

- Medan erfarenheterna från krisåren äro i färskt minne, synes det lämpligt att för-ena tryckfrihetsrestriktionernas avveckling med en allmännare revision av tryckfrihetsförordningen.

*Herbert Tingsten*

# Tryckfrihetsrestriktionernas avveckling

Vid innevarande riksdag har frågan om en avveckling av den under kriget genomförda speciallagstiftningen om tryckfriheten blivit aktuell. I en interpellationsdebatt den 9 februari meddelade justitieministern dels att regeringen icke skulle föreslå förlängning av förordningen om transportförbud, dels att inom regeringen övervägts ett förslag att upphäva den år 1941 i tryckfrihetsförordningen inskrivna beredskapslagstiftningen; enighet på denna punkt hade dock icke kunnat vinnas. Vidare har folkpartiet i motion framlagt förslag, som i huvudsak gå ut på återställandet av den ordning som gällde före kriget. Med tanke på det förändrade internationella läget, den uppenbara mildringen av regeringens tryckfrihetspolitik under senare tid och den starka opinion, som kommit till synes mot tidigare restriktiv praxis, torde man kunna räkna med, att den tryckfrihetens kris, som varit ett markant inslag i krigsårens politiska situation, nu är överstånden. Frågan uppstår då vilka slutsatser beträffande tryckfrihetspolitikens framtida gestaltning, som kunna dragas ur de senaste årens erfarenheter. En översikt av vad som skett är det första villkoret för ett ställnings-tagande till detta problem.

Den svenska tryckfrihetsförordningen innehöll vid krigsutbrottet, i likhet med de svenska grundlagarna överhuvud, icke några generella regler, avsedda att anlitas i en extraordinär situation. Inga bestämmelser funnos om nödförordningsrätt eller s. k. konstitutionell fullmaktslagstiftning, icke heller funnos specialföreskrifter, som automatiskt trädde i kraft i ett kritiskt läge. Den lagstiftning och den på föråldrade bestämmelser byggda nya praxis, som under dessa förhållanden genomfördes, fick en prägel av osäkerhet och improvisation; detta torde icke den varmaste försvarare av regeringspolitiken rimligen kunna bestrida. De ingripanden som skett, ha

icke blott enligt mångas mening varit ensidiga och alltför hårda, de ha därjämte verkat godtyckliga och planlösa.

De mest genomgripande grundlagsändringarna på området ha avsett att ge möjligheter till censur, utgivningsförbud och införsel förbud i fråga om skrifter. De förbereddes av en kommitté, som tillsattes redan i december 1939, antogos som vilande i slutet av 1940 års riksdag och trädde efter nytt riksdagsbeslut i kraft i juni 1941. Till de nya grundlagsbestämmelserna sluter sig en särskild tillämpningslag, lag med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara. Det mest omstridda momentet i den nya lagstiftningen innebär som bekant, att censur (förhandsgranskning) kan införas vid krig eller krigsfara. För förordnande av censur fordras särskilt riksdagsbeslut, fattat med tre fjärdedels majoritet av de röstande i vardera kammaren. Enligt censurlagen skall beslutad censur användas för att förebygga meddelanden av skilda i lagen angivna slag. I första rummet tänkte man vid lagstiftningens genomförande utan tvivel på meddelanden, ”vilka äro ägnade . . . att störa rikets förhållande till främmande makt . . .” Det är detta speciella problem, som dominerat den svenska tryckfrihetsdebatten.

Censurlagstiftningen har aldrig tillämpats. Sannolikt är att den likväl haft icke ringa betydelse för tryckfrihetspolitiken. Statsmakternas befogenhet att införa censur kan antas ha verkat återhållande på pressen, allra helst som det gång efter annan antytts, att censur kunde bli nödvändig, därest tidningarna icke iakttog en viss försiktighet i sina uttalanden om främmande makter. Ur taktisk synpunkt ha censurbestämmelserna varit förmånliga för regeringen så till vida, som man dels kunnat hota med deras tillämpning, dels mot bakgrunden av denna möjlighet kunnat framställa den faktiskt förda politiken som jämförelsevis mild och ur frihetsynpunkt ofarlig; de många konfiskationerna enligt tryckfrihetsförordningens § 3 9: o ha till och med kunnat försvaras som ett medel att undvika censur.

Redan innan 1939 års nyss berörda utredning avslutats, framlade regeringen, i februari 1940, förslag om införande av bestämmelser rörande s. k. transportförbud. Då detta förslag formellt icke innebar någon begränsning av tryckfriheten, även om det i realiteten tjänade detta ändamål, ansågs det möjligt att genomföra utan ändringar i tryckfrihetsförordningen. Enligt de föreslagna bestämmelserna, som antogos av riksdagen och infördes i en förordning av den 1 mars 1940 bemyndigades regeringen att vid krig eller krigsfara eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden förordna, att periodisk skrift icke finge befordras med offentliga trafikmedel. För dylikt beslut fordrades, dels att skriften vid upp-

repade tillfällen innehållit uttalanden ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet eller att skada rikets förhållande till främmande makt m. m., dels att skriften i anledning av åtal förklarats brottslig av jury eller indragits av militärbefälhavare. Förordningen gällde för ett år, men har sedermera förnyats vid tre tillfällen och har sålunda förblivit gällande till den 31 mars i år. Kritiken av förordningens bestämmelser växte vid riksdagsbehandlingen stadigt i styrka; vid 1943 års riksdag betonade första lagutskottet de allvarliga betänkligheterna mot en förlängning av förordningens giltighetstid, och i kammardebatterna fastslogs, att man räknade med de extraordinära föreskrifternas snara avveckling. Det har gjorts gällande både att transportförbuden i praktiken äro skäligen ineffektiva och att dessa förbud, därest de verksamt förhindra en skrifts spridning, i själva verket på en omväg beskära tryckfriheten. Vid innevarande riksdag avstod regeringen från att begära en förlängning av förbudet utan att några speciella skäl härför anfördes.

Förordningen om transportförbud har tillämpats i ganska begränsad omfattning och har alldeles övervägande använts för att hindra spridningen av kommunistisk press. Enligt förordningen får transportförbud icke meddelas på längre tid än sex månader. Omedelbart efter förordningens ikraftträdande stadgades transportförbud på sex månader för fyra kommunistiska tidningar, Ny Dag, Arbetar-Tidningen, Norrskensflamman och Syd Svenska Kuriren. Samtliga dessa förbud förlängdes successivt och blevo (utom i fråga om Syd Svenska Kuriren som upphörde att utkomma 1942) gällande till den 27 mars 1943. Sedermera förlängdes förbudet endast för Arbetar-Tidningen som först i september 1943 åter fick befordras på vanligt sätt. Vidare meddelades i april 1940 transportförbud för Trots Allt; detta förbud förlängdes en gång med tre månader och blev gällande till den 25 jan. 1941. Den nazistiska tidningen Sverige Fritt belades i april 1942 med transportförbud för sex månader, men under denna tid utkom intet nummer av tidningen och förbudet blev icke förlängt. Man kan utgå från att vederbörande transportförbud grundade sig på den bestämmelse i förordningen som stadgade möjlighet av förbud i anledning av uttalanden, ägnade att skada rikets förhållande till främmande makt.

Den enda ordinarie, även tidigare vid flera tillfällen begagnade möjligheten att ingripa gentemot publikationer, som innehålla angrepp mot främmande makter, är det judiciella förfarandet enligt tryckfrihetsförordningens § 3 9: o, 1:sta punkten. Här stadgas om straff för "smädliga, förgripliga eller till osämja med främmande makter syftande omdömen och yttranden om samtida nationer eller stater, med vilka riket är i fredligt förhållande, om deras varande överhet, regering och regeringssätt,

högre ämbetsmän och sändebud, inre eller yttre förhållanden, företag eller underhandlingar". Denna bestämmelse har emellertid begagnats i förhållandevis liten och ständigt avtagande omfattning. Under första krigsåret anställdes enligt densamma 22 åtal, under andra krigsåret 11 och under vartdera av de tredje och fjärde krigsåren 3. Sedan mer än ett år har intet åtal anställts enligt bestämmelsen. Av de 39 åtalen ha 21 resulterat i fällande dom. Alldeles övervägande ha åtalen gällt kommunistiska tidningar: 26, varav 15 med fällande dom. Vid åtta tillfällen ha nazistiska publikationer åtalats, men endast i två av dessa har fällande dom uppnåtts. Bland övriga fall, då man använt den i § 3 9: o givna möjligheten till judiciellt förfarande, märkas åtal mot professor Israel Holmgren och redaktör Ture Nerman, vilka resulterade i fällande dom.

Den ojämförligt viktigaste grunden för regeringens ingripande har varit det stycke i tryckfrihetsförordningens § 3 9: o som möjliggör konfiskation av skrift utan rättegång. I detta stycke stadgas, omedelbart efter den citerade bestämmelsen om straff för smädelser mot främmande makter: "Är skriften ej smädlig eller förgriplig men genom densamma missförstånd med utländsk makt sig yppat, må den, utan rättegång, genom beslut av konungen i statsrådet konfiskeras. I avbidan på sådant beslut må chefen för justitiedepartementet förordna om skriftens beläggande med kvarstad. Sådan kvarstad skall gälla högst åtta dagar." Före 1941 innehöll stycket endast den bestämmelsen, att skrift av angiven art skulle kunna konfiskeras utan rättegång; någon särskild befogenhet för justitieministern att giva provisoriskt kvarstadsförordnande var då ej stadgad. En liknande bestämmelse, som, möjligen med orätt, särhållits från stadgandet i § 3 9: o finnes i § 5 13: o tryckfrihetsförordningen. Denna sistnämnda bestämmelse, som endast vid ett par tillfällen begagnats, kan emellertid här lämnas åsido. Före 1939 hade de berörda bestämmelserna använts blott vid några få tillfällen och i varje fall icke tillämpats sedan 1800-talets mitt; de betraktades som helt föråldrade.

Möjligheten till konfiskation utan rättegång tillgreps i ett fall redan i september 1939 och begagnades under de närmast följande åren alltmera intensivt. Såvitt jag kunnat finna fattades under det första krigsåret (1/9 1939—31/8 1940) 17 dylika konfiskationsbeslut; under andra krigsåret var motsvarande antal 64, under tredje krigsåret, då den restriktiva tryckfrihetspolitiken kulminerade, 178; under tiden 1/9 1942—6/11 1943 förekommo däremot icke mer än 60 konfiskationsbeslut. Efter den 6 nov. 1943 har ingen konfiskation utan rättegång ägt rum. (Jfr redogörelserna i Svensk Juristtidning 1942 och Svensk Bokkalender 1944.)

208 De angivna uppgifterna, sammanställda med uppgifterna om åtal enligt

§ 3 9:o, visa, att regeringen efter hand övergått från ett judiciellt till ett administrativt förfarande; i stället för att åtala vederbörande publikation har man konfiskerat den utan rättegång. Medan det totala antalet åtal enligt § 3 9:o varit 39 har antalet konfiskationer utan rättegång varit omkring 320. Endast under det första krigsåret voro åtalen flera än konfiskationerna utan rättegång; under de följande åren ha åtalen varit försvinnande få i jämförelse med konfiskationerna.

Regeringens konfiskationsbeslut ha, liksom åtalen, övervägande drabbat kommunistiska tidningar; ett överslag ger vid handen, att så skett i omkring 75 procent av alla fall. Under det fjärde krigsåret (till den 6 nov. 1943) konfiskerades exempelvis 46 kommunistiska och syndikalistiska, åtta nationalsocialistiska och sex andra publikationer. Bland de demokratiska tidningar, som flera gånger drabbats av konfiskation, äro främst sådana, som systematiskt angripit den tyska politiken och regeringens eftergifter gentemot Tyskland: Göteborgs Handelstidning, Eskilstuna-Kuriren, Trots Allt. Symptomatiskt är att folktoppartitidningar i relativt stor utsträckning konfiskerats, medan motsvarande åtgärder endast i enstaka fall förekommit i fråga om den press, som företräder de tre övriga partierna i regeringsblocket.

Nämnda omständigheter sammanhännga med det välkända faktum, att konfiskationerna i flertalet fall skett på framställning från tysk sida. För att närmare belysa detta i de officiella redogörelserna icke redovisade förhållande, kan man beräkna, i vilken omfattning uttalandena i de tidningsnummer, som blivit konfiskerade eller åtalade, riktat sig mot skilda länder. En del dubbelräkningar uppstå visserligen härvid, i det att i ett och samma nummer angrepp kunna ha riktats mot flera länder, men resultatet av beräkningen blir ändock av intresse. Det visar sig att — för att endast omnämna de länder, som främst komma i fråga — vederbörande uttalanden i 10 fall gällt Förenta staterna, i 19 England, i 23 Ryssland, i 16 Italien, i 46 Finland och i 269 Tyskland.

Förfarandet med konfiskation utan rättegång kan enligt tryckfrihetsförordningens text användas, då ifrågavarande skrift "ej (är) smädlig eller förgriplig". Det synes vara obestriddigt, att enligt grundlagens mening åtal bör äga rum, då "smädliga eller förgripliga" uttalanden gjorts, medan konfiskation kan förekomma endast i andra fall, då skriften lett till missförstånd med främmande makt. Man skulle därför kunna vänta sig att konfiskationsmöjligheten anlitas huvudsakligen gentemot åsiktsdeklarationer utan smädlig karaktär. Så har — vilket ur praktisk-politisk synpunkt kan anses glädjande — icke varit fallet. Konfiskationer synas ha ägt rum huvudsakligen i anledning av två typer av artiklar eller notiser: dels sådana,

som innehållit angrepp, vilka på grund av sin formulering kunnat betraktas som smädliga — och som alltså, strängt taget, kunna bli föremål för åtal men ej för administrativ aktion — dels sådana, som relaterat grymheter och våldsdåd, d. v. s. innehållit rent faktiska uppgifter. Ur denna synpunkt torde det kunna påstås, att konfiskationsförfarandet i stor omfattning be- gagnats på ett direkt grundlagsstridigt sätt. I detta sammanhang bör också erinras om att regeringen under våren 1942 i flera fall beslutade kon- fiskationer utan att ”missförstånd med främmande makt sig yppat” alltså utan att något diplomatiskt inskridande ägt rum; man presumerade under hänvisning till tidigare fall, att vederbörande skrift gäve anledning till ”missförstånd”. Grundlagsstridigheten i denna metod är påtaglig.

Andra bestämmelser i tryckfrihetsförordningen ha endast i isolerade fall tillämpats. Detta gäller exempelvis stadgandet i § 3 8: o, om straff för smädelse av svenska myndigheter m. m., och i det 1941 nyttillkomna andra momentet av § 3 9: o om straff för ”falska rykten eller lögnaktiga uttalan- den, ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet”. Regeringen har utan tvivel följt den vid flera tillfällen formulerade grundsatsen, att den ”inre” debattens frihet icke skall begränsas. Av betydelse har däremot varit stad- gandet i § 3 10: o, sådant det lydde före 1941; den här givna möjligheten att vid krig eller krigsfara förbjuda publicerandet av vissa underrättelser om försvaret anlitate regeringen i och med den bekanta kungörelsen den 12 april 1940 (197). Den utvidgning av befogenheten att meddela publi- ceringsförbud, som infördes 1941, och enligt vilken ”underrättelser, vilkas spridande är ägnat att skada rikets säkerhet” fördes under bestämmelsen, har emellertid icke lett till ytterligare åtgärder.

Något vid sidan om de egentliga begränsningarna av tryckfriheten ligga de i administrativ väg, men efter riksdagens hörande, beslutade bestäm- melserna om pressnämnden. Denna nämnd, som består av representanter för pressen, tillsattes den 12 sept. 1941 och har till uppgift ”att medverka vid upprätthållande av förbindelserna mellan pressen och myndigheterna samt att vara ett organ för självdisciplin inom pressen”. Ett huvudsyfte vid nämndens inrättande var att åstadkomma en frivillig presskontroll, som skulle göra det onödigt att införa censur. Nämnden kan enligt sina direktiv bl. a. utdela varningar av olika skärpa. Av nämndens nyss publicerade redogörelse för dess arbete framgår, att ett antal dylika varningar med- delats; nämnden anser emellertid, att dessa haft ringa betydelse, och om- talar, att den sedan ett år undvikit formen av varning och i stället av- givit yttranden om de uttalanden eller meddelanden, som föranlett klagomål. Av intresse är också nämndens förklaring, att den hos regeringen dels i allmänhet uttalat sig mot administrativa åtgärder enligt § 3 9: o, dels

i särskilda fall meddelat justitieministern, att enligt nämndens åsikt vederbörande ingripanden varit omotiverade. Nämnden uttalar sig för att "den svenska tryckfrihetsförordningen revideras så att, med borttagande av bestämmelser som kunna leda till administrativt godtycke och med hänsynstagande till de rön som vunnits under de utomordentliga förhållanden som de senare åren rått, den ensam kunde utgöra erforderligt regulativ för pressen även i tider då riket på grund av kritiska utrikespolitiska förhållanden befinner sig i farligt läge".

Av de gjorda erinringarna framgår, att den svenska utrikespolitiken under krigstiden kännetecknas särskilt av tre moment. Själva lagstiftningen har lidit av en påtaglig brist på koordination; sakligt och formellt föråldrade bestämmelser ha aktualiserats (konfiskationsförfarandet), nya föreskrifter, som stå illa samman med tryckfrihetsförordningens principer, ha genomförts utan grundlagsändring (transportförbudet). Vidare har det administrativa förfarandet trätt i förgrunden på bekostnad av det judiciella; regeringen har härigenom, vilket ur alla synpunkter synes föga lyckligt, kommit att inför utlandet och den svenska opinionen framstå som omedelbar kontrollör av den svenska pressen. Slutligen ha begränsningarna av tryckfriheten övervägande ägt rum på grund av framställningar från utländska makters, eller rättare en utländsk makts sida. Den förda politiken har därför blivit beroende av påtryckningar utifrån och den betydelse, man tillmätt dessa, har blivit beroende av krigsläget.

Det finns ingen anledning att upprepa de kritiska synpunkter beträffande denna politik, som tidigare vid flera tillfällen framförts i Tiden (senast i nr 6 år 1942). Praxis under det senaste året och den pressdebatt, som uppstått kring folkpartimotionen vid årets riksdag, tyda på att de av krisen betingade restriktionerna äro under avveckling. Ett bifall till folkpartiets motion, som i huvudsak kräver återställandet av före kriget gällande regler men tillika yrkar på upphävande av konfiskationsförfarandet enligt § 3 9: o, skulle innebära icke blott en återställelse utan ett betydande framsteg. Det synes emellertid, såsom motionärerna framhålla, önskvärt, att en mera allmän revision av tryckfrihetsförordningens i detta sammanhang viktiga bestämmelser företas, medan erfarenheterna från krisåren ännu äro i färskt minne. De restriktioner, som i kritiska lägen eller i varje fall under krig kunna vara erforderliga, borde härvid fastställas så klart och otvetydigt som möjligt. De särskilda beredskapsbestämmelserna kunde införas antingen i ett avsnitt av tryckfrihetsförordningen eller i en till denna anknuten speciallag.