

## Nr 21.

Ankom till riksdagens kansli den 13 juni 1941 kl. 2 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara jämte i ämnet väckta motioner.*

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna den 21 maj 1941 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 253, vari Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att — med frånträdande av sitt i skrivelse den 13 juni 1940, nr 422, anmälda beslut — under förutsättning att av 1940 års lagtima riksdag såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaget förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, varder av riksdagen slutligen godkänt antaga nedan intagna förslag till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara.

I samband härmed har utskottet till behandling förehaft följande i anledning av propositionen inom riksdagen väckta motioner, nämligen *dels* motionen nr 228 i första kammaren av herr *Undén m. fl.*, *dels* de likalydande motionerna nr 231 i första kammaren av herr *Linderot* och nr 316 i andra kammaren av herrar *Hagberg* i Luleå och *Persson* i Stockholm, *dels* motionen nr 319 i andra kammaren av herr *Mosesson*, *dels* ock motionen nr 320 i andra kammaren av herr *Edberg m. fl.*

I motionerna I: 231 och II: 316 hemställles, »att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 253».

I motionen I: 228 hemställles,

»*dels* att 1 § i förslaget till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara erhåller följande lydelse:

1 §.

I den ordning varom stadgas i § 6 tryckfrihetsförordningen må, när riket befinner sig i krig, förordnas att vad i 2—9 §§ stadgas skall äga tillämpning;

*dels* ock att ur 2 § i samma lagförslag orden 'eller att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt' måtte utgå.»

I motionen II: 320 hemställles,

»att i § 1 i regeringens förslag till lag med vissa bestämmelser vid krig eller krigsfara bestämmelsen om förhandsgranskning och införselbud *vid krigsfara* måtte utgå; samt

att i § 2 samma lag uttrycket 'eller störa rikets fredliga förhållande till främmande makt' likaledes måtte utgå».

I motionen II: 319 hemställes, »att riksdagen måtte besluta sådan förändring av förslaget till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara, att förhandsgranskning vid krigsfara allenast skall gälla viss skrift, samt att konstitutionsutskottet måtte utarbeta härför erforderlig lagtext».

Angående motiveringen får utskottet beträffande det i propositionen framlagda förslaget hänvisa till det vid densamma fogade utdraget av statsrådsprotokollet över justitiedepartementensärenden för den 2 maj 1941 samt beträffande de i motionerna framlagda förslagen till samma motioner.

Enligt ett av föregående års lagtima riksdag, i anledning av en kungl. proposition i ämnet, såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaget förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, — vilket grundlagsförslag av konstitutionsutskottet tidigare denna dag i memorial nr 20 anmälts för riksdagen — må enligt stadganden i särskild av Konungen och riksdagen samfält 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 förordnade 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.

Nu pågående riksdag har, i anledning av väckta motioner, i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 119) hemställt om skyndsamt utredning av frågan om revision av den nämnda, 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. I konstitutionsutskottets till grund för riksdagens beslut liggande utlåtande (nr 8) i ämnet framhöll utskottet bl. a., att det vore 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, ville 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 borde uppmärksamheten i förut angivna syfte framför allt inriktas på utformningen av 2 och 3 §§ i lagen. Härvid borde även övervägas, huruvida ej de grundläggande reglerna angående såväl de centrala som de lokala censurmyndigheternas organisation och befogenheter ävensom besvär förfarandet i censurmål borde meddelas i lagen och icke endast i en administrativ tillämpningsförfattning. Vidare borde den frågan tagas under omprövning, om ej 5 § i anslutning till den nya lydelsen av 3 § 9 mom. tryckfrihetsförordningen borde 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.

I den nu förevarande propositionen har ett reviderat förslag till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara framlagts för riksdagen. Enligt detta förslag skall Konungen, då riket befinner sig i krig

eller krigsfara och det nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga belägenhet, äga att — i den ordning varom stadgas i § 6 tryckfrihetsförordningen — i fråga om tryckta skrifter meddela stadgande om förhandsgranskning, i den omfattning som prövas erforderlig, för att förebygga att i sådan skrift offentliggöras meddelanden, vilka äro ägnade att undergräva krigslydnaden, försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft eller att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt, eller vilka åsyfta att förbereda statsskicket omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt eller äro ägnade att allvarligt störa ordningen inom landet. Vidare skall Konungen, då riket befinner sig i krig, äga att — ävenledes i den ordning som i § 6 tryckfrihetsförordningen sägs — förbjuda utgivande av periodisk skrift, om i skriften, sedan dess utgivare av chefen för justitiedepartementet tilldelats vederbörlig varning, offentliggjorts meddelande av beskaffenhet som nyss sagts eller om genom uppenbar tredska eller grov försummelse av skriftens utgivare föreskrifter som meddelats rörande förhandsgranskning av skriften icke iakttagits. Förhandsgranskningen skall enligt lagförslaget handhas av en särskild statens granskningsmyndighet. Denna skall bestå av en granskningschef och sju sakkunniga. Granskningschefen och de sakkunniga utses av Konungen. Tre av de sakkunniga skola utses bland personer med erfarenhet av redaktionellt tidningsmannaarbete, föreslagna av de tidningsmannaanorganisationer som Konungen bestämmer. Förslag härom skall för att vinna avseende upptaga minst dubbelt så många personer som dem, vilka skola med ledning av förslaget förordnas till sakkunniga. Av de övriga sakkunniga skall en vara militär befattningshavare och utses efter förslag av överbefälhavaren över rikets försvarskrafter samt en hava erfarenhet rörande utrikespolitiska förhållanden. Granskningsmyndigheten skall för granskningen tillsätta särskilda granskningsmän. Granskningsmans åtgärd skall omedelbart underställas granskningsmyndighetens prövning, därest den som beröres av åtgärden det begär. Klagan över granskningsmyndighetens beslut må hos Konungen föras genom besvär, vilka skola hava inkommit till justitiedepartementet sist å åttonde dagen efter det klaganden erhållit del av beslut. Utan hinder av däröver förd klagan skall granskningsmyndighetens beslut lända till efterrättelse intill dess annorlunda förordnas. Enligt förslaget skall Konungen vidare, då det erfordras för att hindra spridning av meddelande av sådan beskaffenhet, som må kunna förebyggas genom beslut om förhandsgranskning, äga att meddela förbud mot att i riket införas tryckta skrifter, genom vilka dylika meddelanden här kunna spridas; i avbidan på Konungens beslut om sådant förbud skall chefen för justitiedepartementet äga att därom meddela förordnande, som må gälla högst åtta dagar. Den föreslagna lagen skall träda i kraft den dag Konungen med riksdagen bestämmer samt gälla under ett år från nämnda dag.

Till stöd för det framlagda lagförslaget har föredragande departementschefen bl. a. anfört följande:

»Det allvarliga läge, vari landet alltsedan utbrottet av stormaktskriget be-

funnit sig, har nödvändiggjort inskränkningar i den enskilde medborgarens rättigheter i olika hänseenden. Vissa handlingar, som under lugnare förhållanden icke framkalla olägenhet, kunna i nuvarande situation innebära en fara för det allmänna. Detta återspeglas exempelvis i det nyligen reviderade 8 kapitlet strafflagen, vars stadganden om straff för brott mot försvaret, folkförsörjningen, landets neutralitet o. s. v. till stor del icke äro tillämpliga eller i vart fall icke bliva aktuella annat än i orostider. Andra på medborgarnas handlings- och rörelsefrihet inverkan åtgärder, som under senare tiden vidtagits, ha till huvudsakligt syfte att samla landets och folkets krafter inför de påfrestningar som tidsläget förorsakar. Åtgärderna äro således av provisorisk natur. De avse icke att för framtiden begränsa de medborgerliga rättigheterna utan att skapa medel att bevara dem för kommande tider.

Ur dessa synpunkter har man att betrakta även de åtgärder som vidtagits och de förslag som föreligga rörande kontrollen över tryckta skrifter. Det är här liksom på andra områden fråga om en beredskapslagstiftning.

Tryckfriheten har i vårt land av ålder betraktats som en oundgänglig del av den medborgerliga friheten. I princip torde enighet råda om att tryckfriheten även vid krig och krigsfara bör i största möjliga utsträckning bevaras. Å andra sidan torde delade meningar icke kunna föreligga därom att för landet farliga missbruk av tryckfriheten icke få tillåtas. Grundvalen för tryckfriheten under lugna tider rubbas uppenbarligen icke genom att i en för landet särskilt kritisk situation kontrollen över tryckta skrifter skärpes. Införandet av en sådan kontroll innebär intet misstroende mot pressen i gemen. Största delen av denna har otvetydigt ådagalagt sin ansvars känsla inför tidsläget.

---

I fråga om graden och arten av den krigsfara, varunder förhandsgranskning och införselbud skola få tillgripas, finnes ingen begränsning stadgad i den såsom vilande antagna 6 § tryckfrihetsförordningen. Vid framläggandet av förslaget till 1940 års lagtima riksdag uttalade jag i motiveringen till stadgandet härom, att åtgärder av nu ifrågavarande slag borde komma till användning endast då det i ett för landet synnerligen kritiskt läge befundes oundgängligen erforderligt. Tillräckliga garantier för att åtgärderna icke tillgreps i annat fall finge anses ligga i att härför erfordrades riksdagens samtycke. Önskemål ha vid upprepade tillfällen framförts därom att även i lagtexten måtte komma till uttryck, att förhandsgranskning får tillgripas endast i ett dylikt särskilt allvarligt läge. Då något hinder med hänsyn till lagförslagets teknik icke möter mot att en erinran härom intages i den särskilda lagen, har jag ansett mig böra tillmötesgå dessa önskemål på det sätt att såsom förutsättning för förhandsgranskning i den särskilda lagen ytterligare anges, att åtgärden nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga belägenhet. Härigenom meddelas icke blott i motiveringen utan även i lagtexten en vägledning för lösandet av bedömningsfrågan, när förhållandena skola anses kräva att förhandsgranskning tillgripes.

---

Med anledning av de erinringar som riktats mot 2 och 3 §§ i den särskilda lagen torde en omarbetning böra ske, varigenom förutsättningarna för förhandsgranskning och utgivningsförbud så långt ske kan utformas i anslutning till den terminologi som redan kommit till användning i lagstiftningen.

Vad först angår förhandsgranskningen torde det vara nödvändigt att denna får användas för att förebygga icke blott meddelanden som kunna skada försvaret utan även sådana meddelanden som kunna äventyra det fredliga förhållandet till främmande makter eller rikets inre trygghet. I förstnämnda hänseende ha orden 'undergräva krigslydnaden', som återfinnas i 4 § 12 mom. tryckfrihetsförordningen, bibehållits. Därjämte ha upptagits uttrycken 'försämra krigsmaktens ställning' samt 'försvåra militära företag', vilka ansluta sig till stadgandet om krigsförräderi i 8 kap. 6 § strafflagen. Den hänsyn som måste tagas till vikten av att folkförsörjningen icke utsättes för allvarlig skada innefattas i uttrycket 'försvaga rikets försvarskraft'. I stället för uttrycket 'skada rikets förhållande till främmande makt' har ansetts lämpligt att använda uttrycket 'störa rikets fredliga förhållande till främmande makt', till vilket motsvarigheter förekomma i 8 kap. 3 och 4 §§ strafflagen om brott som framkalla fara för krig eller repressalier eller andra för riket skadliga åtgärder från främmande makts sida. Orden 'sammällsordningens omstörtande' ha jämkats till 'statskicketets omstörtande'. I anslutning till lagarna om upplösning av vissa sammanslutningar och om straff för sabotage har tillagts uttrycket 'allvarligt störa ordningen inom landet'. Om bestämmelserna preciseras såsom nu sagts, torde det i den villkorligt antagna lagen upptagna uttrycket 'framkalla fara för rikets säkerhet' kunna utgå.

Såsom en förutsättning för utgivningsförbud beträffande periodisk skrift torde böra uppställas, att i skriften offentliggjorts meddelande av sådan beskaffenhet som angivits i fråga om förhandsgranskning. Då emellertid utgivningsförbud bör tillgripas endast mot skrifter, i vilka bedrives en fortsatt publiceringsverksamhet av dylikt slag, synes ytterligare böra fordras att offentliggörande av meddelanden av angiven art upprepats, oaktat skriftens utgivare av chefen för justitiedepartementet erhållit uttrycklig varning, vari meddelats honom att skriftens innehåll givit anledning att överväga utgivningsförbud.

Utgivningsförbud bör även kunna ifrågakomma i det fall att, då förhandsgranskning påbjudits beträffande en periodisk skrift, granskningen hindras eller försvåras till följd av uppenbar tredska eller grov försummelse från utgivarens sida. Ett särskilt stadgande härom torde böra meddelas. För utgivningsförbud i dylikt fall synes icke böra uttryckligen förutsättas, att varning meddelats eller att åsidosättandet av givna föreskrifter rörande granskningen upprepats.

Enligt det förut omnämnda, inom justitiedepartementet utarbetade förslaget till granskningsförordning skulle de grundläggande administrativa bestämmelserna rörande förhandsgranskningen införas i en författning som underställts riksdagen för yttrande. Med hänsyn till den vikt bestämmelser-

na i en sådan författning äga skulle det i praktiken knappast ifrågakomma att däri vidtaga någon ändring av betydelse utan riksdagens hörande. Under sådana förhållanden medför det endast en formell ändring, om dessa bestämmelser inarbetas i tillämpningslagen.

Enligt förslaget till granskningsförordning skulle för omhänderhavande av förhandsgranskningen finnas en central myndighet, statens granskningsmyndighet. Denna skulle bestå av en granskningschef samt sju sakkunniga, av vilka tre skulle utses på förslag av tidningsmannaorganisationerna, tre vara militärer med sakkunskap inom de olika försvarsgrenarna samt en hava erfarenhet rörande utrikespolitiska förhållanden. Under granskningsmyndigheten skulle lyda särskilda granskningsmän.

Jag kan i huvudsak ansluta mig till detta förslag. Det torde emellertid icke vara erforderligt att i lagen utsäges att mer än en av de sakkunniga skall vara militär. Bland de sakkunniga kan i så fall, därest detta kan ske med beaktande av att kravet på militär sakkunskap tillgodoses, beredas plats för andra personer med allmänt medborgerliga insikter.

Vad beträffar organisationen av granskningsverksamheten i övrigt torde det icke vara möjligt att i förväg bestämma dennas omfattning eller att närmare ange riktlinjerna för verksamheten. De organisatoriska frågorna måste uppenbarligen lösas med hänsyn till de aktuella förhållandena. En planläggning bör dock ske, som tar sikte på en situation då en mera omfattande förhandsgranskning kan ifrågakomma. I en sådan situation böra granskningsmän finnas på skilda platser i landet. Av största vikt är att såsom granskningsmän erhållas för uppgiften lämpliga personer. I första hand torde böra anlitas sådana som ha erfarenhet av tidningsmannarbete. Granskningsmyndigheten bör utöva en noggrann kontroll över granskningsmännens verksamhet.

Vid planläggningen av organisationen bör tillses, att den erfarenhet på hit hörande område som vunnits, särskilt inom informationsstyrelsen, tillvaratas, och granskningsmyndighetens verksamhet bör uppenbarligen bedrivas i nära samband med informationsstyrelsen.

De närmare bestämmelserna rörande granskningsmyndighetens och granskningsmännens verksamhet torde böra meddelas i administrativa författningar. Innehållet i dessa författningar kan tydligen komma att växla efter det aktuella läget.

Det är emellertid av största vikt, att det administrativa ingripandet i pressens verksamhet göres endast i de fall och i den utsträckning det är oundgängligen nödvändigt. Värdet av den ansvarsmedvetna pressens stöd för regeringens utrikespolitik i ett för landet farligt läge ökas tydligen, om det såväl för pressen själv som för allmänheten är uppenbart att detta stöd gives efter egen omprövning och av fri övertygelse.

För att såvitt möjligt undvika tillämpning av obligatorisk förhandsgranskning synes det därför vara önskvärt, att ett frivilligt kontrollsystem skapas under pressens egen medverkan. För detta ändamål och för att i övrigt åstadkomma ett önskvärt samarbete mellan myndigheterna och pressen torde det

vara lämpligt att tillsätta en särskild pressnämnd, bestående av personer tillhörande pressens egna organisationer. I samband med de under min ledning hållna överläggningarna om tillämpningslagens omarbetande har ett utkast upprättats rörande en sådan nämnd. Denna, som bör träda i verksamhet oberoende av förhandsgranskningens införande, bör ha till uppgift att medverka vid upprätthållande av förbindelserna mellan pressen och myndigheterna samt att vara ett organ för självdisciplin inom pressen. Nämnden utses av Kungl. Maj:t och består av ordförande och sju ledamöter. Ledamöterna utses på förslag av pressens yrkesorganisationer och dess politiska organisationer. Nämnden bör genom regeringens försorg erhålla alla de upplysningar som äro erforderliga för att den skall kunna fylla sin uppgift. Om i en tidning publiceras underrättelser eller uttalanden, som anses falla utanför gränserna av ett rätt bruk av tryckfriheten, bör pressnämnden äga att tilldela utgivaren varning. Varning bör efter nämndens prövning publiceras eller konfidentiellt delgivas. Nämnden bör även kunna höras i fråga om förberedelser till förhandsgranskning och avfattningen av därför nödiga instruktioner samt i fråga om utseende av lokala granskningsmän. Informationsstyrelsens pressråd blir genom pressnämndens tillsättande överflödigt. Bestämmelser om pressnämnden böra utfärdas i administrativ ordning.

Bland andra organisatoriska åtgärder som kunna visa sig erforderliga synes även kunna ifrågasättas att uppdraga åt en särskild ledamot av statsrådet att utöva tillsyn över presskontrollen och den statliga informationsverksamheten.»

*Utskottet.*

Tryckfriheten är, såsom konstitutionsutskottet framhöll i sitt utlåtande nr 28 till 1940 års lagtima riksdag, en ovärderlig och oförytterlig tillgång för ett fritt och självständigt folk. I tryckfrihetens hägn har vårt svenska samhällsskick nått sin nuvarande utveckling. Varje tanke på att göra den offentliga meningen i landet likriktad eller ensartad måste motarbetas. Så långt möjligt bör pressens fria prövningsrätt lämnas oförkränkt även i tider av krig och allmän osäkerhet. Statsmakterna kunna dock under utomordentliga förhållanden behöva utrustas med möjligheter till kontroll av och ingripande mot sådant missbruk av tryckfriheten, genom vilka landets säkerhet kan äventyras. Dylika ingripanden måste emellertid ske med största varsamhet och böra endast få förekomma, då så befinnes oundgängligen nödvändigt. Från dessa utgångspunkter har utskottet i utlåtande (nr 8) tidigare innevarande år framhållit det synnerligen angelägna uti 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.

Det i den nu förevarande propositionen framlagda förslaget till lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara äger ur nyss



angivna synpunkter ett bestämt företräde framför det för 1940 års lagtima riksdag framlagda och av denna med vissa smärre modifikationer antagna lagförslaget i ämnet. Det nya förslaget är enligt utskottets mening så utformat, att det, utan att syftemålet med det vilande förslaget till ändrad lydelse av bl. a. § 6 tryckfrihetsförordningen därigenom äventyras, i görligaste mån skapar garantier för tryckfrihetens bevarande även under utomordentliga förhållanden. Genom bestämmelsen, att förhandsgranskningen endast skall få tillgripas, då »det nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga belägenhet», har icke längre blott i motiveringen utan även i själva lagtexten meddelats en vägledning för lösandet av bedömningsfrågan, när förhållandena under krigsfara skola medgiva ett ingripande av förevarande slag. Att såsom i motionerna I: 228 och II: 320 föreslagits gå ännu längre och begränsa förhandsgranskningens användning enbart till det tillfälle, då riket befinner sig i krig, kan utskottet icke finna tillrådligt. Utskottet kan ej heller tillstyrka det i samma motioner framställda förslaget, att förhandsgranskning aldrig skulle kunna få tillgripas för att förebygga, att i tryckta skrifter offentliggöras meddelanden, ägnade att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt. Den kritik, som i nyss angivna hänseenden riktats även mot den nu föreslagna nya lagen, förlorar större delar av sin bärkraft därigenom, att denna är så utformad, att den möjliggör en differentiering av förhandsgranskningen till såväl art som omfattning. Att så är fallet, följer otvetydigt av lydelsen i 2 § jämförd med 4 §. Vid utformningen av ett beslut om förhandsgranskning kan alltså beaktas, att största delen av pressen ådagalagt sin ansvarskänsla inför nuvarande allvarstygda tidsläge, varför förhandsgranskningen beträffande denna press kan givas en mindre omfattning än i fråga om vissa speciella pressalster eller andra skrifter härrörande från visst tryckeri eller förlag. Beträffande den ansvarsmedvetna pressen kan den i ett visst läge tänkas begränsad till att endast avse meddelanden, ägnade att försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft. Lagförslaget öppnar alltså möjlighet till en differentiering likartad den, som åsyftas i motionen II: 319. Den väsentliga skillnaden mellan dessa förslag ligger däri, att motionären vill hava en obligatorisk differentiering direkt uttryckt i själva lagtexten. Enligt utskottets mening har en differentiering emellertid sin rätta plats icke i lagen utan i ett med stöd av denna meddelat administrativt stadgande om förhandsgranskning. Utskottet tillstyrker alltså propositionens lagförslag i oförändrat skick.

I samband härmed vill utskottet uttala sin anslutning till föredragande departementschefens uttalande om önskvärdheten av att ett frivilligt kontrollsystem skapas under pressens egen medverkan i syfte att så vitt möjligt undvika tillgripandet av obligatorisk förhandsgranskning. Utskottet finner det angeläget, att denna särskilda pressnämnd tillsättes snarast möjligt. Den torde lämpligen kunna organiseras efter i huvudsak de linjer, som angivits i departementschefens uttalande.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen med bifall till den förevarande propositionen ville — med frånträdande av sitt i skrivelse den 13 juni 1940, nr 422, anmälda beslut — under förutsättning att av 1940 års lagtima riksdag såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaget förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, varder slutligen godkänt, antaga följande

## L a g

med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara.

Härigenom förordnas som följer:

### 1 §.

I den ordning varom stadgas i § 6 tryckfrihetsförordningen må förordnas, då riket befinner sig i krig eller krigsfara, att vad i 2 § samt 4—9 §§ stadgas om förhandsgranskning och införselbud skall äga tillämpning, samt då riket befinner sig i krig, att vad i 3, 4 och 9 §§ stadgas om utgivningsförbud skall äga tillämpning.

### 2 §.

Konungen äger, då det nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga belägenhet, att i fråga om tryckta skrifter meddela stadgande om förhandsgranskning, i den omfattning som prövas erforderlig, för att förebygga att i sådan skrift offentliggöras meddelanden, vilka äro ägnade att undergräva krigslydnaden, försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft eller att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt, eller vilka åsyfta att förbereda statsskickets omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt eller äro ägnade att allvarligt störa ordningen inom landet.

### 3 §.

Konungen äger förbjuda utgivandet av periodisk skrift,

1) om i skriften offentliggjorts meddelande av sådan beskaffenhet som i 2 § sägs, eller

2) om genom uppenbar tredska eller grov försummelse av skriftens utgivare föreskrifter som meddelats rörande förhandsgranskning av skriften icke iakttagits.

Förbud, varom nu sagts, skall meddelas för viss tid, högst sex månader, och må förlängas för högst sex månader varje gång samt återkallas, då anledning därtill finnes.

I fall, som i första stycket under 1) sägs, må utgivningsförbud ej medde-

las, med mindre skriftens utgivare av chefen för justitiedepartementet tilldelats varning med tillkännagivande, att skriftens innehåll givit anledning att överväga dylikt förbud, samt jämväl därefter i skriften offentliggjorts meddelande av sådan beskaffenhet som i 2 § sägs.

#### 4 §.

Innan stadgande meddelas enligt 2 § om förhandsgranskning, som avser viss skrift, eller enligt 3 § utgivningsförbud eller förlängning därav beslutas, skall yttrande inhämtas från riksdagens tryckfrihetskommitté.

#### 5 §.

Granskning, varom i 2 § sägs, handhaves av statens granskningsmyndighet. Statens granskningsmyndighet skall bestå av en granskningschef och sju sakkunniga. Granskningschefen och de sakkunniga utses av Konungen. Tre av de sakkunniga skola utses bland personer med erfarenhet av redaktionellt tidningsmannaarbete, föreslagna av de tidningsmannaanorganisationer som Konungen bestämmer. Förslag härom skall för att vinna avseende upptaga minst dubbelt så många personer som de, vilka skola med ledning av förslaget förordnas till sakkunniga. Av de övriga sakkunniga skall en vara militär befattningshavare och utses efter förslag av överbefälhavaren över rikets försvarskrafter samt en hava erfarenhet rörande utrikespolitiska förhållanden.

Granskningsmyndigheten skall för granskningen tillsätta särskilda granskningsmän.

#### 6 §.

Tillsyn över granskningsmyndighetens verksamhet utövas på sätt Konungen bestämmer.

Granskningsmyndigheten bör vid fullgörandet av sina åligganden samarbeta med statens informationsstyrelse.

#### 7 §.

Granskningsmans åtgärd skall omedelbart underställas granskningsmyndighetens prövning, därest den som beröres av åtgärden det begär. Klagan över granskningsmyndighetens beslut må hos Konungen föras genom besvär, vilka skola hava inkommit till justitiedepartementet sist å åttonde dagen efter det klaganden erhållit del av beslutet. Utan hinder av däröver förd klagan skall granskningsmyndighetens beslut lända till efterrättelse intill dess annorlunda förordnas.

Närmare bestämmelser om granskningsmyndighetens verksamhet meddelas av Konungen.

#### 8 §.

Där det erfordras för att hindra spridande av meddelanden av sådan beskaffenhet som i 2 § sägs, må Konungen meddela förbud mot att i riket införas tryckta skrifter, genom vilka dylika meddelanden här kunna spridas.

I avbidan på Konungens beslut om sådant förbud äger chefen för justitiedepartementet därom meddela förordnande, som må gälla högst åtta dagar.

9 §.

Har stadgande om förhandsgranskning jämlikt 2 § utfärdats eller förbud jämlikt 3 eller 8 § meddelats, skall stadgandet eller förbudet även gälla skrift, vilken uppenbarligen är avsedd att ersätta skrift som avses med stadgandet eller förbudet.

10 §.

Underlåter utgivare av skrift att iakttaga föreskrift, som meddelats rörande förhandsgranskning av skriften, eller utgiver någon skrift i strid mot utgivningsförbud varom i 3 § sägs, eller bryter någon mot införsel förbud som i 8 § sägs, straffes med dagsböter eller fängelse; och vare skriften förverkad. Böter och förverkad egendom tillfalla kronan.

Denna lag träder i kraft den dag, Konungen med riksdagen bestämmer, och skall gälla under ett år från nämnda dag. Förbud eller föreskrift enligt lagen skall ej gälla utöver tiden för lagens giltighet. I fråga om sådant under nämnda tid begånget brott, som i lagen avses, skall vad där är stadgat äga tillämpning även efter det lagen i övrigt upphört att gälla.

- 2) att  
 a) motionerna I: 231 och II: 316,  
 b) motionen I: 228,  
 c) motionen II: 320 och  
 d) motionen II: 319  
 måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan under 1) hemställt.

Stockholm den 13 juni 1941.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

*Närvarande: Herrar Hallén, Andersson i Ovanmyra, Oscar Gottfrid Karlsson\*, Holmström, Per Andersson, Herlitz, John Björck, Fredrik Ström, John Gustavson, Karl August Johanson, Anders Andersson, Härdin, Lindmark, Fast\*, Nordström, Nilsson i Göteborg, Hällgren, Spångberg, Nilsson i Norrlångträsk och Sefve.*

\* Ej närvarande vid justeringen.

### Reservationer:

1) av herrar *John Björck, Fredrik Ström* och *Spångberg*, som anfört:

Såsom i motionen I: 228 av herrar Undén, Andrén, Ohlin, Engberg och Pauli samt i motionen II: 320 av herrar Edberg, Wallentheim och von Friesen framhållits är den i propositionen föreslagna revisionen av lagen icke ägnad att häva de starka betänkligheter som tidigare framförts mot densamma. Införandet av censur redan under tid av »krigsfara» jämte utfärdandet av sådana direktiv för censurens utövande, som föreslås i 2 §, skulle betyda att regeringen i förhållande till främmande makter påtog sig det fulla ansvaret för vad den svenska pressen innehåller. Regeringens ökade makt över pressen skulle ej blott allvarligt rubba den svenska tryckfrihetens grundvalar utan i verkligheten även försvaga dess ställning gentemot påtryckningar utifrån. Sedan censur en gång införts, måste det befaras att under förhållandenas tryck kontrollen över pressen och bokmarknaden allt mer skärpes. De föreslagna bestämmelsernas vaga och tänjbara formulering kommer dessutom att öka faran och svårigheterna även vid ett fullt lojalt bruk av tryckfriheten och därmed åstadkomma ett allmänt osäkerhetstillstånd. En sådan händelseutveckling måste framstå såsom ägnad att försvaga vårt lands andliga motståndskraft under en kritisk tid. Vi hemställa därför,

att riksdagen, med bifall till motionerna I: 228 och II: 320, måtte besluta att för sin del antaga 1 och 2 §§ i den föreslagna särskilda lagen i följande ändrade lydelse:

(Kungl. Maj:ts och utskottets förslag.)

(Reservanternas förslag.)

#### 1 §.

I den ordning varom stadgas i § 6 tryckfrihetsförordningen må förordnas,

*då riket befinner sig i krig eller krigsfara, att vad i 2 § samt 4—9 §§ stadgas om förhandsgranskning och införsel förbud skall äga tillämpning, samt*

*då riket befinner sig i krig, att vad i 3, 4 och 9 §§ stadgas om utgivningsförbud skall äga tillämpning.*

I den ordning varom stadgas i § 6 tryckfrihetsförordningen må, när riket befinner sig i krig, förordnas, att vad i 2—9 §§ stadgas skall äga tillämpning.

#### 2 §.

Konungen äger, då det nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga be-

Konungen äger, då det nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga be-

(Kungl. Maj:ts och utskottets förslag.)

(Reservanternas förslag.)

lägenhet, att i fråga om tryckta skrifter meddela stadgande om förhandsgranskning, i den omfattning som prövas erforderlig, för att förebygga att i sådan skrift offentliggöras meddelanden, vilka äro ägnade att undergräva krigslydnaden, försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft eller att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt, eller vilka åsyfta att förbereda statsskickets omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt eller äro ägnade att allvarligt störa ordningen inom landet.

lägenhet, att i fråga om tryckta skrifter meddela stadgande om förhandsgranskning, i den omfattning som prövas erforderlig, för att förebygga att i sådan skrift offentliggöras meddelanden, vilka äro ägnade att undergräva krigslydnaden, försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft, eller vilka åsyfta att förbereda statsskickets omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt eller äro ägnade att allvarligt störa ordningen inom landet.

2) av herr *Hällgren*, som ansett att orden »i oförändrat skick» andra styckets sista rad i utskottets motivering bort utgå samt att utskottet bort hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande proposition ville — med frånträdande av sitt i skrivelse den 13 juni 1940, nr 422, anmälda beslut — under förutsättning att av 1940 års lagtima riksdag såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaget förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, varder slutligen godkänt, för sin del antaga följande

## L a g

med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara.

Häri genom förordnas som följer:

### 1 §.

I den ordning varom stadgas i § 6 tryckfrihetsförordningen må förordnas, då riket befinner sig i krig eller *överhängande* krigsfara, att vad i 2 § samt 4—9 §§ stadgas om förhandsgranskning och införselbud skall äga tillämpning, samt

då riket befinner sig i krig, att vad i 3, 4 och 9 §§ stadgas om utgivningsbud skall äga tillämpning.

## 2 §.

Konungen äger, då det nödvändig göres av hänsyn till rikets farliga belägenhet, att i fråga om tryckta skrifter meddela stadgande om förhandsgranskning, i den omfattning som prövas erforderlig, för att förebygga att i sådan skrift offentliggöras meddelanden, vilka äro ägnade att undergräva krigslydnaden, försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft eller att *allvarligt* störa rikets fredliga förhållande till främmande makt, eller vilka åsyfta att förbereda statskicketets omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt eller äro ägnade att allvarligt störa ordningen inom landet.

## 3 §.

Konungen äger — — — i 2 § sägs.

## 4 §.

Innan stadgande — — — riksdagens tryckfrihetskommitterade.

## 5 §.

Granskning, varom — — — särskilda granskningsmän.

## 6 §.

Tillsyn över — — — statens informationsstyrelse.

## 7 §.

Granskningsmans åtgärd — — — av Konungen.

## 8 §.

Där det — — — åtta dagar.

## 9 §.

Har stadgande — — — eller förbudet.

## 10 §.

Underlåter utgivare — — — tillfalla kronan.

Denna lag — — — att gälla.

3) av herrar *Herlitz, Nilsson* i Göteborg, *Nilsson* i Norrlångträsk och *Sefve*, som i anledning av motionen II: 319 av herr *Mosesson* beträffande 2 och 4 §§ i lagförslaget anfört:

Förslagen om införande av censurlagstiftning ha på många håll väckt allvarliga farhågor. Man har bl. a. fruktat, att de föreslagna bestämmelserna om en förhandsgranskning, som kan visa sig nödvändig gentemot vissa skrifter, kunna komma att i sin fulla stränghet tillämpas även på

den överväldigande del av den svenska pressen, som hittills alltid visat sig lojal och beträffande vilken ej någon anledning finnes att i detta avseende förmoda någon förändring.

I Kungl. Maj:ts nu förevarande förslag äro samtliga skrifter underkastade samma regler: granskningen *kan* sålunda gentemot dem alla få samma karaktär. Visserligen kan vid tillämpningen en viss differentiering äga rum. Censur får anordnas »i den omfattning, som prövas erforderlig», vilket — såsom också framgår av 4 § — innebär, att granskning kan anordnas gentemot allenast viss skrift eller vissa skrifter. Det innebär tillika att censuren i skilda fall allt efter de olika i 2 § uppräknade intressena kan göras mer eller mindre vittgående. Men vad i Kungl. Maj:ts lagförslag sålunda stadgas är allenast en *möjlighet* för åtskillnad mellan olika kategorier av skrifter. Det skapas ingen *säkerhet* för att en sådan åtskillnad verkligen kommer att göras.

Enligt vår mening låter det sig emellertid väl göra att, på sätt påyrkats i motionen II: 319, genom själva lagtexten åstadkomma sådan säkerhet.

Detta kan enligt vår mening lämpligen ske därigenom, att man utformar särskilda bestämmelser med avseende å sådana skrifter (en viss periodisk skrift eller skrifter utgivna från visst tryckeri eller av viss förläggare), beträffande vilka *grundad anledning* finnes att antaga, att däri komma att inflyta meddelanden av sådan beskaffenhet, som avses i 2 § av Kungl. Maj:ts förslag. Sådan »grundad anledning» bör i regel ej byggas på annat förhållande än att i den periodiska skriften (resp. i skrifter från visst förlag eller visst tryckeri) förekommit meddelanden av förgriplig art, som kunna antagas återkomma. Om sålunda anledning till ingripande i ett särskilt fall föreligger, bör stadgande därom kunna meddelas efter tryckfrihetskommitténs hörande (jfr 4 §). Stadgandet bör då avse förhandsgranskning i den omfattning, som i det särskilda fallet befinnes erforderlig. Intet hinder bör möta att vid behov giva denna sådan omfattning, att den tillgodoser alla de intressen, varom talas i 2 § av Kungl. Maj:ts förslag. Man kan utan tvivel anföra starka skäl mot att en censur anordnas i fråga om meddelanden ägnade att »störa rikets fredliga förhållande till främmande makt». Vi anse dock en sådan förhandsgranskning godtagbar under den förutsättningen, att den riktar sig endast mot skrifter, som redan tidigare givit anledning till ingripande just i detta avseende.

Om en sådan differentiering av förhandsgranskningen finner lagens stöd på sätt som av oss här nedan föreslås, kan man utan olägenhet begränsa den allmännare censur, som under vissa förutsättningar måste bli erforderlig, till förebyggande av sådana meddelanden, som äro ägnade att försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft. En på sådant sätt begränsad censur ingiver icke de farhågor för det fria ordets undertryckande, som väckts såväl av den redan antagna lagen som av Kungl. Maj:ts förslag. Å andra sidan har alltjämt regeringen möjlighet att vid behov ingripa mot t. ex. en periodisk skrift, som missbrukat sin frihet. Om regeringen har grundad anledning att antaga, att i en



skrift kommer att inflyta meddelanden, som äro ägnade att undergräva krigslydnaden eller att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt eller att allvarligt störa ordningen inom landet eller som åsyfta att förbereda statsskickets omstörtande, kan den underkasta denna skrift den skärpta censur, varom förut talats.

På nu anförda skäl vilja vi yrka, att åt 2 § gives en annan lydelse än i Kungl. Maj:ts förslag. Härav föranledes också en viss jämkning i 4 §. Det torde böra anmärkas, att enligt den av oss föreslagna lydelsen stadganden om censur av särskild skrift eller särskilda skrifter kunna — allt efter arten av de intressen som skola skyddas — stödja sig antingen på st. a) eller st. b) i 2 §. För båda fallen bör regeln i 4 § om tryckfrihetskommitténs hörande gälla.

Vi tillåta oss sålunda hemställa,

att riksdagen i anledning av motionen II: 319 måtte besluta, att 2 och 4 §§ skola erhålla nedan angivna lydelse:

#### 2 §.

Konungen äger, då det nödvändiggöres av hänsyn till rikets farliga belägenhet, meddela stadgande om förhandsgranskning

a) beträffande tryckta skrifter i allmänhet i den omfattning som prövas erforderlig för att förebygga, att i sådana skrifter offentliggöras meddelanden vilka äro ägnade att försvåra militära företag eller eljest försämra krigsmaktens ställning eller försvaga rikets försvarskraft,

b) beträffande viss periodisk skrift eller beträffande skrifter utgivna från visst boktryckeri eller av viss förläggare — om grundad anledning förekommit att antaga, att däri kunna komma att offentliggöras meddelanden, vilka äro ägnade att undergräva krigslydnaden eller att störa rikets fredliga förhållande till främmande makt eller att allvarligt störa ordningen inom landet eller vilka åsyfta att förbereda statsskickets omstörtande med våldsamma medel eller med hjälp av främmande makt — i den omfattning som prövas erforderlig för att förebygga att sådana meddelanden däri offentliggöras.

#### 4 §.

Innan stadgande meddelas enligt 2 § om förhandsgranskning, som avser viss skrift eller vissa skrifter, eller enligt 3 § utgivningsförbud eller förlängning därav beslutas, skall yttrande inhämtas från riksdagens tryckfrihetskommitté.

4) av herr *Fredrik Ström*, som ansett, att 3 § andra stycket i den särskilda lagen av utskottet bort tillstyrkas i följande ändrade lydelse:

Förbud, varom nu sagts, skall meddelas för viss tid, högst två månader, och må förlängas för högst två månader varje gång samt återkallas, då anledning därtill finnes.

5) av herr *Herlitz*, som anförde:

Då det enligt 6 § tryckfrihetsförordningen och 1 § i lagen beror av ett särskilt beslut av riksdagen, med  $\frac{3}{4}$  majoritet i båda kamrarna, huruvida lagens bestämmelser skola »äga tillämpning», är det enligt min tanke meningslöst att därutöver föreskriva, att för lagens »ikraftträdande» skall fordras ytterligare ett beslut av Konung och riksdag — varvid endast enkel majoritet skulle erfordras. Jag har därför inom utskottet framställt yrkande om att ikraftträdandebestämmelsen skulle erhålla följande lydelse:

Denna lag träder i kraft då Konungen låtit i riksdagen uppläsa öppet brev, att kungörelse utfärdats om ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 mom. 1 riksdagsordningen samt till införande i tryckfrihetsförordningen av en ny paragraf, betecknad såsom § 6, samt gäller till och med den 30 juni 1942.

6) av herr *Holmström* mot viss del av utskottets motivering.

---