats en kortfattad redogörelse för sådan lagstiftning av större intresse i vissa länder.

Till komplettering av denna redogörelse må nämnas att, enligt av utskottet inhämtade uppgifter, den 23 maj 1940 i *England* utfärdats en lag, som berättigar inrikesministern att taga i förvar envar som är eller varit medlem av eller verksam för främjandet av någon organisation som (a) är underkastad utländsk kontroll eller inflytande eller (b) kontrolleras av personer som ha eller ha haft förbindelse med personer som ha befattning med styrelsen av eller ha sympatier för styrelsesättet i land som är i krig med Storbritannien, under förutsättning beträffande (a) och (b) dessutom att fara föreligger för organisationens nyttjande för syften, skadliga för allmän säkerhet, rikets försvar, upprätthållandet av allmän ordning, krigs fullföljande eller vidmakthållande av förråd eller tjänster, väsentliga för samhället.

### Förslag om förbud mot statsfientliga organisationer och deras verksamhet m. m.

Professor *Thyrén* har i utkast till strafflag spec. delen X (1931), som behandlar förräderibrotten, icke upptagit några straffbestämmelser mot statsfientliga sammanslutningar. I utkastet del XI (1933), som bl. a. behandlar brott mot allmän ordning och frid, har emellertid stadgats straff för den som deltagar i sammanslutning, vilken har till syfte att föröva eller framkalla brott eller för uppnående av sitt syfte använder brottsliga medel.

Thyrén uttalar, att, om vissa sammanslutningar förbjudas genom lag, det naturliga synes vara, att sådan förbuds författning förses med kriminal sanktion.

### 1935 års betänkande angående statsfientlig verksamhet.

I skrivelse den 19 maj 1933 (nr 221) anhöll riksdagen, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en förutsättningslös utredning angående åtgärder mot sådan av sammanslutningar eller enskilda bedriven verksamhet, som syftade till att med våld eller eljest på olaglig väg omstörta eller förändra Sveriges stats- och rättsordning.

Kungl. Maj:t beslöt därefter den 26 maj 1933 tillsätta en kommitté med uppdrag att verkställa sådan utredning. Till ordförande i kommittén utsågs därvid justitierådet Emil Sandström. Chefen för justitiedepartementet förordnade därefter till ledamöter i kommittén revisionssekreteraren Erik Lind,

ledamöterna av riksdagens första kammare professorn J. Bergman, häradshövdingen Th. Borell, förste vice talmannen Olof Olsson och ombudsmanen Anton Pettersson samt ledamoten av riksdagens andra kammare redaktören Karl Bergström. Efter det Lind utnämnts till justitieråd, förordnades i hans ställe ledamoten av riksdagens andra kammare redaktören Ivar Österström.

Den 11 januari 1935 avgav kommittén betänkande med förslag angående åtgärder mot statsfientlig verksamhet (statens offentl. utredn. 1935: 8). Betänkandet var ej enhälligt, i det att skiljaktiga meningar uttalats å ena sidan av herr Borell, som i åtskilliga hänseenden föreslagit längre gående åtgärder än kommittén velat förorda, samt å andra sidan av herrar Bergström och Olof Olsson, vilka i väsentliga delar icke biträtt kommitténs förslag, varjämte herr Olof Olsson avgivit en principreservation avseende betänkandet i dess helhet.

*Kommittén* fäster i sitt betänkande stor vikt vid spørsmålet om förbud mot statsfientliga organisationer och deras verksamhet. Kommitténs behandling av denna fråga utmynnar i ett förslag till *lag angående för statens säkerhet och ordningen i landet farliga sammanslutningar*, vilket får betraktas som kommitténs huvudförslag. Enligt 1 § i nämnda förslag skulle en sammanslutning jämte av densamma beroende sammanslutningar kunna, på talan av justitiekanslern, av domstol upplösas. För ett upplösningsbeslut hade uppställts den betingelsen, att sammanslutningens verksamhet vore av beskaffenhet att sätta statens säkerhet eller ordningen i landet i uppenbar fara. Verksamhetens sålunda angivna art skulle framgå antingen därigenom att sammanslutningen hade till syfte att med våld omstörta eller förändra rikets statsskick och att detta syfte ådagalagts genom sammanslutningens verksamhet eller ock därigenom att verksamheten haft sådana yttringar som försök att hindra offentlig myndighet i dess verksamhet, brott mot medborgerlig frihet eller andra brottsliga handlingar eller förberedelser därtill. Jämlikt 2 § i förslaget skulle jämväl sammanslutning, som bildats i uppenbar avsikt att fortsätta upplöst sammanslutnings verksamhet, kunna på enahanda sätt upplösas. Den som fortsatte eller främjade fortsättningen av upplöst sammanslutnings verksamhet skulle, enligt 3 §, i regel straffas med fängelse. Förslaget innehöll vidare bestämmelser att mål enligt 1 eller 2 § skulle anhängiggöras vid Svea hovrätt, som vid behandlingen av målet skulle bestå av presidenten och fyra ordinarie ledamöter. Åtal för brott mot 3 § skulle anhängiggöras vid allmän underrätt och utföras av allmän åklagare. Genom beslut under rättegången skulle domstolen kunna meddela interimistiskt beslut om upplösning. Upplöst sammanslutnings egendom ävensom egendom, använd för att främja fortsättningen av dess verksamhet efter upplösningen, skulle kunna förklaras förverkad. — Vidare föreslogs ändring i tryckfrihetsförordningen av innebörd bland annat att upplösningsbeslutet även skulle kunna omfatta förbud mot utgivande eller spridande av tidningar eller andra skrifter, som avsåge att främja sammanslutningens verksamhet.

Kommitténs förslag till förbudslagstiftning var emellertid icke enhälligt.

Herr *Borell* hade ansett, att det med hänsyn till förslagens lydelse kunde befaras, att sammanslutning icke skulle kunna upplösas, om ej en direkt eller omedelbar fara för samhällets omstörtande vore för handen, samt därför förordat sådan ändring i förslaget, att upplösning skulle kunna ske så snart sammanslutningens verksamhet i och för sig syftade till att med våld omstörta eller förändra rikets statsskick.

Herrar *Bergström* och *Olof Olsson* hade icke biträtt kommitténs förslag till förbudslagstiftning.

I betänkandet återfinnes *motiveringen* till kommitténs förslag å sid. 268—274, till herr *Borells* förslag å sid. 337—339 samt till herrar *Bergströms* och *Olof Olssons* ståndpunkt å sid. 353—357.

En kortfattad redogörelse för innehållet av de över 1935 års betänkande avgivna *yttrandena* har intagits å sid. 11—12 i propositionen.

#### 1936 års riksdag.

I *proposition* (nr 234) till 1936 års riksdag föreslogs, i huvudsaklig anslutning till vad kommittén förordat, vissa ändringar i 8, 10, 11 och 16 kap. strafflagen m. m.

Den av kommittén föreslagna lagen angående för statens säkerhet och ordningen i landet farliga sammanslutningar framlades däremot ej. I propositionen (sid. 31 och 32) förklarade föredragande departementschefen, att han för sin del ansågo att skälen mot den av kommittén förordade förbudslagstiftningen vida övervägde skälen för densamma.

I *motioner vid 1936 års riksdag* framfördes krav på vissa skärpta åtgärder mot statsfientliga sammanslutningar och deras verksamhet.

I motionerna I: 271 av herr *Bergman* m. fl. och II: 568 av herrar *Åqvist* och *Österström* påyrkades lagstiftning i överensstämmelse med kommitténs förslag till upplösningslag.

I motionerna I: 149 av herr *Bagge* m. fl. och II: 354 av herr *Skoglund* m. fl. föreslogs bl. a. att efter finskt mönster i 8 kap. strafflagen införa en ny paragraf, betecknad 3 b §, innehållande bestämmelser om straff för den som anslöte sig till eller främjade statsfientliga sammanslutningar m. m.

I motionen I: 217 av herr *Sandström* hemställdes, att därest den i motionerna I: 149 och II: 354 föreslagna, såsom 3 b § betecknade paragrafen i 8 kap. ej av riksdagen antoges, riksdagen måtte för sin del antaga det förslag till upplösningslag, som framlagts av herr *Borell*.

Beträffande lydelsen av det i motionerna I: 149 och II: 354 föreslagna stadgandet 3 b § i 8 kap. strafflagen må hänvisas till första lagutskottets i det följande närmare omförmälda utlåtande nr 48/1936 (sid. 13).

*Första lagutskottet*, som behandlade propositionen och motionerna (utlåt. nr 48), ansåg sig böra förordna en beredskapslagstiftning mot statsfientliga sammanslutningar i stort sett i anslutning till kommitténs förslag. Enligt

utskottets mening borde emellertid förslaget, innan det upphöjdes till lag, revideras i en del avseenden.

I fråga om riktlinjerna för en sådan omarbetning anförde utskottet (sid. 33—35):

Vad beträffar *förutsättningarna för ett upplösningsbeslut* har i förslaget uppställts den betingelsen, att sammanslutningens verksamhet skall vara av beskaffenhet att sätta statens säkerhet eller ordningen i landet i uppenbar fara. Verksamhetens sålunda angivna art skall framgå antingen av genom den samma ådagalagt syfte att med våld omstörta eller förändra rikets statsskick eller av sådana yttringar som försök att hindra offentlig myndighet i dess verksamhet, brott mot medborgerlig frihet eller andra brottsliga handlingar eller förberedelser därtill.

Beträffande det förra fallet må anmärkas, att en verksamhet i allmänhet icke kan sägas både ådagalägga syftet att med våld omstörta eller förändra rikets statsskick och därtill utgöra en uppenbar fara för statens säkerhet eller ordningen i landet förrän verklig stämpling till förräderi föreligger. Om emellertid såsom kommittén framhållit ett snabbt ingripande i kritiska situationer är betydelsefullt, måste upplösningsåtgärden kunna vidtagas på ett tidigare stadium av sammanslutningens statsfientliga verksamhet. Då lagen riktar sig mot sammanslutningen såsom sådan och först i andra hand — efter upplösningsbeslutet — mot de enskilda deltagarna, synes det böra övervägas att i nu avsedda fall anse förutsättningen för upplösning vara för handen, så snart det blivit styrkt att dess verksamhet syftar till att med våld omstörta eller förändra rikets statsskick. Lagens skydd kan ej lämnas åt en verksamhet, som med våld vill tvinga sin uppfattning om statsskicket på andra medborgare.

Vad angår de i övrigt angivna fall, där enligt kommitténs förslag ett upplösningsbeslut skulle kunna ifrågakomma, torde kravet att verksamheten skall innebära *uppenbar fara för riket* alltför mycket inskränka lagens tillämpningsområde. Överhuvud taget synes det ur den skyddssynpunkt, varpå ifrågavarande lagstiftning vilar, vara nödvändigt att spridningen av en statsfientlig rörelse kan hejdas med lagliga medel, innan den fortskridit till ett revolutionärt stadium. Vid avfattandet av de regler som angiva förutsättningarna för upplösningsbeslut bör jämväl eftersträvas en så vitt möjligt tydlig och lättfattlig redaktion. En uppdelning av de olika fallen skulle måhända bidra till att göra texten mera överskådlig.

*Befogenheten att meddela upplösningsbeslut* tillkommer enligt kommitténs förslag Svea hovrätt, som dock därvid skulle ha speciell sammansättning. Enligt kommitténs mening är det nämligen mest överensstämmande med svensk rättsuppfattning att anförtro uppgiften åt domstol. Endast därigenom vunnit avgörandet erforderlig objektivitet och undandrogen mer eller mindre tillfälliga politiska inflytelser. Endast inför domstol torde en fullt tillfredsställande utredning kunna förebringas rörande befintligheten av förutsättningarna för upplösning. Det kunde ock förväntas, att ett domstolsavgörande i förhållande till allmänheten erhöle större auktoritet än ett sådant av administrativ myndighet.

Utskottet är ense med kommittén däri att ifrågavarande uppdrag icke bör överlämnas åt länsstyrelserna eller motsvarande administrativa myndigheter. Mot det av kommittén förordade förslaget ha emellertid rests vissa invändningar av bl. a. Svea hovrätt, som därvid framhållit att det vore olyckligt att en domstol under en rättegång, som kunde taga avsevärd tid i anspråk, ställdes i brännpunkten av en lidelsefull politisk diskussion. Den föreslagna ordningens svaghet framträdde enligt hovrättens mening även för

det fall att högsta domstolens prövning skulle leda till annat resultat än hovrättens. Utskottet kan icke finna annat än att de uttalade betänkligheterna äga ett visst berättigande. Vid sådant förhållande böra enligt utskottets mening även prövas andra tänkbara utvägar, särskilt ett framkommet förslag att inrätta en permanent specialdomstol eller nämnd, vars beslut icke finge överklagas. Genom tillsättandet av en sådan nämnd skulle vinnas den fördelen att i mål av ifrågavarande beskaffenhet skulle kunna tillämpas ett friare förfarande än den i rättegångsbalken reglerade proceduren, något som är av en viss betydelse med hänsyn till den understundom ganska lösliga rättsliga strukturen hos sammanslutningar av här berörda art. Hovrättsprocessen är vidare tämligen långsam, vilket, även om interimistiskt beslut om upplösning kan meddelas, måste te sig särskilt olämpligt med avseende å mål av ifrågavarande beskaffenhet. Beträffande nämndens sammansättning bör framhållas, att största säkerheten för ett klokt och rättvist avgörande torde ernås, om ledamotskapet följer med viss tjänsteställning.

*Initiativet* till en åtgärd av ifrågavarande slag synes icke lämpligen kunna överlämnas åt ett flertal personer. Med hänsyn till uppgiftens ömtåliga beskaffenhet bör dessutom initiativtagaren besitta särskilda kvalifikationer. Kommittén har ansett det ligga närmast till hands att uppgiften anförtros justitiekanslern. I detta sammanhang må nämnas att i en del yttranden ifrågasatts, huruvida icke rätten att besluta om upplösning eller åtminstone rätten att bestämma, huruvida en aktion av förevarande art skall vidtagas, borde tillkomma Kungl. Maj:t i statsrådet. Att uppdraga åt regeringen att verkställa en prövning av berörda art möter emellertid enligt utskottets förmenande vissa betänkligheter. Utskottet skulle för sin del finna det lämpligast, om även initiativet kunde överlämnas till en myndighet, vars självständighet och från politiska inflytelser oberoende ställning icke kunde dragas i tvivelsmål. Vid sidan av den utav kommittén i denna del förordade anordningen böra jämväl andra utvägar prövas.

I övrigt har kommitténs förslag i de inkomna yttrandena föranlett vissa erinringar, huvudsakligen av mera formell innebörd, vilka jämväl böra beaktas vid det slutliga utformandet av den begärda lagen.

Utskottet ansåg sig däremot ej kunna förorda ett direkt straffbeläggande av deltagande i statsfientlig sammanslutning utan upplösning av själva sammanslutningen.

Utskottet föreslog (sid. 64) riksdagen att hos Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville i enlighet med de av utskottet angivna riktlinjerna låta verkställa omarbetning av kommitténs förslag till lag angående för statens säkerhet och ordningen i landet farliga sammanslutningar samt för 1937 års riksdag framlägga det sålunda omarbetade förslaget.

Sju av utskottets ledamöter reserverade sig och yrkade avslag å utskottets skrivelseförslag. I reservationen (sid. 76) framhölls bl. a., att det politiska läget i landet icke motiverade en dylik förbudslagstiftning samt att ett förbud knappast skulle kunna effektivt upprätthållas utan endast gynna uppkomsten av hemliga organisationer, inriktade på konspirationer och underjordisk verksamhet.

Första kammaren biföll utskottets hemställan i denna del med 63 röster mot 49, varemot andra kammaren avsåg densamma med 89 röster mot 72. Då sammanjämkning av de skiljaktiga besluten icke var möjlig, hade frågan fallit.



### Propositionen.

I propositionen anför *föredragande departementschefen, statsrådet Westman*, följande:

»Under de allvarliga tider som nu råda har det visat sig nödvändigt att i olika hänseenden komplettera vår straff- och tvångsmedelslagstiftning för att bereda ökat skydd för statens yttre och inre säkerhet.

Den gällande lagstiftningen rymmer avsevärda möjligheter att inskrida mot landsskadlig verksamhet av olika slag. Även förberedelse till förräderi och spioneri kan i viss utsträckning beivras. Genom lagen den 9 januari 1940 om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. ha myndigheterna erhållit rätt att vidtaga utomordentliga åtgärder i syfte att förebygga och uppdaga förräderi, spioneri, sabotage m. m.

Ehuru sålunda gällande lagstiftning äger en betydande räckvidd, har Kungl. Maj:t ansett det nödvändigt att öka möjligheterna att bestraffa vissa former av landsskadlig verksamhet, bland annat förberedelse till förräderi. Åtgärder i sådan riktning ha förordats i den för riksdagen framlagda propositionen nr 217 med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kap. strafflagen m. m. Dessa bestämmelser rikta sig liksom all strafflagstiftning mot den enskilde men äro uppenbarligen även ett maktmedel i kampen mot sådan för rikets säkerhet menlig verksamhet, som bedrivs i organiserad form genom särskilda sammanslutningar.

Det kan emellertid ifrågasättas, huruvida icke möjligheter böra finnas att direkt inskrida mot sådana organisationer varom här är fråga.

Vid flera tillfällen och senast i motioner till årets riksdag har föreslagits en lagstiftning, med stöd av vilken sammanslutningar med landsskadliga syften skulle kunna upplösas. Enligt motionärernas förslag, som i väsentliga delar överensstämmer med vad kommittén angående statsfientlig verksamhet förordat i sitt år 1935 avgivna betänkande, skulle Svea hovrätt efter talan av justitiekanslern äga upplösa dylika organisationer och förklara deras egendom förverkad. Fortsättandet av upplöst sammanslutnings verksamhet skulle kriminaliseras.

Såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen är denna lagstiftningsfråga i hög grad omstridd.

Från skilda håll ha uttalats betänkligheter mot en sådan lagstiftning. Därvid har framhållits bland annat, att betydelsen av ett förbud icke finge över-skattas. Det låge i sakens natur, att det egentliga landsförrädiska arbetet redan nu måste bedrivas i hemliga former. I den mån sådan verksamhet förekomme, torde den omhänderhavas av ett tämligen begränsat antal personer. Detta underjordiska arbete vore uppenbarligen det farligaste och torde icke effektivt kunna hindras genom ett mot organisationerna riktat förbud. Vidare ha uttalats farhågor för att den statsfientliga verksamheten efter en sådan lagstiftnings genomförande kunde förväntas bli hemlig i ökad utsträckning, varigenom möjligheterna till övervakning försvårades.

Å andra sidan tala åtskilliga skäl för en lagstiftning mot organisationer

med landsskadliga syften. Då en stat befinner sig i ett allvarligt utrikespolitiskt läge, finnes särskild anledning att ingripa mot sådana sammanslutningar. Tydligt är, att faran för samhället ökas, om organisationer planlägga och understödja brottslig verksamhet. Genom att förse sina medlemmar med redskap, sprängämnen, bilar och dylikt kunna de öka möjligheterna för dem att begå brott och undgå upptäckt. Särskilt i en för landet allvarlig situation kan exempelvis ett sabotagedåd, riktat mot en kommunikationsanläggning, få de allvarligaste följder för vårt försvar. Ett förbud är otvivelaktigt ägnat att försvåra förbindelsen mellan de statsfientliga elementen inbördes och med allmänheten.

Vid övervägande av skälen för och emot en förbudslagstiftning har jag ansett en lagstiftning böra komma till stånd, som bereder möjlighet att, då det i en kritisk situation prövas nödvändigt, ingripa mot organisationer av det slag varom här är fråga.

De bestämmelser, som i detta sammanhang kunna vara erforderliga, böra lämpligen upptagas i en författning med tidsbegränsad giltighet. Vad angår lagstiftningens närmare utformning synes följande böra gälla.

Om en sammanslutnings verksamhet åsyftar att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets statskick eller om densamma genom sina yttringar visat sig ägnad att allvarligt skada rikets försvar eller förhållande till främmande makt eller att allvarligt störa ordningen inom landet, bör sammanslutningen kunna upplösas.

På grund av detta ingripandes utomordentliga natur torde beslutanderätten böra tillkomma Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt. Att uppdraga denna befogenhet åt viss domstol eller nämnd, vilket tidigare ifrågasatts, synes i varje fall icke vara lämpligt i fråga om en lagstiftning av provisorisk natur.

Möjlighet synes emellertid böra finnas för Kungl. Maj:t att, i avbidan på att riksdagens medverkan kan erhållas, förbjuda sådan sammanslutning varom här är fråga att tills vidare fortsätta sin verksamhet. Ett dylikt interimistiskt förbud bör meddelas endast då ett dröjsmål skulle kunna medföra fara. Har Kungl. Maj:t ej inom trettio dagar från beslutets meddelande framlagt förslag för riksdagen om upplösning av sammanslutningen eller, om riksdagen vid beslutets meddelande ej är samlad, inom trettio dagar från nästföljande riksdags början gjort sådan framställning, bör förbudet, om det ej dessförinnan av Kungl. Maj:t återkallats, upphöra att gälla efter utgången av denna tid. Förbudet bör upphävas, om riksdagen så beslutar.

Ett upplösningsbeslut liksom ett förbud för sammanslutning att fortsätta sin verksamhet får bl. a. den följden, att sammanslutningen icke kan såsom parti verka vid val.

För att ett förbud skall ha åsyftad verkan är det uppenbarligen av vikt att förhindra, att en organisation kommer till stånd, som avser att fortsätta den förbjudna verksamheen. Med hänsyn härtill synes i lagen böra inskrivas ett uttryckligt förbud att bilda sammanslutning med syfte att fortsätta en upplöst organisations verksamhet. Vad sålunda föreskrives bör givetvis

äga motsvarande tillämpning, då sammanslutning förbjudits att fortsätta sin verksamhet, dock endast för den tid förbudet varar.

Då ett upplösningsbeslut föranledes av att en sammanslutnings verksamhet i en allvarlig situation riktar sig mot väsentliga statsintressen, synes den påföljden böra inträda, att den upplösta sammanslutningens egendom förverkas till kronan, såvitt ej Kungl. Maj:t och riksdagen med hänsyn till omständigheterna annorlunda besluta. Om en sammanslutning förklarats upplöst eller förbjudits att fortsätta sin verksamhet, bör Kungl. Maj:t kunna uppdraga åt myndighet eller annan att efter de närmare anvisningar, som Kungl. Maj:t kan finna skäl meddela, omhändertaga och förvalta sammanlutningens egendom.

De straffbestämmelser, som i detta sammanhang äro erforderliga, synas böra riktas mot envar som efter ett upplösningsbeslut eller ett interimistiskt förbud fortsätter eller främjar fortsättningen av den ifrågasvarande sammanlutningens verksamhet, exempelvis genom att deltaga i beslut eller bevista sammanträde för att främja dess syfte eller genom att erlagga avgift eller upplåta lokal eller genom att bilda eller deltaga i en organisation, som uppenbarligen är avsedd att fortsätta den förbjudna verksamheten.

Straffet torde böra bestämmas till fängelse eller straffarbete i högst två år. Om brottet är ringa eller omständigheterna eljest äro synnerligen mildrande, böra dagsböter ådömas.

De brottsliga handlingar som här avses kunna givetvis vara av sådan beskaffenhet att de böra föranleda straff enligt allmänna strafflagen, särskilt 8 kap. Enligt det förslag om revision av nämnda strafflagskapitel, som nyligen framlagts för riksdagen, skulle möjligheten att bestraffa sådana gärningar icke obetydligt ökas. Om ett brott mot den nu ifrågasatta förbudslagstiftningen är såsom förräderi, spioneri eller annat brott belagt med strängare straff i allmänna strafflagen, synes enbart sistnämnda lag böra tillämpas.

Under den senaste tidens diskussion om åtgärder mot statsfientlig verksamhet har ifrågasatts en utvidgning av möjligheterna att beröva personer, som utöva sådan verksamhet, deras offentliga uppdrag.

I 2 kap. 18 § strafflagen stadgas bl. a. efter en år 1936 genomförd lagändring, att den som ådömes straffarbete skall tillika förklaras förlustig ämbete, tjänst eller annan allmän befattning. Om omständigheterna därtill föranleda, må han dock bibehållas i befattningen men kan i sådant fall, då fråga är om ämbete eller tjänst, dömas till mistning av befattningen på viss tid. Vad sålunda stadgas skall äga motsvarande tillämpning beträffande den som blivit utsedd till innehavare av allmän befattning men ännu icke tillträtt densamma. Har någon blivit förvunnen till straffarbete, må han icke på grund av senare företagen rötsammanräkning efter val, vilket ägt rum före domen, inträda i allmän befattning.

I samband med denna påföljdslagstiftning ändrades § 26 riksdagsordningen, vilken ändring antogs definitivt år 1937. Enligt andra stycket i nämnda paragraf skall vad i allmän eller särskild lag stadgas därom, att i vissa fall den som dömes till straff skall dömas förlustig allmän befattning eller vara

obehörig att inträda i sådan befattning, även äga tillämpning å riksdagsmannauppsdrag. Avfattningen av detta stadgande bereder möjlighet att döma till förlust av riksdagsmannauppsdrag även under andra förutsättningar än de i 2 kap. 18 § strafflagen angivna.

Det är uppenbarligen berättigat att ställa det kravet på innehavare av statliga och kommunala tjänster och förtroendeuppsdrag, att de skola avhålla sig från sådan verksamhet varom här är fråga.

I detta sammanhang synes närmast böra övervägas att öka möjligheterna att döma till förlust av allmänna uppsdrag vid brott mot den nu ifrågasatta lagstiftningen.

I det riksdagen förelagda förslaget till lag om ändrad lydelse av 8 kap. strafflagen har förordats att i nämnda kapitel upptaga ett stadgande (31 §) av innehåll, att vad i 2 kap. 18 § strafflagen stadgas om förlust av ämbete, tjänst eller annan allmän befattning och om obehörighet därtill även skall gälla, då någon för brott mot 8 kap. dömes till fängelse.

En liknande påföljdsbestämmelse synes böra meddelas i den lagstiftning vartill förslag nu framlägges. På grund av hänvisningen i andra stycket i § 26 riksdagsordningen till särskild lag innebär ett dylikt stadgande även möjlighet att ådöma förlust av riksdagsmannauppsdrag.

Egendom, som med ägarens eller hans ställföreträdarens samtycke användes för att främja fortsättningen av förbjuden verksamhet, bör kunna tagas i beslag samt av domstol dömas förverkad.

I likhet med åtskilliga andra, för utomordentliga förhållanden avsedda lagar bör, som jag förut framhållit, förevarande lagstiftning göras tidsbegränsad. Den synes sålunda böra äga giltighet till utgången av mars 1941.

De nya bestämmelserna föreslås skola träda i kraft dagen efter den, då de utkommit i Svensk författningssamling.»

*Lagrådet* har lämnat det sålunda upprättade förslaget utan erinran.

### Motionerna.

I *motionerna I: 77 och II: 143*, vilka äro likalydande, hemställes, att riksdagen måtte för sin del skyndsammast antaga följande

*Lag angående för statens säkerhet och ordningen i landet farliga sammanslutningar.*

Härigenom förordnas som följer.

#### 1 §.

Syftar sammanslutnings verksamhet till att med våld omstörta eller förändra rikets statsskick eller kan dess verksamhet anses innefatta försök att hindra offentlig myndighet i dess verksamhet, brott mot medborgerlig frihet eller andra brottsliga handlingar eller förberedelser därtill av beskaffenhet att sätta statens säkerhet eller ordningen i landet i uppenbar fara eller kan verksamheten eljest anses skada rikets försvar eller folkförsörjningen eller dess

vänkskapliga förbindelser med främmande makt, må sammanslutningen jämte av densamma beroende sammanslutningar kunna på talan av justitiekanslern av domstol upplösas.

Upplöst sammanslutnings verksamhet må ej fortsättas, och skall i upplösningsbeslutet meddelas förbud däremot. Sammanslutningens egendom skall likvideras, och må domstolen förordna gode män att verkställa likvidationen. Beroende på de omständigheter, som föranleda upplösningen, må domstolen kunna förklara egendomen förverkad.

## 2 §.

Sammanslutning, som bildas i uppenbar avsikt att fortsätta upplöst sammanslutnings verksamhet, må jämväl kunna, på sätt i 1 § sägs, förklaras upplöst.

## 3 §.

Den, som mot meddelat förbud fortsätter, eller främjar fortsättningen av upplöst sammanslutnings verksamhet såsom genom deltagande i beslut eller beivrande av sammanträde för främjande av dess syfte, utgivande eller spridande av tidning eller annan skrift för sådant ändamål eller erläggande av avgift eller upplåtelse av lokal eller redskap, genom bildande eller deltagande i sammanslutning, som uppenbart är avsedd att fortsätta den upplösta sammanslutningens verksamhet, eller genom främjande av sådan sammanslutnings verksamhet, straffes, där ej gärningen enligt allmänna strafflagen är belagd med strängare straff, med fängelse eller straffarbete i högst två år. Är brottet ringa eller äro omständigheterna eljest synnerligen mildrande, må till dagsböter dömas.

Är den brottslige tjänsteman i statens eller kommuns tjänst, vare det ansett såsom försvärande omständighet, och må han, ändå att han fälles till ringare straff än straffarbete, dömas till avsättning eller mistning av tjänsten på viss tid.

## 4 §.

Egendom, som med ägarens eller hans ställföreträdarens samtycke användes för att främja fortsättningen av upplöst sammanslutnings verksamhet, må kunna dömas förverkad.

## 5 §.

Mål enligt 1 eller 2 § anhängiggöres vid Svea Hovrätt, och skall hovrätten vid företagande av sådant mål bestå av presidenten samt fyra efter lottning utsedda ordinarie ledamöter.

På talan mot huvudorganisation må jämväl underlydande lokalavdelning förklaras upplöst.

Åtal för brott mot 3 § anhängiggöres vid allmän underrätt och utföres av allmän åklagare.

## 6 §.

Genom beslut under rättegången, som ej må särskilt överklagas, må domstol, där mål om upplösning av sammanslutning är anhängigt, meddela förbud att tills vidare i avvaktan på slutligt utslag fortsätta sammanslutningens verksamhet, och gälle angående överträdelse av sådant förbud vad i 3 och 4 §§ är stadgat. I beslutet må förordnas gode män att omhändertaga sammanslutningens egendom.

Justitiekanslern må förordna om beslag å egendom. I fråga om sådant be-

slag skall i tillämpliga delar gälla vad i lagen den 12 maj 1933 om vissa tvångsmedel i brottmål föreskrives.

#### 7 §.

Böter, som ådömas enligt denna lag, tillfalla kronan. Saknas tillgång till böternas gäldande, förvandlas de enligt allmänna strafflagen. Behållningen av förverkad egendom tillfaller allmänna pensionsfonden.

#### 8 §.

Angående förbud mot utgivande eller spridande av tryckt skrift för att fortsätta, eller främja fortsättningen av, upplöst sammanslutnings verksamhet så ock angående straff för överträdelse av sådant förbud stadgas i tryckfrihetsförordningen.

Denna lag träder i kraft den \_\_\_\_\_

I *motionen I: 218* anföres bland annat:

Efter erfarenhetens vittnesbörd kan demokratien inte längre lita till enbart »andens svärd» i kamp mot diktatorsvärmarna; vad som nu kräves är att redan propaganda för ett autokratiskt styrelseskick straffbelägges och detta vare sig propagandan utgår från personer, tillhörande samhällsfarliga sammanslutningar, eller från enskilda. En förbudslag såsom den nu av Kungl. Maj:t föreslagna är visserligen befogad, men den blir föga effektiv, om den inte kompletteras med strafflagsbestämmelser mot offentlig propaganda för diktaturideal, alltså för fascism, nazism och bolsjevism. Riktigare uttryckt bör en förbudslag vara ett komplement till en sådan strafflagsparagraf och otvetydigt rikta sig endast emot sammanslutningar, som bedriva verksamhet för införande av ett autokratiskt statsskick.

I kapitel 8 strafflagen bör således införas en bestämmelse av innebörd, att den som offentligen i tal eller skrift propagerar för ett autokratiskt statsskick skall straffas — och straffas hårt. En dylik propaganda måste nämligen betraktas såsom en förberedelse till införande av ett autokratiskt statsskick och har därigenom karaktären av landsförrädisk verksamhet.

På grund härav hemställes i motionen, att riksdagen måtte med bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 260, justerad på sätt i motionen sagts, besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära strafflagsbestämmelse emot sådan verksamhet, som åsyftar införande av ett autokratiskt statsskick i riket.

I *motionen I: 221* hemställes, att riksdagen måtte besluta att orden »eller förhållande till främmande makt» i 1 § av det i propositionen framlagda lagförslaget måtte utgå.

I *motionen II: 274* anföres i huvudsak följande:

Rättsligt sett behandlas förbjuden sammanslutning på samma sätt som upplöst sammanslutning. Detta kan i sina yttersta konsekvenser leda till resultat, som äro oförenliga med lagens mening. Om exempelvis ett politiskt parti enligt lagen skulle förjudas under tiden mellan en riksdags avslutande och ett val, bleve partiet förhindrat att delta i valet. Det bleve först en ny riksdag som hade att uttala sig om förbudet. Partiets storlek

spelar härvid, enligt lagförslaget lydelse, ingen roll. Lagen medger sålunda rätt för en minoritetsregering att förbjuda ett eller flera av riksdagens politiska partier, även om dessa skulle utgöra riksdagens majoritet.

Visserligen kan mot detta sakförhållande invändas, att den *nuvarande* regeringens sammansättning utesluter ett sådant förfarande. Men lagar torde ej böra avfattas med tanke på en vid tiden för lagstiftningen sittande regering, ej heller så, att de lämna rum för ett diktatorsystem mot vilka de äro avsedda att skydda. Det vid propositionen fogade lagförslaget torde därför böra ändras så, att Konungen ej medgives rätt att förbjuda sammanslutning. I varje fall bör lagförslaget erhålla sådan omarbetning att ett förfarande från en regerings sida, som ovan skisserats, icke möjliggöres.

Under hänvisning härtill hemställes i motionen, att riksdagen vid behandlingen av det i propositionen framlagda lagförslaget måtte lämna beaktande åt de synpunkter som anförts i motionen.

I *motionen II: 281* framställas åtskilliga anmärkningar mot det i propositionen framlagda lagförslaget. I anledning av de synpunkter på den föreliggande frågan som motionären i motionen anført, har motionären ansett, att ett straffbud med karaktär av allmän strafflag bör införas och att detta straffbud lämpligen kunde hava ett innehåll ungefärligen sammanfallande med följande formulering, som motionären tänker sig kunna placeras såsom ett tillägg efter 25 § i 8 kap. strafflagen:

»Den som inför folksamling eller eljest inför allmänheten, i förening eller å annan sammankomst, öppen eller sluten, eller i skrift, den han utspritt eller utsprida låtit, bedriver agitation eller annan verksamhet, som utgör led i förberedelser för rikets läggande helt eller delvis under främmande makt eller för införande av autokratiskt statskick i riket, straffes, där ej gärningen i detta kapitel är med svårare straff belagd, med straffarbete i högst sex år. Samma lag vare om den, som annans skrift utspritt eller utsprida låtit och därmed bedrivit sådan verksamhet, som nu sagts.

Prövas brottet hava skett av obetänksamhet, eller voro omständigheterna eljest synnerligen förmildrande; vare straffet fängelse i högst ett år eller straffarbete i högst sex månader.

Föreligga särskilda skäl till misstanke, att nu sagd verksamhet kommer att bedrivas i förening eller å annan sammankomst, som icke är öppen för allmänheten, då må offentlig myndighet äga tillträde till sammankomsten.

Med autokratiskt menas i denna paragraf sådant statskick, där riksstyrelsen i verkligheten, om ock i strid mot lag, utövas med oinskränkt myndighet utan medverkan av och ansvarighet inför av folket fritt valda representanter.»

Motionären hemställer, att riksdagen måtte för sin del med avslag å propositionen *dels* antaga en strafflag mot diktatursträvande verksamheter, väsentligen överensstämmande med innehållet i ovan intagna utkast, *dels ock* i anslutning till en sådan lag antaga en lag om upplösning av sammanslutningar, inom vilka verksamhet av sagda slag bedrives.

### Utskottets yttrande.

Genom den lydelse 8 kap. strafflagen erhållit enligt lagen den 17 maj 1940 ha förräderi och spioneri samt andra för rikets säkerhet menliga brott straffbelagts å ett väsentligt tidigare stadium än enligt hittills gällande rätt. Utöver straff för försök eller stämpling till förräderi stadgas straff för den som genom uppmaning eller annorledes sökt förmå annan till förräderi eller i syfte att åstadkomma förräderi av främmande makt mottagit penningar eller annat eller eljest trätt i förbindelse med sådan makt. Vidare bestraffas den som i annat fall träder i samverkan med andra eller i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta förräderi, vilket framdeles må varda av honom själv eller annan företaget; här erfordras alltså icke att några fullt aktuella planer för förräderi uppgjorts. I fråga om spioneri stadgas straff för varje hemlig underrättelseverksamhet i militärt eller politiskt syfte som inom riket bedrives för främmande makts räkning. I syfte att hindra, att utländsk makt förbereder ett ingripande i svenska angelägenheter genom att här driva propaganda eller eljest söka påverka den allmänna opinionen, stadgas straff för den som av främmande makt mottager penningar eller annat för att här i riket genom utgivande eller spridning av skrifter eller annorledes söka påverka den allmänna meningen om rikets styrelseskick eller om åtgärder i dess inre eller yttre styrelse.

Genom lagen den 9 januari 1940 om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. ha myndigheterna vidare utrustats med utomordentliga befogenheter för att förebygga och uppdaga förräderi, spioneri, sabotage m. m. Sålunda kan exempelvis husrannsakan verkställas, om någon misstänkes för att förbereda ett brott mot 8 kap. strafflagen. Den som misstänkes för sådan förberedelse kan vidare tagas i förvar och kvarhållas i högst 60 dagar.

Redan de gällande bestämmelserna medgiva således möjlighet att hindra och bestraffa vissa yttringar av sådan för rikets säkerhet menlig verksamhet som bedrives i organiserad form genom särskilda sammanslutningar. Bestämmelserna rikta sig dock endast mot den enskilde, och någon möjlighet att genom upplösningsbeslut direkt inskrida mot en dylik sammanslutning såsom sådan finnes ej. Icke heller har stadgats straff för själva deltagandet såsom medlem i en sådan sammanslutning. Det är emellertid uppenbart att i ett allvarligt tidsläge behov kan föreligga icke blott att ingripa mot enskilda medlemmar i en dylik förening vilka gjort sig skyldiga till brottsliga handlingar utan även att sätta sammanslutningen ur stånd att fortsätta sin verksamhet. En sammanslutning, som bedriver en för rikets säkerhet menlig verksamhet, kan enligt utskottets mening icke ha något anspråk på att i ett dylikt tidsläge få under rättsordningens hägn fortsätta sin landsskadliga verksamhet. De medel för ingripande mot sammanslutningen som närmast erbjuda sig äro beslut om upplösning av densamma, förverkande av sammanslutningens egendom samt straff för den som fortsätter sammanslutningens verksamhet.



En dylik upplösningslag föreslås nu i propositionen. I samtliga de nu föreliggande motionerna, med undantag av motionerna I: 222 och II: 280, påyrkas också en förbudslagstiftning. Detta är fallet jämväl med motionerna I: 218 och II: 281; i dessa motioner utgör emellertid en förbudslagstiftning mot vissa landsskadliga sammanslutningar allenast ett komplement till motionärernas huvudförslag, nämligen en allmän, permanent strafflagsbestämmelse mot diktatursträvande verksamhet. Detta förslag går uppenbarligen vida utöver vad som åsyftas med propositionen; enligt den föreslagna bestämmelsen skulle agitation för införande av autokratiskt styreskick bestraffas även om agitationen icke avser att nå sitt mål med i och för sig illojala medel utan verkar enbart på övertygelsens väg. En sådan bestämmelse innebär tydligen ett mycket väsentligt avsteg från vad som betraktats såsom grundläggande principer för vårt demokratiska samhälle. Även om det kan uppkomma en situation då till och med dylika inskränkningar i de enskildas yttrandefrihet trots alla betänkligheter kunna bli oundgängliga, måste dock detta enligt utskottets mening anses vara en åtgärd som endast i yttersta nödfall bör tillgripas för att värna demokratien, och utskottet kan därför icke tillstyrka motionärernas förslag. Utskottet vill emellertid i detta sammanhang framhålla att, därest riket råkar i krig, det kan visa sig nödvändigt att ingripa mot sympatisörer med fienden, vilka kunna antagas utgöra en latent fara för landet. Det mest effektiva medlet synes dock härvid icke vara straffbestämmelser utan i stället möjlighet för myndigheterna att snabbt taga i förvar dylika personer; vissa i England helt nyligen genomförda bestämmelser av denna art hava omnämnts i utskottets redogörelse (sid. 4). Utskottet förutsätter att erforderliga förarbeten för en utvidgning eller komplettering i nu antydd riktning av den i januari i år tillkomna tvångsmedelslagen verkställas, så att lagbestämmelser i ämnet, om så skulle erfordras, kunna omedelbart genomföras.

Den lagstiftningsåtgärd som för närvarande bör ifrågakomma är i enlighet med vad utskottet ovan anfört en förbudslagstiftning beträffande sammanslutningar som bedriva för rikets säkerhet menlig verksamhet. Utskottet ansluter sig till departementschefens ståndpunkt när han i propositionen uttalar att han vid överbägande av skälen för och emot en förbudslagstiftning ansett en lagstiftning böra komma till stånd, som bereder möjlighet att, när det i en kritisk situation prövas nödvändigt, ingripa mot organisationer av det slag varom här är fråga.

Beträffande den närmare utformningen av ifrågavarande lagstiftning vill utskottet anföra följande.

Såsom förutsättning för beslut om upplösning av en sammanslutning har i propositionen upptagits, att sammanslutningens verksamhet åsyftar att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets statsskick eller att verksamheten visar sig ägnad att allvarligt skada rikets försvar eller förhållande till främmande makt eller att allvarligt störa ordningen inom landet. I motionerna I: 77 och II: 143, vilka väckts före propositionens avlämnande, har föreslagits en något av-

vikande formulering, och i motionen I: 221 hemställes att orden »eller förhållande till främmande makt» måtte utgå. Utskottet ansluter sig till den i propositionen först angivna förutsättningen, att en sammanslutning skall kunna upplösas när dess verksamhet åsyftar att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets statskick. Vidare anser utskottet, att en sammanslutning skall kunna upplösas, om dess verksamhet är ägnad att allvarligt störa ordningen inom landet. Beträffande åter de förutsättningar, under vilka en sammanslutning eljest skall kunna upplösas, vill utskottet förorda att i lagen angives, att sammanslutningens verksamhet är ägnad att sätta rikets säkerhet i fara. Härmed vinnes närmare anslutning till de brottsbestämningar som upptagas i strafflagens 8 kapitel, vilket enligt sin rubrik handlar om förräderi och andra för rikets säkerhet menliga brott. I nämnda strafflagskapitel upptagas bland annat straff för spioneri beträffande förhållanden, vilkas meddelande till främmande makt kan medföra skada för rikets vänskapliga förbindelser med främmande makt eller för rikets försvar eller ock för folkförsörjningen i riket vid krig och av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Vidare bestraffas där, såsom ovan nämnts, mottagande av penningar eller annat av främmande makt för att söka påverka den allmänna meningen om rikets styrelseskick eller om åtgärder i dess inre eller yttre styrelse. Jämväl spridande av falska rykten eller lögnaktiga uttalanden, ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, bestraffas i 8 kapitlet. Det synes överhuvud böra gälla att, därest handlingar som äro straffbara enligt 8 kap. strafflagen komma till utförande genom en sammanslutning, densamma skall kunna upplösas. Med den av utskottet förordade formuleringen synes jämväl klarare uttryckas det av departementschefen uttalade huvudsyftet med lagstiftningen, nämligen att kunna inskrida mot sådan för rikets säkerhet menlig verksamhet, som bedrives i organiserad form genom särskilda sammanslutningar. Det torde böra framhållas att den valda formuleringen icke förutsätter att skada för rikets säkerhet i det särskilda fallet verkligen uppkommit utan att det räcker med att verksamheten är ägnad att medföra fara därför; här avses en s. k. abstrakt fara liksom i åtskilliga straffbud i 8 kap. strafflagen.

Beträffande beslutanderätten i fråga om upplösning av en sammanslutning har i de före propositionens avlämnande väckta motionerna I: 77 och II: 143 upptagits det i 1935 års kommittébetänkande framlagda förslaget att denna rätt skulle ankomma på domstol. I propositionen har åter beslutanderätten ansetts böra tillkomma Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt. Departementschefen har såsom skäl härför åberopat ingripandets utomordentliga natur samt tillika uttalat, att ett uppdragande av beslutanderätten åt viss domstol eller nämnd, vilket tidigare ifrågasatts, i varje fall icke syntes vara lämpligt i fråga om en lagstiftning av provisorisk natur. Utskottet ansluter sig härutinnan till vad i propositionen föreslagits. Såsom i propositionen framhållles bör emellertid möjlighet finnas för Kungl. Maj:t att, då fara är i dröjsmål, i avbidan på att riksdagens medverkan kan erhållas

förbjuda en sammanslutning av ifrågavarande karaktär att tills vidare fortsätta sin verksamhet. Tillräcklig anledning att, såsom i propositionen föreslagits, tillerkänna Kungl. Maj:t sådan rätt även under tid då riksdagen är samlad torde dock icke föreligga. Erfarenheten visar att ett beslut av riksdagen kan, då fara är i dröjsmål, åstadkommas mycket snabbt. Den ovannämnda lagen om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. erbjuder dessutom möjligheter till omedelbara provisoriska ingripanden. Utskottet har vidare, med hänsyn till det allvarliga ingrepp i föreningsverksamheten som den föreliggande lagstiftningen kan medföra, ansett att — i anslutning till vad som gäller enligt ett flertal på senare tid tillkomna fullmaktslagar — propositionens förslag bör ändras på det sätt att, därest Kungl. Maj:t vill meddela ett dylikt interimistiskt förbud, riksdagskallelse samtidigt skall utfärdas, såvida ej riksdagen ändock skall sammanträda inom 30 dagar, och att förbudet skall upphöra att gälla därest ej inom 30 dagar från nästföljande riksdags början riksdagen bifallit av Kungl. Maj:t gjord framställning om upplösning av sammanslutningen. Genom dessa av utskottet förordade jämkningar i lagtexten torde det syfte som ligger till grund för motionen II: 274 bliva i väsentlig del tillgodosett.

Verkningarna av ett upplösningsbeslut eller ett förbud att fortsätta sammanslutningens verksamhet bestå bland annat däri att, enligt 3 §, straff skall inträda för den som därefter fortsätter eller främjar fortsättningen av sammanslutningens verksamhet. Att märka är emellertid att straff enligt denna paragraf ej kan inträda därest gärningen förövas genom tryckt skrift. Någon motsvarande bestämmelse finnes ej heller i tryckfrihetsförordningen. Genom propositionen nr 269, vilken hänvisats till konstitutionsutskottet, har emellertid föreslagits viss ändring i tryckfrihetsförordningen jämte en därtill anknuten lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara. Enligt denna lag skulle, 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, Kungl. Maj:t — i vissa fall med riksdagens medverkan — äga förbjuda att skriften utgives. Enligt vad i nämnda proposition uttalas kan utgivningsförbud vara nödvändigt bland annat då ingrepp fordras mot missbruk av tryckfriheten som härflyta av en samhällsfientlig inställning. Ett dylikt utgivningsförbud synes sålunda kunna ifrågakomma beträffande en tidning, som utgives av en sammanslutning vilken upplösts enligt den nu förevarande lagen, eller som avser att främja fortsättningen av sammanslutningens verksamhet. Emellertid kan utgivningsförbud enligt den föreslagna ändringen i tryckfrihetsförordningen meddelas allenast då riket befinner sig i krig, och straffet för överträdelse av förbudet är allenast dagsböter eller fängelse och således mildare än vad som föreslagits i 3 § av den nu ifrågavarande lagen. Utskottet vill erinra att 1935 års kommittébetänkande angående statsfientlig verksamhet såsom komplement till den då framlagda upplösningslagen före-

slog vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen av innebörd att ett beslut om upplösning av en samhällsfientlig sammanslutning även skulle kunna omfatta förbud mot utgivande eller spridande av tidningar eller andra skrifter som avsåge att främja sammanslutningens verksamhet, varjämte i fråga om brott mot sådant förbud samt utgivande eller spridande i annat fall av skrift, som avsåge att främja fortsättningen av den upplösta sammanslutningens verksamhet, hänvisades till straffbestämmelserna i upplösningslagen. Härigenom vanns med kommitténs förslag full överensstämmelse mellan bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och den särskilda upplösningslagen. I nuvarande läge uppstår åter en lucka i straffbestämmelserna då gärningar, som enligt 3 § i förevarande lagförslag äro straffbara, förövas genom tryckt skrift; en lucka vilken, såsom av det anförda framgår, endast delvis utfylles därest det i propositionen nr 269 framlagda förslaget blir genomfört. Då utskottet saknar behörighet att framlägga något förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen, har utskottet här allenast velat påpeka det nu berörda förhållandet.

Beträffande lagens rubrik har utskottet, med hänsyn till likheten med rubriken till den gällande lagen den 15 juni 1934 om förbud mot vissa sammanslutningar — i dagligt tal kallad kårlagen — ansett den nu förevarande lagen lämpligen kunna rubriceras »lag angående upplösning av vissa sammanslutningar m. m.».

Till utskottets behandling föreligga jämväl de i anledning av propositionen väckta motionerna I: 225 av herrar Öman och Bernhard Nilsson samt II: 285 av herrar von Seth och Kyling. I dessa motioner har — under hänvisning till de till konstitutionsutskottet remitterade motionerna I: 224 och II: 284 och såsom ett alternativ därest visst däri framställt grundlagsändringsförslag ej anses tillrädligt — hemställts att riksdagen i samband med behandlingen av den nu förevarande propositionen nr 260 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och skyndsammaste förslag till viss komplettering av den föreslagna upplösningslagen. Beträffande dessa motioner, I: 225 och II: 285, kommer utskottet senare att avgiva utlåtande.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

A) att riksdagen, med förklarande att riksdagen funnit vissa ändringar böra vidtagas i det genom förevarande proposition, nr 260, framlagda lagförslaget, måtte för sin del antaga följande förslag till

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

## L a g

*angående förbud mot vissa sammanslutningars verksamhet.*

## L a g

*angående upplösning av vissa sammanslutningar m. m.*

Härigenom förordnas som följer:

## 1 §.

Sammanslutning, vars verksamhet äsyftar att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets statskick eller vars verksamhet *visar sig ägnad att allvarligt skada rikets försvar eller förhållande till främmande makt* eller att allvarligt störa ordningen inom landet, må av Konungen och riksdagen genom samfällt beslut förklaras upplöst.

*Då fara är i dröjsmål, äger Konungen förbjuda sådan sammanslutning, som i första stycket avses, att tills vidare fortsätta sin verksamhet. Har Konungen ej inom trettio dagar från beslutets meddelande gjort framställning till riksdagen om upplösning av sammanslutningen eller, om riksdagen vid beslutets meddelande ej är samlad, inom trettio dagar från nästföljande riksdags början gjort sådan framställning, skall förbudet, såframt det ej dessförinnan återkallats, upphöra att gälla efter utgången av nämnda tid. Förbudet skall upphävas, därest riksdagen hemställer därom eller icke bifaller av Konungen gjord framställning.*

Har sammanslutning förklarats upplöst, må ny sammanslutning icke bildas för att fortsätta dess verksamhet. Vad sålunda stadgas skall äga motsvarande tillämpning, då sammanslutning förbjudits att tills vidare fortsätta sin verksamhet, dock endast för den tid förbudet varar.

## 2 §.

Upplöst sammanslutnings egendom vare förverkad till kronan, såvitt ej Konungen och riksdagen annorlunda besluta.

## 1 §.

Sammanslutning, vars verksamhet äsyftar att med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt omstörta eller förändra rikets statskick eller vars verksamhet *är ägnad att sätta rikets säkerhet i fara* eller att allvarligt störa ordningen inom landet, må av Konungen och riksdagen genom samfällt beslut förklaras upplöst.

*Under tid då riksdagen ej är samlad, äger Konungen, om fara är i dröjsmål, förbjuda sådan sammanslutning, som i första stycket avses, att tills vidare fortsätta sin verksamhet; dock må förbud som nu sagts ej meddelas med mindre Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammanträda inom trettio dagar. Har ej inom trettio dagar från nästföljande riksdags början riksdagen bifallit av Konungen gjord framställning om upplösning av sammanslutningen, skall förbudet, såframt det ej dessförinnan återkallats, upphöra att gälla efter utgången av nämnda tid. Förbudet skall upphävas, därest riksdagen hemställer därom.*

Har sammanslutning förklarats upplöst eller har Konungen förbjudit sammanslutning att tills vidare fortsätta sin verksamhet, äger Konungen uppdraga åt myndighet eller annan att efter de anvisningar, Konungen finner skäl meddela, omhändertaga och förvalta sammanslutningens egendom.

### 3 §.

Den som, efter det sammanslutning förklarats upplöst eller förbjudits att tills vidare fortsätta sin verksamhet, fortsätter eller främjar fortsättningen av sammanslutningens verksamhet, såsom genom att deltaga i beslut eller bevista sammanträde för främjande av dess syfte eller genom att erlægga avgift eller tillhandahålla lokal eller redskap eller genom att bilda eller deltaga i sammanslutning, som uppenbarligen är avsedd att fortsätta den förbjudna verksamheten, straffes, där ej gärningen enligt allmänna strafflagen är belagd med svårare straff, med fängelse eller straffarbete i högst två år. Är brottet ringa eller äro omständigheterna eljest synnerligen mildrande, må till dagsböter dömas. Böter tillfalla kronan.

Vad i 2 kap. 18 § strafflagen stadgas om förlust av ämbete, tjänst eller annan allmän befattning och om obehörighet därtill skall ock gälla, där någon för brott mot denna lag dömes till fängelse.

Egendom, som med ägarens eller hans ställföreträdares samtycke användes för att främja fortsättningen av den förbjudna verksamheten, må dömas förverkad till kronan.

### 4 §.

Åtal för brott mot 3 § anhängiggöres vid allmän domstol och utföres av allmän åklagare.

### 5 §.

Konungen meddelar de närmare föreskrifter, som erfordras för tillämpningen av denna lag.

---

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och gäller till och med den 31 mars 1941. Förbud som i 1 § andra stycket sägs skall ej gälla längre än lagen äger giltighet. Vad i lagen stadgas om sådant under tiden för lagens giltighet begånget brott, som i lagen avses, samt om förverkande skall äga tillämpning även efter det lagen i övrigt upphört att gälla.

---

B) att de i ämnet väckta motionerna I: 77, 218, 221 och 222 samt II: 143, 274, 280 och 281, i den mån de icke kunna

anses besvarade genom utskottets hemställan under A), icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 4 juni 1940.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar *Schlyter, Wagnsson, Ewerlöf, Karl Karlsson, Karl Johan Olsson, Caap, Verner Andersson* och *Knut Petersson*;

från andra kammaren: herrar *Lindqvist, Hedlund* i Östersund, *Lindmark, Olsson* i Mellerud, *Gezelius, Lundstedt, Werner* i Höjen och *Nilson* i Eskilstuna.

### Reservationer:

1:o) av herrar *Karl Karlsson, Knut Petersson* och *Hedlund* i Östersund, vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Gällande lagstiftning rymmer, särskilt efter vissa under den senaste tiden genomförda förbättringar, åtskilliga möjligheter för myndigheterna att inskrida mot personer som bedriva en för land och folk farlig verksamhet. Det nu föreliggande förslaget går ut på samhällsskyddets fullständigande genom en lagstiftning av ny typ; ingripande skall möjliggöras icke beträffande enskilda individer utan beträffande vissa samhällsskadliga sammanslutningar såsom sådana.

Till grund för förslaget ligger den principen, att en åtgärd av denna art skall ske genom samfällt beslut av båda statsmakterna, Konung och riksdag, i varje enskilt fall. Den föreslagna lagen är att betrakta som ett slags beredskapslagstiftning, ett vapen i myndigheternas hand vilket framdeles kan komma till användning om och när det blir nödvändigt. Denna lagens natur har medfört, att ett försök måst göras att karakterisera de sammanslutningar mot vilka lagen riktar sig. I den mån Konung och riksdag skola medverka vid varje beslut om lagens användning mot en särskild organisation, kan det betecknas såsom ganska ändamålslost att söka giva en sådan karakteristik; den innebär ju då icke annat än en i förväg utformad ram inom vilken framtida åtgärder äro avsedda att hållas. Då samhällsfarlig verksamhet kan bedrivas i många former samt på olika sätt döljas och förklädas, ligger det i sakens natur att det måste vara svårt att

genom en bestämning av samma slag som en brottsbeskrivning fånga in alla de sammanslutningar som böra omfattas av lagen. De olika försök som sedan 1935 gjorts att åstadkomma en sådan beskrivning vittna tydligt om de svårigheter vilka här möta.

Själva tillvägagångssättet att söka åvägabringa en beredskapslag på detta område är emellertid behäftat med väsentliga olägenheter. Därest karakteristiken på de sammanslutningar som avses utarbetas i detalj, riskerar man att den framdeles icke passar in på de organisationer, mot vilka ett ingripande framstår såsom nödvändigt. Lagens ord giva ju vägledning inte bara för den som vill följa lagen utan lika mycket för den som har anledning att söka kringgå lagen. Statsmakterna kunna således, när lagens tillämpning blir aktuell beträffande en viss organisation, komma att ställas inför den situationen, att lagens syfte kräver ett upplösningsbeslut, vilket icke har stöd i lagens ordalydelse. Exempel som belysa vad här åsyftas torde kunna hämtas ur verkligheten. Om man i ett sådant läge icke vill handla i strid med de fastslagna normerna, står man inför nödvändigheten att först ändra lagen. Tillvaron av en beredskapslag kan således i ett givet ögonblick mera hindra än främja en nödig åtgärd.

Nu antydda svårigheter kunna undgås om karakteristiken är tillräckligt omfattande och allmänt hållen. Lagens andra uppgift, att uppdraga gränserna för det handlande som må ankomma på Konungen, blir emellertid lidande därpå. Därmed kommer man in på frågan om riksdagens medverkan vid åtgärder på detta område. När det gäller ingripande mot politiskt parti eller därmed jämförlig grupp av samhällsmedlemmar torde kravet på riksdagens medbestämmanderätt böra upprätthållas mycket strängt. Annars skulle Konungen genom ett upplösningsbeslut kunna påverka en förestående valrörelse och utgången av densamma, vilket torde vara oförenligt med grunderna för vårt statsskick. Ett efterhandsgodkännande av riksdagen kan här icke i alla situationer vara tillräckligt, exempelvis icke då det skulle ges först av den nya riksdag som sammanträder efter valet.

På det hela taget torde det för att man skall komma dessa problem närmare in på livet vara lämpligt att göra skillnad mellan politiska organisationer av nyss angiven typ, å ena sidan, samt sammanslutningar av annan art vilka kunna vara farliga för samhället, å den andra. Såsom exempel på organisationer av sist angivna natur kunna ur de föreliggande lagförslagen nämnas sammanslutningar vilkas verksamhet visat sig ägnad att skada rikets försvar eller folkförsörjningen eller att störa allmän ordning. Här kan det vara fråga om andra gruppbildningar än politiska partier.

Lagstiftning mot sammanslutningar, vilka ha till syfte att föröva eller främja brottslig verksamhet eller som för uppnående av sina syften använda brottsliga medel, synes vara en fråga som bör erhålla en självständig behandling. Därest ett sådant utbyggande av samhällsskyddet finnes erforderligt, torde nödiga lagbestämmelser böra utformas såsom en bestående del av vår kriminallagstiftning. Alla åtgärder vilka vidtagas såsom påföljd för brottsliga handlingar torde vara hänförliga till den dömande verk-



samhet, med vilken riksdagen icke har att taga befattning. Hur frågan om upplösning av dylika föreningar än löses, synes riksdagens medverkan i varje särskilt beslut icke vara på sin plats.

Vad åter angår politiska partier och därmed jämställda organisationer kunna dessa, utan att bedriva brottslig verksamhet, vara farliga för vårt samhälle genom det stöd de hämta utifrån, genom sitt beroende av främmande herrar, eller helt enkelt genom det program de söka förverkliga. Vad som härvidlag skall anses samhällsnyttigt eller samhällsfarligt är i hög grad en politisk bedömningsfråga, liksom spørsmålet huruvida ett upplösningsbeslut i ett givet ögonblick är påkallat och lämpligt. Därför är det, såsom förut berörts, svårt att här i förväg uppdraga riktlinjer för statsmakternas handlande, och därför är riksdagens medverkan vid varje särskilt upplösningsbeslut också nödvändig.

Upplösning av en politisk organisation på grund av dess samhällsskadliga natur får betraktas som en utövning av samhällets nödvärnsrätt. Denna rätt föreligger givetvis vare sig den är i lag fixerad eller icke. Den torde emellertid höra tillgripas allenast i exceptionella lägen. Om någon viss sammanslutning prövas vara så farlig för landet att den måste slås ned, bör ett beslut därom grundas på verkställd utredning och fattas av statsmakterna obundna av regler som vid en förhandsprövning ansetts böra uppställas. Att riksdagens medverkan till ett sådant beslut skulle medföra ett med verklig fara förenat dröjsmål förefaller osannolikt. De åtgärder vid vilka verklig snabbhet är påkallad äro av annan art, och genom den särskilda lagen om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara torde behovet av dylika åtgärder vara tillgodosett.

Då den föreliggande propositionen icke är byggd på de grundsatser som enligt utskottets uppfattning böra gälla på detta område, anser sig utskottet icke kunna tillstyrka bifall till densamma. De under ärendets behandling framkomna uppslagen angående straffbeläggande av viss verksamhet i och för sig anser utskottet kräva ytterligare granskning.

Till utskottets behandling — — — (lika med sista stycket i utskottsmajoritetens yttrande) — — — att avgiva utlåtande.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att förevarande proposition, nr 260, icke måtte av riksdagen bifallas; samt

B) att de i ämnet väckta motionerna I: 77, 218, 221 och 222 samt II: 143, 274, 280 och 281, i den mån de icke kunna anses besvarade genom utskottets hemställan under A), icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.»

2:o) av herr *Lundstedt*, vilken ansett att utskottet bort på de grunder, som anförts i den av honom väckta motionen II: 281, göra hemställan hos riksdagen i överensstämmelse med sagda motion.