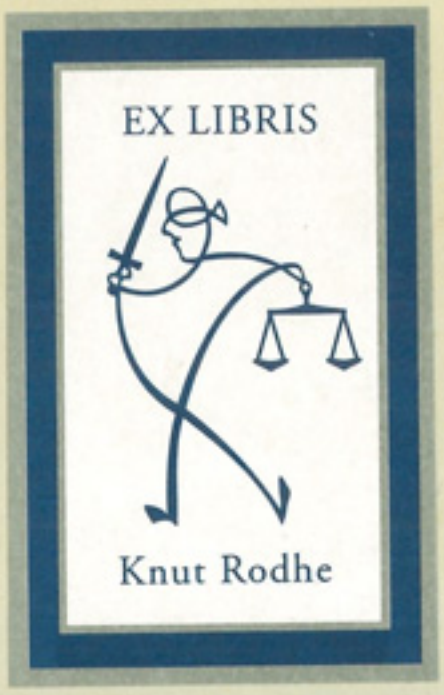
Hilding Eek

OM TRYCK FRIHETEN

GEBERS


EX LIBRIS
Knut Rodhe

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f450c

OM
TRYCKFRIHETEN

AKADEMISK AVHANDLING

SOM MED TILLSTÅND AV

VIDTLAGFARNA JURIDISKA FAKULTETEN I UPPSALA

FÖR VINNANDE AV JURIS DOKTORSGRAD

TILL OFFENTLIG GRANSKNING FRAMSTÄLLES

Å LÄROSAL IX LÖRDAGEN DEN 9 MAJ 1942

KL. 10 F. M.

AV

HILDING EEK

JURIS LICENCIAT AV GOTLANDS NATION

UPPSALA 1942

ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI-A.-B.

Hilding Eek

OM TRYCKFRIHETEN

Hugo Gebers Förlag

Stockholm

UPPSALA 1942
ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI-A.-B.
42101

Förord.

Tryckfrihetsrätten har i endast mycket ringa omfattning behandlats i svensk juridisk litteratur och särskilt ha de mångahanda specialproblem, som sammanhänga med tidningspressens förhållanden, förblivit obeaktade. Det var min föresats, när jag började de studier av vilka föreliggande avhandling är ett resultat, att göra den periodiska pressens ställning enligt svensk rätt till föremål för en undersökning. Visserligen stod det redan vid denna tidpunkt klart för mig, att ämnet måste behandlas med öppen blick för behovet av en svensk pressrättsreform. Omständigheterna tillåto emellertid då ännu koncentration till en framställning kring gällande lag.

Krigsutbrottet 1939 medförde en annan tingens ordning. Den ena efter den andra av främmande presslagar upphörde att gälla och ny, till följd av krigsförhållandena ofta svårtillgänglig lagstiftning om den periodiska pressen kom till stånd. Också tidningspressens ställning och förhållanden i allmänhet förändrades såväl inom riket som i utlandet. Slutligen påbörjades och genomfördes i hast i Sverige en lagstiftning på tryckfrihetens område, som icke blott tillskapade för de rådande extraordinära förhållandena nödvändiga lagbestämmelser utan även ur tryckfrihetsförordningen utmönstrade stora partier av dess för normala tider avsedda stadganden, vilka ersattes med vad som måste framstå allenast som ett provisorium. Det rättspolitiska läget ändrades med andra ord radikalt under åren efter krigsutbrottet och det blev mig alltmer klart, att mitt arbete måste få en annan inriktning än den ursprungligen avsedda. Planen att särskilt behandla den periodiska pressens ställning måste uppges. Ett rättsvetenskapligt studium av tryckfrihetens problem kunde överhuvudtaget icke rimligtvis begränsas till kommenterandet av tryckfrihetsförordningen med dess nya, i praktiken oprövade och i mångt och mycket illa sammanhängande och otillräckligt förberedda eller övervägda bestämmelser. Beaktande måste skänkas rättshistoriska och rättspolitiska sammanhang och synpunkter. Den främmande rättsutvecklingen och lagstiftningen erhöll sitt särskilda jämförande intresse. I det första, inledande kapitlet har jag närmare utvecklat, hur avhandlingen slutligen disponerats. Det har varit min förhoppning att med undersökningarna i densamma lämna ett bidrag till ett kommande, enligt min mening högst nödvändigt reformarbete på tryckfrihetsrättens område.

Särskild betydelse vid min framställning av vissa »teoretiska utgångspunkter» i femte kapitlet och även i övrigt har prof. Karl Olivecronas arbete »Om lagen

och staten» haft. Jag vill därför här anmärka att jag tyvärr ej haft möjlighet att i avhandlingen beakta den av prof. Olivecrona nyligen utgivna skriften »Lagens imperativ» (Lund 1942), som utgör ett komplement till hans förstnämnda arbete. Jag vill även fästa uppmärksamhet på doc. Brita Skottsbergs uppsats »1920-talets rättighetsförklaringar», som i dagarna publicerats i Statsvetenskaplig tidskrift och däri vissa av mig i avhandlingen berörda utvecklingslinjer inom statsrätten uppmärksammas.

Till professor Halvar G. F. Sundberg frambär jag härmed mitt vördsamma tack för intresse han skänkt min avhandling och för värdefulla råd och påpekanden. Jag står i tacksamhetsskuld också till jur. och fil. kand. Rolf Wedler, som genomgått och granskat mitt manuskript i korrektur och därvid framställt anmärkningar av stort värde, samt bland tjänstemännen vid bibliotek jag anlitat särskilt till f. d. förste bibliotekarien vid Kungl. biblioteket Gustaf Adde för hans ständiga vänliga bistånd.

Slutligen är det mig en glädje att här få framföra mitt tack till ingeniör Torsten Kreuger, vars understöd möjliggjort utgivandet av mitt arbete.

Uppsala i mars 1942.

Hilding Eek.

Innehåll.

Förord III

Innehållsförteckning V

Litteraturförteckning XIII

Kap. 1. Inledning. Arbetets föremål och metod 1

Arbetets föremål. Den svenska författningens tryckfrihetsbegrepp. Grundlagsbegreppet. Den svenska tryckfrihetens historia s. 3. — Arbetets huvudsyfte rättspolitiskt s. 4.

Den periodiska pressens utveckling i Sverige s. 5. — Pressens tillstånd 1809 s. 6. — Pressrevolutionen under 1800-talet. Ytterligare skeden i pressens utveckling. En svensk pressrättsreform ofrånkomlig s. 7.

Pressen och författningsutvecklingen. Det autokratiska statsskicket s. 9. — Konstitutionalismen s. 10. — Demokratismen s. 10. — Det s. k. auktoritära statsskicket s. 13. — »Demokratiens kris» s. 14. — En »socialistisk» statsskickstyp s. 16. — Statsskickets omvandling anledning till pressrättsliga reformbehov s. 17. — Tryckfriheten och »nyordningen» av stats- och samhällslivet s. 18.

Tingsten om statsrättsvetenskapens förutsättningar s. 20. — Nya uppgifter för statsrättsvetenskapen s. 21. — Betydelsen av Lundstedts rättskritik s. 21. — Ytterligare anteckningar om arbetets metod s. 22.

Kap. 2. Kampen för pressens frihet 25

Inledande anmärkningar 27

Boktryckarkonstens uppkomst s. 27. — Censurinstitutionen s. 28. — Kampen för pressens frihet s. 29.

Rättsutvecklingen i England 30

Det kungliga enväldet s. 30. — Strömkantringen 1640 s. 32. — Miltons Areopagitica s. 32. — Upphörandet 1695 av *Licensing Act* s. 33. — Striden om förbudet att trycka referat från parlamentets förhandlingar s. 34. — Rättskipningen s. 35.

En ny uppfattning bryter fram. Lord Mansfield s. 36. — Engelsk tryckfrihet s. 37.

De mänskliga rättigheterna. Franska revolutionen. Rättsutvecklingen i Frankrike 39

Den engelska och den »kontinentala» uppfattningen om tryckfrihet s. 39.

Äldre rättstillstånd i Frankrike s. 41. — Den franska rättighetsförklaringen och dess amerikanska förebilder s. 42. — »Människorättigheternas» natur s. 43. —

Rousseaus uppfattning s. 44. — Rättsutvecklingen i Frankrike efter revolutionen s. 45. — Duguit om rättighetsförklaringens »valeur positive d'une loi» s. 47. — 1881 års franska presslag s. 49.

Det liberala genombrottet 50

Den belgiska konstitutionen av 1831 s. 51. — Tyskland s. 51. — Österrike s. 52. — Sverige, Danmark, Island och Norge s. 53. — Italien s. 55. — Nederländerna, Luxemburg, Schweiz, Balkanstaterna, Spanien, Portugal, de latin-amerikanska staterna s. 55.

Kina och Japan s. 56. — Turkiet s. 57. — Ryssland s. 57.

Epilog. Pressfriheten under världskriget och tiden därefter 58

Pressfriheten under världskriget s. 58. — Tyskland s. 59. — England s. 60. — Frankrike s. 61. — Italien s. 62.

Tiden efter världskriget. Tryckfriheten i efterkrigsförfattningarna s. 63. — Weimarförfattningen s. 64. — Den antidemokratiska utvecklingen s. 65. — Slovakiens författning av 1939 s. 66.

Kap. 3. Tryckfrihetsidéernas legislativa utformning 69

I. Tryckfrihetens författningsskydd 71

Pressrättens *typiska* konstruktion i demokratiska stater s. 71.

Den dogmatiska utgångspunkten 72

»Rätten till tryckfrihet» en »naturlig» och »oförytterlig» rättighet s. 72. — Duguit och Esmein om »grundrättigheterna» såsom »överstatliga» rättigheter s. 72. — Rättspositivismen. Jellinek. Kelsen s. 74. — Grundrättigheternas »Bedeutungswandel». Smend. Huber s. 75.

»Nödrättsliga» modifikationer. Undantagsstadganden.

Undantagsstadganden i författningarna s. 76. — Frågan om existensen av en statsrättslig »nödrätt» s. 77. — Schweizisk doktrin. v. Waldkirch. Invändning mot »nödrätten» av Kelsen s. 78. — Realiteter bakom föreställningarna om en »nödrätt» s. 79.

Författningsgarantiernas innehåll 81

»Ideologiska» och »juridiska» typer av författningsgarantier s. 81. — »Missbruk» av tryckfriheten s. 82.

»Författningsgarantier» som äro kompetensregler.

Art. 118, första stycket, i Weimarförfattningen s. 83. — § 84 i den danska *Grundloven* s. 84.

Författningsgarantier som förbjuda censur.

Innebörden av författningsstadganden av typen »Trykkefrihed bör finde Sted» s. 85. — Censurförbud av »juridisk» typ s. 87. — Censurförbudets innebörd s. 87. — »Distributionens frihet» s. 89.

Författningsgarantier av »opinionsfriheten».

»Opinionsfriheten» enligt 1789 års idéer s. 90. — »Juridiska» författningsgarantier av »opinionsfriheten» s. 90. — § 100 i den norska grundlagen s. 92. — Konstitutionell s. k. kritikrätt s. 94.

Författningsgarantier med hänsyn till straffrättsliga och processuella förhållanden. Juryprincipen. Den begränsade ansvarigheten.

Juryprincipen s. 95. — Den begränsade ansvarigheten s. 96.

Anmärkning till det föregående 96

Censurfriheten den liberala pressordningens väsentliga kännemärke s. 96. — Pressens frihet växlande inom skilda liberala stater. Striden om »pressens frihet» mellan president Roosevelt och de amerikanska tidningsutgivarna s. 97.

II. Den liberala presslagen 100

Inledande anmärkningar. Pressrättens begrepp och systematik s. 100.

Begreppet pressdelikt (tryckfrihetsbrott) 102

TFF 1: 1 s. 103. — Främmande rätt. Kadečkas och Häntzschels definitioner s. 103. — Krabbes definition s. 105. — Indelning av pressdelikten s. 106.

Straff- och processrättsliga särregler angående pressen 107

Om ansvarigheten för tryckfrihetsbrott. Den kriminella ansvarigheten. Anledningen till att särskilda ansvarighetsregler uppställts s. 107. — Successivsystemet. Modifikationer i dansk och i italiensk rätt s. 109. — Systemet med oaktsamhetsstraff s. 110. — Skydd av författares anonymitet s. 113. — Synpunkter på den straffrättsliga imputationen med hänsyn till tryckfrihetsbrotten s. 115.

Den civila ansvarigheten s. 115.

Det s. k. objektiva förfarandet s. 118.

Särskilda pressrättsliga institut. Den s. k. genmälesrätten 118

Genmälesrätten en skapelse av fransk rätt s. 118. — Skiljaktigheter i genmälesinstitutets konstruktion med hänsyn till beskaffenheten av den provocerande artikeln och genmälets innehåll s. 119. — Övriga bestämmelser s. 122.

III. Diktaturernas presslagar 124

Inledande anmärkningar 124

Lagens betydelse som rättskälla inom diktaturerna s. 124. — Maktens enhet s. 125. — Föreställningarna om en »rätt till tryckfrihet» oförenliga med diktaturernas statsteorier s. 126. — Pressens uppgift inom diktaturstaterna. Metoderna för presspolitiken s. 127.

Sovjetunionen 128

Den sovjetryska pressens uppgift och väsen. Pressrättens utveckling.

Pressens uppgift s. 129. — Samhällets ledning av pressverksamheten s. 129. — Pressdiktaturens betydelse. 1936 års författning s. 130. — Presspolitiken under revolutionen s. 133.

Pressmonopolet. Censur och andra övervakande åtgärder.

Gosisdat och *Glavlit* s. 134. — Den monopolfria pressen s. 134. — Närmare om *Glavlits* uppgifter s. 135. — Nyhetsförmedlingen. *Rosta* och *Tass* s. 136.

Tidningsmännens ställning. Arbetare- och bondekorrespondenterna.

Tidningsmannayrket offentlig tjänst s. 137. — Arbetare- och bondekorrespondenterna s. 138. — Journalisternas yrkesutbildning s. 139.

De fascistiska pressrättsreformerna 139

Albertinska ediktet alltjämt lagstiftningens grund s. 139. — Den administrativa övervakningen av pressen s. 139. — Journalistyrkets reglering s. 140. — *Gerente responsabile* s. 141. — Journalisternas inordnande i det korporativa systemet s. 141.

Omvälvningen i Tyskland 1933 och den nya tyska presslagstiftningen.. 142

Den »nationella revolutionen» s. 142. — Åtgärder mot misshagliga pressalster s. 143. — *Reichskulturkammergesetz* s. 143. — *Schriftleitergesetz* och dess förhållande till äldre lag s. 143. — Lagens grundtanke s. 144. — Förutsättningarna för att bli *Schriftleiter* s. 144. — Den korporativa organisationen s. 145. — Tidningsmannens förhållande till förläggaren s. 146. — Förhållandet till staten s. 147. — Ansvarigheten s. 149.

Kap. 4. Rättsutvecklingen i Sverige på tryckfrihetens område..... 151

I. Tryckfrihetens historia i Sverige före 1809 153

Tiden före 1766 153

Gustaf Vasa och boktryckeriverksamheten s. 153. — Utvecklingen av censur s. 153. — 1665 års plakat s. 154. — Tryckfriheten och privilegierna s. 155.

Karl XI:s presspolitik s. 156. — 1684 års stadga om alla nyskrivna verks censerande s. 156. — Censorinstruktionen av 1688 s. 156. — Kansliordningarna 1719 och 1720 samt boktryckerireglementet 1752 s. 157. — Lagtillämpningen. Pressmål administrativa ärenden s. 158. — Den tilltagande sekretessen. Ämbetsmannaväldet s. 158. — Allmänna handlingars hemlighet s. 159. — Censorernas verksamhet s. 160. — v. Oelreich som censor s. 162. — Tryckfrihetsidéerna bryta igenom s. 162.

1766 års tryckfrihetsförordning..... 163

Förordningens § 13 s. 163. — »Missbruk» av tryckfriheten s. 163. — Åtalsreglerna s. 164. — Ansvarigheten s. 165. — Allmänna handlingars offentlighet s. 165. — Censur s. 165. — Förordningens ingress s. 165. — Den politiska debatten efter förordningen s. 166.

Den gustavianska tiden..... 167

Gustaf III:s regeringsform och 1766 års TFF s. 167. — Tillkomsten av 1774 års TFF s. 169. — Dess innebörd s. 170. — Tilltagande rättsosäkerhet. Boktryckarcensur s. 171. — Den gustavianska indragningsmakten tillkommer s. 172. — 1787 års varning mot »obehöriga och vrånga omdömen över Kungl. Maj:ts författningar». 1792 års sekretessbestämmelser. Kungamordet s. 172.

Införande av censur över alla politiska skrifter s. 173. — 1792 års TFF s. 173. — Ytterligare inskränkningar av tryckfriheten s. 175. — Hovkanslern samt bokhandels- och boktryckeriombudsmannen s. 176.

Pressen och de »franska sakerna» s. 176.

II. Tryckfriheten under det nya statsskicket. Tiden före 1937 179

Grundlagsverket 1809. 1812 års tryckfrihetsförordning 179

Revolutionen 1809. RF § 86 s. 179. — Leopolds inflytande s. 180. — »1809 års tryckfrihetsförordning» s. 181. — Konstitutionsutskottets behandling av denna s. 182. — Memorialet av den 28 november 1809 s. 182. — 1810 års TFF s. 183. —

Lagstiftningsarbetet vid 1812 års riksdag s. 184. — Ändringar och ändringsförslag i 1812 års TFF under de följande trettio åren s. 186. — 1812 års TFF s. 186. — Kritiken mot denna s. 187.

Indragningsmakten och dess fall 188

Indragningsmakten i TFF 4: 8 s. 188. — Dess tillämpning s. 189. — Striden om tryckfriheten s. 190. — Indragningsmaktens avskaffande s. 191. — »Aftonbladets» betydelse s. 192.

Tryckfrihetsförordningens tillämpning. Ändringar och ändringsförslag efter 1845 193

Frånvaron av fast rättspraxis på tryckfrihetsrättens område s. 193. — Åtalspraxis s. 194. — Ur åtalskrönikan s. 194.

Ändringar av TFF s. 196. — Ändringsförslag s. 198. — 1869 års riksdag s. 198. — 1871 och 1872 års förslag s. 199. — Propositionen 1887 s. 201. — Betänkandet av den 20 december 1912 s. 203. — Andra reformförslag s. 203.

III. Reaktionära strömningar i lagstiftning och presspolitik ....., 204

1937 års lagstiftning. Allmänna handlingars offentlighet 204

Reformen av tryckfrihetsprocessen s. 204. — Ändringar i TFF 3: 8 och 3: 9 s. 204. — Ändring i TFF 4: 3 s. 206.

Ny lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet s. 207. — Ändring i RF § 86 s. 207. — TFF § 2 s. 208. — Offentlighetsprincipen avklädd sitt grundlagsskydd s. 209. — Ett ytterligare brott mot tryckfrihetstraditionen. TFF 2: 11 s. 210. — TFF 1: 13 s. 212. — Förnyad reform av lagstiftningen i fråga s. 213.

1940 och 1941 års lagstiftning och presspolitik 213

Nya ansvarighetsregler s. 213. — Ändringar i TFF 3: 9 s. 215. — Utvidgad sekretess enligt TFF 3: 10 s. 216. — Förslag till censur och utgivningsförbud s. 217. — Ändring i TFF § 86 s. 219. — TFF § 6. »Censurparagrafen» s. 219. — Diskussion om tryckfriheten efter lagtima riksdagen 1940 s. 220. — Censurlagen s. 220.

Förordningen den 1 mars 1940 om transportförbud s. 222. — Frågan om förordningens grundlagsenlighet s. 223. — Regeringens konfiskationspraxis s. 223. — Denna praxis grundlagsstridig? s. 224. — Den offentliga informationsverksamheten s. 227. — Skärpt åtalspolitik och stängare justis s. 228.

Orsaker till de reaktionära strömningarna s. 228. — De liberala tänkesättens nedgång s. 228. — Pressfientliga strävanden från byråkratien s. 229. — Socialdemokratiens likgiltighet för »oppositionen» och för intellektuella krav s. 229.

Kap. 5. Den svenska tryckfrihetens konstitutionella natur 231

I. Teoretiska utgångspunkter 233

Inledande anmärkningar. Rättsbegreppet 233

Rättsvetenskapens avvisande av naturrätten s. 233. — Den »naiva positivismen» s. 233. — Kelsens rättslära s. 234. — Rätten måste bestämmas som social realitet s. 236.

Bestämning av rättsbegreppet s. 237. — Rättsrealismen hos Ross. Ross' kritik av Lundstedt s. 239.

Författningen 242

Författningslagen s. 242. — Lagtolkningen s. 243. — Till författningen anknutna rättsföreställningar s. 244. — Tillkomsten av *ny* författning s. 245. — Den »oskrivna» författningen s. 246.

Friheten 248

Den naturrättsliga frihetsideologien s. 248. — Realistisk uppfattning av friheten s. 249. — Ideologiernas makt s. 250.

II. Närmare om grundlagen såsom garantisystem med avseende å tryckfriheten 252

Grundlag och ordinär lag 252

Betydelsen för domaren av att en lagregel har grundlagsnatur s. 252. — TFF:s »exklusivitet» s. 253. — Grundlags »tillämpning». Maktavvägningens problem s. 255. — Grundlags »rigiditet». Förklaring av grundlag s. 256.

Författningens balanssystem. »Maktfördelningen» och dess garantier... 258

1809 års författning dualistisk s. 258. — »Makternas» balansering s. 259. — Dualismens omvandling. En »politisk» och en »byråkratisk» makt s. 259. — Den »tredje statsmakten» s. 260. — Konungamaktens kontrollmedel s. 261. — Riksdagens kontrollmedel s. 264.

Särskilt om domaremaktens författningskontroll 267

Domstols rätt att pröva författningars grundlagsenlighet. Sönderdelning i flera frågeställningar s. 267. — Hur kunna svenska domstolar tänkas komma att ställa sig i uppstående fall? s. 268. — Vilken ställning intar RF enligt sitt eget innehåll till spörsmålet? s. 269. — Vilka skäl kunna ur rådande sociala och författningspolitiska förhållandens synpunkt anföras för och mot en domstolarnas prövningsrätt? Frågeställningen s. 272. — Prövning av författningars formenlighet s. 272. — »Materiell» grundlagsstridighet och kompetensöverskridanden s. 274. — Prövningsrätten icke någon tillförlitlig garanti för grundlagarnas iakttagande s. 276. — Anmärkning rörande den politiska maktens supremati s. 277.

Särskilt om grundlagarnas tolkning 278

RF § 84. Tolkningar av lagrummet s. 278. — Dess betydelse s. 279. — Allmänna synpunkter på grundlagstolkning s. 279.

Tryckfrihetsförordningens grundlagsnatur 280

Särskild trygghet åt tryckfriheten under normala tider s. 281. — Pressrättens politiska känslighet s. 281. — Planer på uppmjukning av grundlagssystemet s. 282. — Planer på att undandra tryckfrihetsrätten dess grundlagsnatur. Reformsynpunkter s. 284.

III. Den svenska författningens tryckfrihetsbegrepp 285

Tryckfrihetslagstiftningen 285

Svensk presslagstiftning s. 285. — Blott fråga om svenska medborgares tryckfrihet s. 286. — Grundlagens principuttalanden om tryckfriheten s. 286.

Förbudet mot preventiva åtgärder 286

RF § 86. TFF 1: 1, 1: 3, 1: 5 och 1: 6 s. 286. — Skrifts »utgivning» s. 287. — »Distributionens frihet» s. 287. — »Affischeringens frihet» s. 289. — »Den offentliga makten» enligt RF § 86 s. 290. — TFF § 6 s. 291.

De repressiva åtgärdernas begränsning 292

De repressiva åtgärderna: spridningshinder och straffansvar s. 292.

Kvarstad, konfiskation och indragning.

TFF 4: 9 s. 293. — Kvarstad s. 293. — TFF 4: 11, 5: 13 och 3: 9 s. 293. — Konfiskation s. 294. — Indragning enligt TFF 4: 12—14 s. 295.

Straffansvaret för innehållet i tryckt skrift.

Begreppet tryckfrihetsbrott. Att straffas »för tryckt skrifts innehåll» s. 296. — Frågans behandling i doktrin och praxis s. 297. — Ytterligare avgränsningsspörsmål s. 299. — Ingressen till TFF § 3 s. 303. — Kriminalisering av åsiktsyttringar s. 303.

Processen i tryckfrihetsmål.

Ansvar endast inför laga domstol s. 305. — Tryckfrihetsprocessen. Juryn s. 305. — S. k. objektivt förfarande s. 306.

Anonymitet. Ansvarighet.

Grunden till det särskilda ansvarighetssystemet s. 307. — Ansvarighetsreglerna s. 308. — Skydd av anonymiteten s. 311. — Ansvarighetsreglernas särskilt privilegierande betydelse s. 311.

»Utgivningsrätt» i fråga om periodisk skrift.

Begreppet periodisk skrift s. 312. — »Utgivningsrätt» enligt TFF 1: 10 och 1: 7 s. 312.

Utgivningskontrollen 313

Anmälan angående boktryckeri s. 313. — Utgivningsbevis för periodisk skrift s. 314. — Ursprungsuppgift å tryckskrifter s. 315. — Granskningsexemplars avlämnande s. 315. — Kontrollmyndigheterna och deras uppgifter s. 315. — Extraordinär utgivningskontroll vid sidan av grundlagen s. 316. — I enlighet med TFF § 6 och »censurlagen» s. 317.

Allmänna handlingars offentlighet 317

Rydin om offentlighetsgrundsatsen s. 317. — Offentlighetsgrundsatsen efter 1937 s. 318.

Kap. 6. Pressens sociala funktion. Rättspolitiska synpunkter 321

I. Samhället och pressfriheten 323

Opinionsfrihet och opinionstvång 323

Propagandans nödvändighet för samhällets bestånd s. 323. — Propagandans uppgift inom skilda samhällsskick s. 323. — Problemställningar s. 325.

Den liberala pressordningen och propagandans problem. Det presspolitiska objektivitetsproblemet 325

Propagandamedel inom demokratierna s. 325. — Pressen som konservativ faktor s. 326. — »Statsfientlig» propaganda s. 327. — Andra »missbruk» av tryckfriheten s. 327. — »Hyfsning» av principen om opinionsbildningens frihet s. 329. — »Det presspolitiska objektivitetsproblemet» s. 329. — Allmän pressdebatt och »öppen» opinionsbildning s. 331.

Pressen och »nyheterna» s. 332.

Problemställningar rörande pressfrihetens »sociala funktion» 335

Den »positiva nyttan» av tryckfrihet s. 335. — Diktaturerna och »det presspolitiska objektivitetsproblemet» s. 335. — Pressen som uttrycksmedel för »folkets» önskemål s. 337.

Pressen som »a controuling power» s. 338. — Kontrollfunktionen inom skilda samhällsskick s. 339. — John Stuart Mill och friheten. Individens värde. »Frihetens sociala funktion» s. 340. — Pressen och individernas politiska fostran s. 341. — Pressens frihet och vetenskapernas utveckling s. 341. — Pressen och freden s. 342.

II. Pressrättspolitiska problem 344

Den svenska pressreformen 344

Den *periodiska* pressens problem av dominerande betydelse s. 344. — »Tidningsvetenskapens» betydelse för pressrättsreformer s. 345.

Särskilda problem 346

Pressens behandling av rättssaker.

Frågans samband med processreformen s. 347. — Kritikens frihet s. 347. — Korrekta referat s. 348. — Referatens brister. Ytterligare referatförbud s. 349. — Domstolarna som referenter s. 350. — »Legitimerade rättsreporters» s. 351.

Ansvarigheten för tidnings innehåll.

Straffrättsliga principer för ansvarighetsreglernas utformning s. 352. — »Ansvarig redaktör» inom tidningspressen s. 354.

Litteraturförteckning.

Lagsamlingar, lagkommentarer, offentliga utredningar m. m.

(Svensk författningssamling, riksdagstrycket samt de allmänna lageditionerna äro icke särskilt angivna.)

Riksens Höglofl. Ständers Constitutions-Utskotts Memorialer och Öfriga Expeditioner wid Riksdagen i Stockholm 1809—1810. Stockholm 1874.

Constitutions-Utskottets memorialer och öfriga expeditioner vid riksdagarne 1810, 1812 och 1815. Stockholm 1902.

CLASON, SAM & FORSSELL, ARNE, Konstitutionsutskottets protokoll vid 1810, 1812 och 1815 års riksdagar. I—II. Lund 1931.

BACKMAN, J. H., Ny lag-samling. Häftena 1—6 jämte supplement. Örebro 1831—1850.

G. Benzelstiernas censorsjournal, utgiven av L. Bygdén och E. Lewenhaupt. Stockholm 1884—1885.

Betänkande med förslag till tryckfrihetsordning. Stockholm 1912.

Betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning. Stockholm 1934. *Statens offentliga utredningar* 1934: 54.

Betänkande med förslag angående åtgärder mot statsfientlig verksamhet. Stockholm 1935. *Statens offentliga utredningar* 1935: 8.

Betänkande angående justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m. Stockholm 1939. *Statens offentliga utredningar* 1939: 7.

Betänkande angående revision av tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler och därmed sammanhängande förhållanden. Stockholm 1939. *Statens offentliga utredningar* 1939: 32.

Betänkande med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kap. strafflagen m. m. jämte därmed sammanhängande författningar. Stockholm 1940. *Statens offentliga utredningar* 1940: 8.

Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen. Stockholm 1941. *Statens offentliga utredningar* 1941: 20.

BRUSEWITZ, AXEL, Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar. Stockholm 1916.

BURCKHARDT, W., Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29 Mai 1874. 2. Aufl. Bern 1914.

BÖMER, KARL, Internationale Bibliographie des Zeitungswesens. Leipzig 1932.

DARESTE, F.-R. & P., Les constitutions modernes. 4e éd. I—IV. Paris 1928—1934.

Föredrag m. m. vid nordiska mötet för statsrätt och statskunskap i Stockholm 3—6 september 1930. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1930.

Författningsbetänkande avgivet av Sveriges Nationella Ungdomsförbunds författningskommitté. Stockholm 1934.

Förhandlingarna å det sjuttonde nordiska juristmötet i Helsingfors den 17—19 augusti 1937. Helsingfors 1938.

Förslag till ändringar i Tryckfrihetsförordningen. Enligt uppdrag af andra svenska publicistmötet i Göteborg 1869 utarbetadt och till det tredje publicistmötet i Stockholm 1871 öfverlemnadt. Stockholm 1871.

Förslag till lag mot illojal konkurrens m. m. Patentlagstiftningskommitténs betänkande IV. Stockholm 1915.

Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Stockholm 1935. *Statens offentliga utredningar* 1935: 5.

Handlingar som visa de dels i slutet av Gustaf III:s regering, dels under denna utkomne inskränkningar i svenska tryckfriheten. *Nordia* (Köpenhamn) 1795.

HAGMAN, K., Sveriges grundlagar med förklaringar, bihang och register. Stockholm 1902.

[HENRIKSSON, FRITZ] Redogörelse för tillkomsten av press- och informationsorganet i Utrikesdepartementet, dess organisatoriska utveckling och nuvarande uppgifter samt för den utåtriktade informationstjänsten i vissa andra länder med sammanfattning och förslag jämte Yttrande angående omorganisation av Utrikesdepartementets pressbyrå avgivet av Upplysningsnämnden den 23 november 1938. Stockholm 1939.

HERLITZ, NILS, Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Stockholm 1937. *Statens offentliga utredningar* 1937: 2.

HIERTA, LARS, Riksdagsmotioner och anföranden. Utg. av Gustaf A. Aldén. I—IV. Stockholm 1913—1917.

HILDEBRAND, EMIL, Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkringar 1611—1800. Stockholm 1891.

Justitiekanslersämbetets utlåtande rörande Högbroforssaken. Stockholm 1940.

MALMGREN, ROBERT, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar. 3:e uppl. Stockholm 1937.

MODÉE, se Utdrag etc.

NAUMANN, CHRISTIAN, Sveriges grundlagar jemte tre bihang, enligt innehållsförteckningen, samt register, äfvensom ett supplement. Lund 1854—1859.

Om patentlagstiftningskomiténs betänkande den 5 maj 1915 med förslag till lag mot illojal konkurrens. Yttrande af styrelsen för Svenska tidningsutgifvareföreningen. Stockholm 1915.

PANNIER, KARL, Die Reichsgesetze über die Presse und das Verlagsrecht. 7. Aufl. Leipzig 1929.

Pressen och beredskapen. Utsänd av Statens informationsstyrelse. Stockholm 1940.

Principes constitutionnels de liberté. Évolution et regression. I—II. *Documentation de la conférence internationale des 10 et 11 juillet à Paris.* Paris 1937. *Cit.* »Principes.»

P. M. angående de under tiden från och med år 1867 i riksdagens kamrar och inom konstitutionsutskottet väckta förslag till fullständig revision af tryckfrihetsförordningen. Stockholm 1907.

Promemoria med förslag till vissa åtgärder mot missbruk av tryckfriheten. Stockholm 1940. *Statens offentliga utredningar* 1940: 5.

REUTERSKIÖLD, C. A., Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m. m. 2:dra uppl. Del 1, 3. Uppsala & Stockholm 1934—1937.

Rättegångshandlingar i tryckfrihetsmålet emellan stads-fiskalen Ekström och professor E. G. Geijer. Uppsala 1821.

SANIN CANO, JOUVENEL, H. DE, MARTIN, K., m. fl., Le rôle intellectuel de la presse. Paris 1933. *Société des Nations. Institut International de Coopération Intellectuelle.* Cahiers. 1. *Cit.* »Le rôle etc.».

SCHMITT-LEONHARDT, H. & GAST, P., Das Schriftleitergesetz vom 4 Oktober 1933 nebst den einschlägigen Bestimmungen. 2. Aufl. Berlin 1938.

Sovjetunionens författning antagen på Sovjetunionens extraordinarie VIII sovjetkongress i Moskva den 25 nov.—5 dec. 1936. Stockholm 1937.

[Stalin.] Referat av kamrat J. V. Stalin om förslaget till Sovjetunionens författning på VIII unionskongressen den 25 november 1936. Stockholm 1936.

STIERNMAN, AND. ANTON VON, Samling utaf Kongl. Bref, Stadgar och Förordningar angående Sveriges Rikes Commerce, Politie och Oeconomie uti gemen, ifrån åhr 1523 in til närwarande tid. I—VI. Stockholm 1747—1775.

Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om förmögenhetsbrott. Stockholm 1940. *Statens offentliga utredningar* 1940: 20.

Utdrag utur alle ifrån den 7 december 1718 utkomne Publique Handlinger, Placater, Förordningar, Resolutioner och Publikationer etc. I—XV. Stockholm 1742—1829. I—IV utgivna av R. G. Modée. Cit. MODÉE.

Utlåtande af publicistklubbens kommitterade i fråga om tryckfrihetsförordningens omarbetande. Stockholm 1886.

[WALLMARK, P. A.] Strödda handlingar i synnerhet till publicitetens historia i Sverige under de sistförflutna femtio åren. I—II. Stockholm 1822.

Valstybės statistikos kalendorius 1937. Utgiven av »Centralinis statistikos biuras», Kaunas.

»... L'Abominable Vénalité de la presse ...». A. Raffalovitch. D'après les documents des archives russes (1897—1917). Paris 1931.

Litteratur.

AFFOLTER, A., Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Zürich 1904.

AGGE, IVAR, Studier över det straffrättsliga reaktionssystemet. I. Stockholm 1939.

ALEXANDERSON, NILS, Föreläsningar öfver den svenska tryckfrihetsprocessen. Uppsala 1907. *Cit.* ALEXANDERSON.

——, Justitieombudsmannen. *Sveriges Riksdag, senare avdelningen, band XVI.* Stockholm 1935.

——, Tryckfrihetskommittén. *Sveriges Riksdag, senare avdelningen, band XVI.* Stockholm 1935.

——, Den svenska riksdagens justitieombudsman. *Svensk Juristtidning* 1941.

ALIN, OSCAR, Strödda bidrag till svenska statsskickets historia. III. Sättet för tryckfrihetslagens antagande 1812. *Historisk tidskrift* 1886.

AMICUCCI, E., Il contratto di lavoro giornalistico, illustrato e commentato. Rom 1929.

ANDERSEN, POUL, Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1930.

ANSON, WILLIAM R., The law and custom of the constitution. 4th ed. I, Oxford 1909. II (utgiven av A. Berriedale Keith), Oxford 1935.

ASK, JOHN, Om ansvarighet för tryckfrihetsbrott. Lund 1890.

BARTHÉLEMY, JOSEPH, Le gouvernement de la France. Paris 1919.

——, La crise de la démocratie contemporaine. Paris 1931.

BENTHAM, JEREMY, The works of —, published under the superintendence of his executor, John Bowring. Vol. II. Edinburgh 1843.

BERLIN, KNUD, Den danske Statsforfatningsret. I—II. Köpenhamn 1922—1934.

——, Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige fremmede Lande. Köpenhamn 1931.

BIHLMANS, ALFR., La presse lettonne. Riga 1930.

BJURMAN, GUNNAR, Tredje statsmakten. Stockholm 1935.

BLACKSTONE, WILLIAM, Commentaries on the laws of England. Book IV. 12th ed. London 1795.

BLOMBERG, HUGO, Om Sveriges högsta domstols statsrättsliga ställning och betydelse. Uppsala 1880.

——, Om de konstitutionella garantierna för domstolarnes oafhängighet och själfständighet. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1896.

BOËTHIUS, S. J., Om statslivet. Stockholm 1916.

BOGOLEPOV, A. A., Die Rechtsstellung der Ausländer in Sovět-Russland. Berlin & Breslau 1927.

BOLIN, WILHELM, Europas statslif och filosofins politiska läror. Den nyare historiens hufvudepoker betraktade ur filosofisk synpunkt. Helsingfors 1870—1871.

BONN, M. J., Die Krisis der europäischen Demokratie. Karlsruhe 1925.

BRUSEWITZ, A., Studier öfver 1809 års författningskris. Den idépolitiska motsättningen. Uppsala 1917.

——, Opinionsnämnden. *Sveriges Riksdag, senare avdelningen, band XV.* Stockholm 1938.

——, Statsrådets ansvarighet. *Sveriges Riksdag, senare avdelningen, band XV.* Stockholm 1938.

BRYCE, JAMES, Modern democracies. I—II. London 1921.

BUCKLE, HENRY THOMAS, Civilisationens historia i England. I. Stockholm 1882.

BUMILLER, JOSEF M., Das luxemburgische Pressrecht. Berlin 1931.

CASTBERG, Frede, Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1930.

——, Kampen om Höiesterett i De forente Stater. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1937.

CEDERSTRÖM, B. G., Anm. av Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1941.

CHASSAN, M., Traité des délits et contraventions de la parole, de l'écriture et de la presse. Paris 1846.

CLYDE, WILLIAM M., The struggle for the freedom of the press from Caxton to Cromwell. London 1934.

CONSTANT, BENJAMIN DE, Collection complète des ouvrages, publiés sur le gouvernement représentatif et la constitution actuelle de la France, formant une espèce de cours de politique constitutionnelle. Vol. I. Paris 1818.

COSTA, G., Die Rechtseinrichtung der Zensur in der Reichsstadt Augsburg. *Zeitschrift des historischen Vereins für Schwaben und Neuburg* 1916.

DAMOISEAUX, MAURICE, Les institutions nationales de la Belgique. Éléments de droit constitutionnel et de droit administratif. Tournai & Bruxelles 1922.

DAWSON, THOMAS, The law of the press. London 1927.

DICEY, A. V., Introduction to the study of the law of the constitution. 9th ed. Utgiven av E. C. S. Wade. London 1939.

DOVIFAT, EMIL, Zeitungslehre. I: 1—2. Berlin & Leipzig 1937.

DUGUIT, LÉON, Traité de droit constitutionnel. I—III (3e éd.), V (2e éd.). Paris 1925—1930.

EBERSTEIN, GÖSTA, Den svenska författarrätten. I. Stockholm 1923.
EEK, HILDING, Den ryska utrikeshandelns rättsliga organisation. *Fackföreningsrörelsen* 1933.
——, Några spörsmål om tryckfrihetsjuryns sammansättning. *Svensk juristtidning* 1938.
[——], Utgivningsbevis och ansvarighet enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser av 1941. Utgiven av Svenska Tidningsutgivareföreningen. Stockholm 1941.
——, Om ansvarighet för tryckfrihetsbrott. Några kritiska synpunkter på den nya lagstiftningen i ämnet. *Tidskrift för Sveriges advokatsamfund* 1941.
——, Pressförvaltningsrätt. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1941.
——, JO och kommunala handlingars offentlighet. *Svensk juristtidning* 1942.
ELDH, ROBERT, Några principfrågor angående ansvaret för tryckt skrifts innehåll enligt 1812 års TF. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1917.
ELTZBACHER, PAUL, Die Presse als Werkzeug der auswärtigen Politik. Jena 1918.
EMMELIN, O., Indragningsmakt och tryckfrihet i Sverige under den s. k. rabulistperioden. Ur: Eskilstuna allm. läroverks årsredogörelse. Eskilstuna 1917.
ERICH, R., Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1930.
ESMEIN, A., Éléments de droit constitutionnel français et comparé. 8e éd. Revue par Henry Nézard. I—II. Paris 1927—1928.
FAHLBECK, ERIK, Riksrättsinstitutet i 1809 års författning. Uppsala 1924.
——, Förvaltningsrättsliga studier. II. Stockholm 1941.
FAHLBECK, PONTUS, Regeringsformen i historisk belysning. Stockholm 1910.
FRASER, HUGH, Principles and practice of the law of libel and slander. 6th ed. London 1925.
FRIES, PETER A., Prövningen av lagars grundlagsenlighet i U. S. A. *Svensk juristtidning* 1936.
——, Cardozo och modern amerikansk juridik. *Svensk juristtidning* 1938.
Frihet på glid. Tal av H.-K. Rönblom, Ludvig Nordström, Anders Örne, Torsten Fogelqvist. Inledning av Marika Stiernstedt. Stockholm 1940.
Frågan om tryckfriheten. Social-Demokraten den 30 mars 1941.
GATLEY, CLEMENT, Law and practice of libel and slander. London 1924.
GEIJER, ERIK GUSTAF, Samlade skrifter. Förra avdelningen. Bd 3. Stockholm 1851.
GOLENKINA, VERA, The Soviet press. Moskva 1939.
GREAVES, H. R. G., The British Constitution. London 1938.
GÄRDE, N., Den nya tryckfrihetsprocessen. *Svensk juristtidning* 1937.
GÖRANSSON, JEAN, Aftonbladet som politisk tidning 1830—1835. Uppsala 1937.
HAATAJA, KYÖSTI, Om några förändringar i rättsåskådningen under senare tider. *Svensk juristtidning* 1934.
HANSON, LAURENCE, Government and the press 1695—1763. London 1936.
HARTMANN, CARL, Pressens berigtigelsespligt. *Norsk Rettstidende* 1915.
HASSLER, ÅKE, Justitieministern och tryckfrihetsåtalen. *Svensk juristtidning* 1927.
HECKSCHER, GUNNAR, Ha vi en författningsfråga? Svenska Dagbladet den 20 februari 1941.
Hemligstämpeln. Nya Dagligt Allehanda den 4 mars 1939.
HERLITZ, NILS, Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag. Studier i svensk statsrätt. Stockholm 1926—1930.
——, Svensk självstyrelse. Uppsala 1933.
——, Allmänna handlingars offentlighet. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1938.

HERLITZ, NILS, Några iakttagelser rörande Sveriges krigstidsförfattning. *Festskrift tillägnad professor Nils Stjernberg.* Stockholm 1940.

HOLM, SUNE, Censurlagstiftningens grundprinciper. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1941.

HONKASALO, BRYNOLF, Nulla poena sine lege. Bilaga II till *Förhandlingarna å det sjuttonde nordiska juristmötet i Helsingfors den 17—19 augusti 1937.* Helsingfors 1938.

HOOD, PETER, Ourselves and the press. London 1939.

HUBER, ERNST RUDOLF, Bedeutungswandel der Grundrechte. *Archiv des öffentlichen Rechts.* Bd 23, 1933.

HUME, DAVID, Essays and treatises on several subjects. New ed. Vol. I. London 1770.

HUNT, F. KNIGHT, The fourth estate. Contributions towards a history of newspapers and of the liberty of the press 1695—1763. I—II. London 1850.

HURWITZ, STEPHAN, Lovgivningens Stilling til Pressens Behandling af Retssager. Bilaga I till *Förhandlingarna å det sjuttonde nordiska juristmötet i Helsingfors den 17—19 augusti 1937.* Helsingfors 1938.

——, Presseloven af 13. April 1938. *Ugeskrift for Retsvæsen* 1939.

HÄGERSTRÖM, AXEL, Är gällande rätt uttryck av vilja? *Festskrift för Vitalis Norström.* Göteborg 1916. *Cit.* HÄGERSTRÖM, Vilja?

——, Till frågan om den objektiva rättens begrepp. I. Viljeteorien. Uppsala 1917.

——, Naturrätt i straffrättsvetenskapen? *Svensk juristtidning* 1920.

——, Anm. av Kelsen: Allgemeine Staatslehre. *Litteris* 1928.

——, Till frågan om begreppet gällande rätt. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1931.

——, En straffrättslig principundersökning. *Svensk juristtidning* 1939.

——, Socialfilosofiska uppsatser. Stockholm 1939.

HÄNTZSCHEL, KURT, Das Grundrecht der freien Meinungsäusserung und die Schranken der allgemeinen Gesetze des Artikels 118, 1 der Reichsverfassung. *Archiv des öffentlichen Rechts.* Bd 10, 1926.

——, Das deutsche Pressrecht. Berlin 1928.

HÖFFDING, HARALD, Den nyere Filosofies Historie. En Fremstilling af Filosofiens Historie fra Renaissancens Slutning til vore Dage. Köpenhamn 1895.

JELLINEK, GEORG, Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Neudruck. Tübingen 1919.

——, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905.

——, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 4. Aufl. München & Leipzig 1927.

JUNG, ARTHUR, Die 7. Grossmacht im Kriege. Berlin 1916.

JUST, ARTUR W., Die Presse der Sowjetunion. Methoden diktatorischer Massenführung. Berlin 1931.

KADEČKA, FERDINAND, Das österreichische Pressrecht. Berlin 1931.

KAPP, WILHELM, Staatsform und Zeitung. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.* Bd 86, 1929.

KALLENBERG, E., De ordinära devolutiva rättsmedlen i den svenska civilprocessen. 2:a uppl. Lund 1922.

KELSEN, HANS, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze. Tübingen 1911.

——, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.

——, Den rena rättsläran. Dess metod och grundbegrepp. Lund 1933.

——, Staatsform und Weltanschauung. Tübingen 1933.

KEY, EMIL, Försök till svenska tidningspressens historia. Stockholm 1883.
KJELLÉN, RUDOLF, Döda bokstäfver i Sveriges gällande regeringsform. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1902.
——, Justitieombudsmannen och författningen. Stockholm 1911.
KLEMMING, G. E., Försök till historia öfver Sveriges boktryckerier. Stockholm 1871—1877.
KLEMMING, G. E. & NORDIN, J. G., Svensk Boktryckeri-Historia 1483—1883. Med inledande allmän öfversigt. Stockholm 1883.
KLÜBER, HANS, Die Bekämpfung unerwünschter Schriften. *Archiv des öffentlichen Rechts.* Bd 25, 1934.
KLUTENTRETER, WILLY, Presse und Volksgemeinschaft. Eine soziologisch-zeitungswissenschaftliche Studie über das Verhältnis von Presse, Volk und Staat in Deutschland. Diss. Köln 1937.
KOELLREUTTER, OTTO, Vom Sinn und Wesen der nationalen Revolution. Tübingen 1933.
——, Der Aufbau des deutschen Führerstaates. Berlin 1937.
——, Der nationalsozialistische Rechtsstaat. Berlin 1938.
Konstitutionsutskottets inkonsekvens. Svenska Morgonbladet den 24 mars 1941.
KRABBE, OLUF H., Das dänische Pressrecht. Berlin 1930.
——, Borgerlig Straffelov. 2. Udg. Köpenhamn 1935.
——, Dansk Presseret. Köpenhamn 1939.
LAGERROTH, FREDRIK, Boström och Kelsen. En jämförelse. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1925.
——, Psykologisk verklighet och juridisk fiktion vid tillämpningen av Sveriges grundlagar. Lund 1925.
LARUSSON, OLAFUR, Das isländische Pressrecht. Berlin 1930.
LASKI, HAROLD J., Democracy in crisis. London 1933.
——, The American presidency. An interpretation. London 1940.
LE FUR, LOUIS, Démocratie et parlamentarisme. A propos d'une constitution nouvelle. *Revue d'Histoire politique et constitutionnelle* 1939.
[LEOPOLD,] Om svenska tryckfriheten. Försök att bestämma dess nu varande lagliga gränsor. *Läsning i Blandade Ämnen* 1797.
LIPPMAN, WALTER, Public opinion. London 1932.
LUBENOFF, G., Das Pressrecht Bulgariens. Berlin 1931.
LUCATELLO, GUIDO, La fonction de la propagande politique dans l'état totalitaire et son organisation dans les états italien et allemand. *Revue de droit internationale, de sciences diplomatiques et politiques* 1940—1941.
LUNAU, HEINZ, Une nouvelle théorie du droit. *Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger* 1937.
LUNDSTEDT, A. V., Föreläsningar över valda delar av obligationsrätten. I. Principinledning. Kritik av straffrättens grundåskådningar. Uppsala 1920.
II. Till frågan om rätten och samhället. Svar till professor Thyrén. Uppsala 1921.
III. Obligationsbegreppet. Förra delen. Uppsala 1929. — Senare delen, första häftet. Uppsala 1930.
IV. Grundlinjer i skadeståndsrätten. Förra delen. Uppsala 1935.
——, Förbudsfrågan ur rättslig synpunkt. Genom lagstiftning bör rättskulturen upprätthållas och icke undergrävas. Stockholm 1920.
——, Die Unwissenschaftlichkeit der Rechtswissenschaft. I, Berlin-Grunewald 1932. II: 1, Berlin & Leipzig 1936.

LUNDSTEDT, A. V., Är det metafysik att beakta samhällets intressen i rättsvetenskapen? Svar till doktor Alf Ross. *Svensk juristtidning* 1932.

——, Saklighet eller inpiskning? Domen mot Torsten Kreuger inför riksdagen och justitieministern. 3:e uppl. Uppsala 1938.

MACAULAY, THOMAS BABINGTON, The history of England from the accession of James The Second. Vol. VII—VIII. Leipzig 1855.

MALMGREN, ROBERT, Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt. I—II. Malmö 1929—1941.

——, Tryckfrihetsförordningen som exklusiv strafflag. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1931.

——, Riksdagen och lagstiftningen. *Sveriges Riksdag, senare avdelningen, band XIV.* Stockholm 1934.

MILL, JOHN STUART, Om tanke- och yttrandefrihet. Stockholm 1889.

MILTON, JOHN, Areopagitica 1644. Preceded by illustrative documents. Carefully edited by E. Arber. London 1868.

MIRABEAU, Œuvres. Vol. I. Paris 1821.

MIRKIN-GEZEWITSCH, BORIS, Das sowjetrussische Pressrecht. Bearb. von W. Bretholz. Berlin 1931.

VAN MOL, HENRI, Manuel de droit constitutionnel de la Belgique. 5e éd. Liège 1924.

MONTESQUIEU, Esprit des lois. Avec les notes de l'auteur etc. Paris 1887.

MORGENSTIERNE, BREDO, Lærebok i den norske statsforfatningsret. I—II. 3. utg. Oslo 1926—1927.

MUIR, RAMSAY, How Britain is governed. A critical analysis of modern developements in the British system of government. 3d ed. London 1933.

MUSSOLINI, BENITO, Le fascisme. Doctrine. Institutions. Paris 1935.

——, Über den Korporativstaat. Florens 1936.

MÜNSTER, HANS A., Zeitung und Politik. Eine Einführung in die Zeitungswissenschaft. Leipzig 1935.

MYRBERG, ISRAEL, Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning. Uppsala 1930.

MÖLLER, GUSTAV, Ett demokratiskt problem. *Tiden* 1915.

NAUMANN, CHRISTIAN, Sveriges statsförfattningsrätt. Ny uppl. I—IV. Stockholm 1879—1884.

NICOLAI, HELMUT, Der Staat im nationalsozialistischen Weltbild. Leipzig 1934.

OBERGFELL, EMIL, Die Problematik der Subjektivität in der politischen Tagespresse. Diss. Heidelberg 1934.

OLIVECRONA, KARL, Till frågan om lagars grundlagsenlighet. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1925.

——, Om lagen och staten. Köpenhamn och Lund 1940. *Cit.* OLIVECRONA.

ORBAN, O., Le droit constitutionnel de la Belgique. III. Liège & Paris 1911.

PAPPAFAVA, VLADIMIR, Die moderne Pressgesetzgebung insbesondere der österreichische Pressreformentwurf. Zara u. å.

POSADA, ADOLFO, La nouvelle constitution espagnole. Paris 1932.

RABL, KURT O., Verfassungsrecht und Verfassungsleben in der neuen Slowakei. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.* Bd IX, 1940.

REINHOLD, KL., De svenska oppositionstidningarna och indragningsmakten. Tidningskriget 1812—1844. Ur: Redogörelse för h. latinläroverket i Göteborg 1934—35. Göteborg 1935.

REUTERSKIÖLD, C. A., Om åtalsrätt och svarandeplikt i tryckfrihetsmål. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1898.

——, Strödda uppsatser. I. Statsrätt och politik. Uppsala 1901.

——, Föreläsningar i juridisk encyklopedi. Uppsala 1908—1912. *Cit.* Allmänna rättsläran.

——, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. I. Statsregementet. Uppsala 1914.

III. Samhällsförfattningen. 1. Uppsala 1919—1920.

——, Den svenska grundlagens förutsättningar. *Festskrift till professorn Robert Hermanson vid fyllda 70 år.* Helsingfors 1916.

——, Vår rättsordnings omvandling. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1918.

——, Statsrätt och statskunskap. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1929.

——, Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866. *Sveriges Riksdag, senare avdelningen, band X.* Stockholm 1935.

——, Grundlag och strafflag. *Svensk juristtidning* 1938.

——, Tryckfrihetens begränsning. Stockholms-Tidningen den 16 mars 1940.

——, Friheten i utförsbacken. Stockholms-Tidningen den 1 juni 1940.

——, Tryckfrihetens förvandling. Stockholms-Tidningen den 5 februari 1941.

——, Regeringsformens § 90. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1941.

ROSS, ALF, Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen. Leipzig & Wien 1929.

——, Realismen i Retsvidenskaben og Samfundsnyttekimaeren. *Svensk juristtidning* 1932.

——, Kritik der sogenannten praktischen Erkenntnis. Zugleich Prolegomena zu einer Kritik der Rechtswissenschaft. Köpenhamn & Leipzig 1933.

——, Virkelighed og Gyldighed i Retslaeren. En Kritik af den teoretiske Retsvidenskabs Grundbegreber. Köpenhamn 1934.

——, Rettens Grundproblemer. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1940.

ROUSSEAU, J. J., Du contrat social ou principes du droit politique. Amsterdam 1762.

——, Lettres écrites de la montagne. Amsterdam 1764.

RYDIN, HERMAN LUDVIG, Om yttrandefrihet och tryckfrihet. Försök till belysning af svenska presslagstiftningen. Stockholm 1859. *Cit.* RYDIN.

——, Om reform av den svenska tryckfrihetslagstiftningen. *Ny svensk tidskrift* 1887.

RÖHRBEIN, ERICH, Das italienische Pressrecht. Berlin 1930.

RÖNBLOM, H.-K., Tryckfriheten i Sverige. Stockholm 1940.

——, Diplomatisk kvarstad och konfiskation utan rättegång. Stockholms-Tidningen den 21 april 1940.

——, Konfiskation utan rättegång enligt TF § 3 mom. 4. I *Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz.* Uppsala & Stockholm 1941.

SANDSTRÖM E. & GULDBERG, H., Från Sveriges högsta domstol 1936—1937. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1937.

SCHEUNER, ULRICH, Die nationale Revolution. Eine staatsrechtliche Untersuchung. *Archiv des öffentlichen Rechts.* Bd 24, 1933.

SCHJELDERUP, F., Det amerikanske demokratis fremvekst under konstitusjonen. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1938.

——, Rettferdsgrunnsetningen i amerikansk konstitusjonell rett. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1940.

SCHLYTER, K. J., Grundlag och strafflag. *Svensk juristtidning* 1938.

SCHMELZEISEN, G. K., Das Recht im nationalsozialistischen Weltbild. Leipzig 1934.

SCHMITT, CARL, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. 2. Aufl. München & Leipzig 1926.

——, Verfassungslehre. München & Leipzig 1928.

SCHMITT-LEONHARDT, HANS, Die Reichskulturkammer. Berlin 1938.

SEGERSTEDT, TORGNY T., Leopold och 1809 års tryckfrihetsförordning. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1937.

——, Frihet och människovärde. Lund 1939.

SELDES, GEORGES, Freedom of the press. Indianapolis & New York 1935.

SKEIE, JON, Om ærekrænkelser efter norsk ret. Kristiania 1910.

SMEND, RUDOLF, Verfassung und Verfassungsrecht. München & Leipzig 1928.

STAAF, KARL, Det demokratiska statsskicket. Jämförande politiska studier. Efter författarens manuskript utgivna av Nils Edén och Erik Staaf. I—II. Stockholm 1917.

STANG, EMIL, Grundlovens § 100. *Norsk Rettstidende* 1913.

STEENSTRUP, JOHANNES, Statsrettens Udvikling gennem Tiderne og Nutidens Statsforfatninger. Köpenhamn 1916.

STJERNBERG, NILS, Ur staternas liv. Studier över antikt och modernt statsliv. Uppsala & Stockholm 1936.

STRUPP, KARL, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Bd 2. Berlin & Leipzig 1925.

STUCKART, WILHELM, Nationalsozialismus und Staatsrecht. Berlin 1937.

SUNDBERG, HALVAR G. F., Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1930.

——, Något om den korporationsrättsliga regleringen i Sverige. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1941.

SVENNEGÅRD, CARL, Översikt över beredskapslagstiftningen. *Svensk juristtidning* 1941.

SYLWAN, OTTO, Nils von Oelreich såsom censor librorum. *Historisk tidskrift* 1893.

——, P. J. Höppener, en publicist på sjuttonhundratalet. *Historisk tidskrift* 1893.

——, Svenska pressens historia till statshvälfningen 1772. Lund 1896. *Cit.* SYLWAN.

THULIN, OLOF, 1941 års tryckfrihetslagstiftning. Jämte lagtexter. Stockholm 1941.

TIMASCHEW, N., Grundzüge des sovjetrussischen Staatsrechts. Mannheim, Berlin & Leipzig 1925.

TINGSTEN, HERBERT, Konstitutionella fullmaktslagar i modern parlamentarism. Lund 1926.

——, Regeringsmaktens expansion under och efter världskriget. Studier över konstitutionell fullmaktslagstiftning. Lund 1930.

——, Demokratiens seger och kris. Den författningspolitiska utvecklingen 1880—1930. Stockholm 1933.

——, Statskunskapen och den politiska utvecklingen. *Samhällskrisen och socialvetenskaperna. Två installationsföreläsningar av Gunnar Myrdal och Herbert Tingsten.* Stockholm 1935.

UNDÉN, ÖSTEN, Tryckfriheten. Dagens Nyheter den 13 mars 1940.

WARBURG, KARL, Sveriges litteratur under frihetstiden och gustavianska tidehvarfvet. *Schück, H. & Warburg, K., Illustrerad svensk litteraturhistoria. 2:dra uppl.* Del II. Stockholm 1911—1912.

WEBB, SIDNEY & BEATRICE, A constitution for the socialist commonwealth of Great Britain. London 1920.

WEDBERG, BIRGER, Högsta domstolen genom tre halvsekler. Några anteckningar om dess sammansättning. *Statsvetenskaplig tidskrift* 1939.

WEDBERG, BIRGER, Konungens Högsta Domstol 1809—1844. Stockholm 1940.
WELINDER, CARSTEN, Jurisprudensen inför den ekonomiska utvecklingen. *Svensk juristtidning* 1939.
WELLS, H. G., The new world order. London 1940.
WESTPHALEN FÜRSTENBERG, EDUARD, Das Problem der Grundrechte im Verfassungsleben Europas. Wien 1935.
WICKMAN, JOHANNES, Pressen och freden. Ett debattinlägg. Stockholm 1940.
WIDELL, CARL GÖSTA, Staten och partiväsendet. Lund 1939.
WIDELL, LUDVIG, Äger svensk domstol rätt att pröfva lagars och förordningars giltighet? *Statsvetenskaplig tidskrift* 1903.
WINSNES, FR. H., Omriss av norsk presserett. Oslo 1930.
VISLIE, JON, Lovmotivers betydning for lovfortolkningen. Oslo 1932.
WOLFF, MARGUERITE, Das Pressrecht Grossbritanniens. Berlin 1928.

Förkortningar

förutom ovan i litteraturförteckningen angivna.

AK	Andra kammaren.
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts.
FK	Första kammaren.
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift.
HT	Historisk tidskrift.
KU	Konstitutionsutskottet eller dess utlåtande.
LU	Första lagutskottet eller dess utlåtande.
NJA	Nytt juridiskt arkiv I.
NRt	Norsk Rettstidende.
SFS	Svensk författningssamling.
SOU	Statens offentliga utredningar.
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift.
SvJT	Svensk juristtidning.
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap.
TSA	Tidskrift för Sveriges advokatsamfund.
UfR	Ugeskrift for Retsvæsen.
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
ZÖR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Litteraturhänvisningar göras i texten genom angivande av författares namn eller, då flera verk av samma författare finnas upptagna i litteraturförteckningen, av författares namn jämte verkets namn i förkortning eller verkets utgivningsår. Tidskriftsartiklar citeras i allmänhet genom angivande av författares namn ävensom tidskriftens namn och band eller årgång. Övriga förekommande förkortningar torde icke erfordra någon särskild förklaring.

FÖRSTA KAPITLET

INLEDNING. ARBETETS FÖREMÅL OCH METOD

Undersökningen i detta arbete grupperar sig kring en framställning av den svenska författningens tryckfrihetsbegrepp. Såsom i varje juridisk undersökning är det här först och främst lagtexten som tilldrar sig uppmärksamhet. Den lagtext, som är av intresse för framställningen, innehålles framför allt i tryckfrihetsförordningen (TFF). Denna reglerar emellertid en mängd frågor, vilkas lösande på det ena eller andra sättet icke i något väsentligt avseende inverkar på det statsrättsliga tryckfrihetsbegreppet. Framställningen nedan i femte kapitlet sysslar allenast med vad som må anses vara ur författningssynpunkt väsentligt för svensk tryckfrihet, sådan denna efter 1941 års grundlagsändringar ter sig.

Tryckfriheten i vårt land är alltjämt, i den mån tryckfrihet består, »grundlagsskyddad». TFF är av grundlags natur. Och en definition av tryckfriheten, en »garanti» av densamma som dylika stadganden pläga kallas, innehålles i regeringsformen (§ 86). För att förstå innebörden av detta tryckfrihetens »grundlagsskydd» måste uppmärksamhet ägnas åt grundlagsbegreppet. Det nämnda femte kapitlet innehåller också en granskning av elementen i detta begrepp, föregången av vissa »teoretiska utgångspunkter» av viss vikt även för framställningen i arbetets sjätte kapitel. Undersökningen av »grundlagsbegreppet» kan måhända synas på en gång allt för vidlyftig och allt för ytlig. Avsikten därmed har varit att i tillfredsställande omfattning ange de olikartade på författningen stödda och densamma uppbärande faktorer, vilka alla samverka till att bereda tryckfriheten »grundlagsskydd», att bilda ett garantisystem med avseende å bland annat tryckfriheten.

Svensk tryckfrihet är efter 1941 års grundlagsändringar icke vad den dessförinnan var. Den har, såsom Reuterskiöld under den offentliga debatten om grundlagsändringarna i en tidningsartikel framhållit, förvandlats.[1] Undersökningen i femte kapitlet av tryckfriheten *de lege lata* ansluter sig naturligt till den rättshistoriska framställningen i fjärde kapitlet. Tryckfriheten i Sverige kan icke förstås och bedömas utan att dess historia tas i betraktande. Det historiska betraktelsesättet gör möjligt att rätt fatta den konstitutionella naturen hos svensk tryckfrihet och vad som gjort, att man i vårt land intill senaste tid med sådan enighet fasthållit vid den tryckfrihet 1809 års grundlagsverk skapade såsom, för att använda Reuterskiölds ord i den anförda tidningsartikeln, »ett väsentligt värn för vår egenart som folk och stat».

---

[1] Reuterskiöld, Tryckfrihetens förvandling. Stockholms-Tidningen den 5 februari 1941.

Huvudsyftet för vårt arbete är emellertid icke att lämna en framställning av den svenska författningens tryckfrihetsbegrepp. Det rättsvetenskapliga intresse, som anknyter sig till pressens och tryckfrihetens problem, är för närvarande av framför allt rättspolitisk art. 1941 års grundlagsändringar äro i och för sig ägnade att stimulera till undersökningar i syfte att gagna en framtida lugn och saklig översyn av den i all hast utarbetade och trots opposition från alla kretsar av landets intellektuella och lärda värld genomdrivna lagstiftningen. Men den framför allt rättspolitiska arten av det aktuella juridiska intresset för pressens problem har också andra orsaker. Pressen, och vi tänka då särskilt på tidningspressen, har sedan 1812, då vår tryckfrihetsförordning tillkom, genomgått flera utvecklingsskeden utan att detta satt några avsevärda spår i svensk lagstiftning. Det bör icke mycket längre vara möjligt att låta anstå med en lagreform, vid vilken hänsyn tas till pressens väsentligt ändrade struktur och funktion i samhället. Ett andra skäl att ur särskilt rättspolitiska synpunkter sysselsätta sig med tryckfrihetens problem sammanhänger med senare tids författningsutveckling. 1809 års författning har vid skilda tillfällen haft sina kriser. Den har både ändrats och »förvandlats» till bättre överensstämmelse med nya politiska och sociala konstellationer. En författningskris torde få anses göra sig märkbar även i innevarande tid. Den måste ge anledning till nyprövning också av de med författningsläget och författningsrätten sammanhängande frågorna om pressens ställning i samhället och om pressrättens utformning. Även det utrikespolitiska händelseförloppet är ägnat att skapa kris, både en författningskris och en mera allmän social sådan. Den »nyordning», som sedan länge stått på det tyska både inrikespolitiska och utrikespolitiska programmet, har motsvarighet i England och Förenta staterna, där under krigets lopp också en »nyordning» efter fredsslutet gång efter annan förebådats. Detta är endast naturligt. Varje stort krig är ägnat att väcka reformplaner och plägar dra med sig sociala omvälvningar och nydaningar.

När detta arbetes syftning angivits såsom rättspolitiskt må nu likväl understrykas, att det icke avser att utgöra en behandling av tryckfrihetens problem *de lege ferenda* i den mening att vissa särskilda rättspolitiska problem uppställas och lösas. Vi ange det rättspolitiska utgångsläget. Det sker genom en undersökning *de lege lata.* I andra och tredje kapitlen ges relativt vidlyftiga framställningar av den allmänna rättsutvecklingen och av tryckfrihetsidéernas legislativa utformning i främmande rätt. Det är icke fråga om någon komparativ undersökning i egentlig mening. Sedan under det på hösten 1939 utbrutna stormaktskriget tryckfriheten i de flesta länder i världen suspenderats och stater och statsordningar helt upphört att existera, är det f. ö. icke ens möjligt att redogöra för »gällande» främmande rätt på tryckfrihetens område. Vårt intresse anknyter sig icke heller här till »gällande rätt» utan framför allt till de lösningar man i främmande rättssystem givit av huvudproblem på pressrättens område. Det är s. a. s. av teknisk natur. I ett sjätte kapitel slutligen behandlas vissa

frågor om samhället och pressfriheten. Meningen är här endast att antyda vissa problem och ange vissa tankegångar. Sammanfattningsvis kan sägas, att vi med vår undersökning av tryckfriheten velat lämna ett statsrättsligt bidrag till arbetet på en svensk pressrättsreform.

För att bedöma i vad mån 1812 års TFF kan utgöra en tillfredsställande grundval för den svenska pressens och särskilt tidningspressens rättsliga förhållanden har man först och främst att bilda sig en uppfattning angående omfånget och betydelsen av den svenska pressen vid tiden för förordningens tillkomst. De första spåren av en periodisk press ha i Sverige som annorstädes satts av flygbladen, vilka dock först vid mitten av 1600-talet blevo mera talrika i Sverige.[1] Vid samma tid föranledde det allt starkare intresse inom landet för världshändelserna, vartill Sveriges stormaktsroll gav anledning, uppkomsten 1645 av den första tidningen »Ordinari Post Tijdender» — ursprunget till Posttidningarna och den alltjämt utkommande »Post- och Inrikes Tidningar» — vars första skede varade till antagligen 1651. Den utgjordes av meddelanden från utländska korrespondenter och av vad man hade att berätta i konungens kansli och utdelades genom postförvaltarna. Redaktören förmanades att gå försiktigt tillväga vid redaktionen, så att icke falska nyheter eller sådant, som kunde skada kronan eller enskilda, kringspriddes. Någon tryckfrihetskonflikt kring dessa enkla, officiella nyhetsblad är oss icke bekant.[2] Några särskilda rättsregler, föranledda av publikationens periodiska natur, synas ej heller ha utbildats. Den »farliga» litteraturen var enligt de styrandes mening alltjämt den teologiska. Religion och politik voro nära förbundna med varandra. Den religiösa debatten var av politisk syftning och betydelse. De religiösa irrlärorna voro också politiska irrläror. Också under frihetstiden utgjordes den periodiska pressen i Sverige huvudsakligen av politiskt neutrala nyhetsblad samt av estetiskt-litterära publikationer utan påfallande politisk syftning eller verkningskraft. Den periodiska pressen tilldrog sig till en början icke heller censurens intresse. Kanslikollegium meddelar sålunda den 31 mars 1743, att »de svenska gazetterna» dittills »till ingen del under publik censur blivit utgivna».[3] Tecken på en begynnande särskild uppmärksamhet åt den periodiska pressen ge sig emellertid kring denna tid tillkänna. En skrodersam och obehaglig »nyhetsartikel» från Fredrikshamn i Posttidningarna 1741 gav sålunda rådet anledning befalla kanslikollegium att låta överse avisorna och »hindra boktryckaren däruti något ifrån Sverige införa, som kan vara anstötligt och röra krönta huvuden,

[1] Se SYLWAN s. 25.

[2] SYLWAN omtalar (s. 37) att, sedan posttidningarna ånyo börjat utges på 1660-talet, »inkonvenientier» sades ha förekommit i dem, varför hovråden Bergenhielm och Lillieflycht 1676 utsågos till censorer. »Förmodligen», tillägger Sylwan, »ansågs nyhetsmeddelandet under den inbrytande krigstiden fordra mera grannlagenhet än vanligt».

[3] Se RYDIN s. 152 noten.

makter och nationer».[1] En allmännare censur över tidningarna påbjöds därefter på grundval av ett kanslikollegii yttrande den 6 december 1743.[2] Men ännu från 1759 har man att notera en uppmaning från kanslikollegium till konsistorium i Göteborg att ej tillåta några oanständigheter i de där utkommande »Götheborgs Magazin» och »Hvad nytt i Staden», vilka organ trots detta icke underkastats censur.[3] Varken dessa eller andra under denna tid utgivna tidningar äro emellertid politiska.[4] Först genom den av censorn Niklas von Oelreich under åren 1755—1756 arktals utgivna skriften »En ärlig Swensk» banades väg för en politisk periodisk press, låt vara att »Ärlig svensk» snarare är en fortlöpande avhandling i frihetstidens statsrätt sådan hattarna ville ha denna än en tidskrift. Trots att avsikten med dess utgivande näppeligen var att åstadkomma någon allmän politisk debatt — en landsfiskal som sökte tillstånd att få utge en veckoskrift av motsatt kynne, »Oväldig svensk», avvisades sålunda av både censorn och kanslikollegium — kom diskussionen av politiska ämnen genom »Ärlig svensk» dock i gång. De ledande fortsatte att i »riksdagstidningar», som började utges under riksdagarna, driva propaganda för sina meningar. Man började få upp ögonen för de periodiska tryckalstrens politiska värde. Den liberala tryckfrihetsförordningen av 1766 öppnade så möjligheter för utvecklingen av en politisk periodisk press. I hägnet av den nya friheten utkom från 1769 en daglig tidning »Dagligt Allehanda», vilken hade en icke ringa publicistisk och ekonomisk framgång. De periodiska publikationer, som utkommo under Gjörwells redaktion, blevo även av icke obetydligt inflytande. Efter att ha varit hattarnas främste presskämpe kom Gjörwell i sin gärning efter 1766 att framför allt bli rojalismens talesman, banande väg för revolutionen 1772, genom vilken den korta tiden av tryckfrihet var till ända. Blott ansatser till en modern pressverksamhet hade då hunnit ge sig till känna. Tonen i pressen var knappast god. Det högst personliga i presstridernas både syften och former dominerade. Även jämförelsevis framstående personer bedrevo alltjämt mot uppdragsgivares betalning ett ganska skrupelfritt författarskap och tidningarnas egna ståndpunkter voro oberäkneliga och ostadiga. Nyhetsförmedlingen var otillförlitlig och ojämn. Ekonomisk ryggrad och modern affärsorganisation saknades. Under den gustavianska tiden stagnerade pressens utveckling, ehuru en del nya publikationer ju tillkommo. Särskilt mot slutet av epoken fick den svenska publicistiken lida under en nästan outhärdlig regim.

Sådana voro förhållandena 1809. Landet saknade en tidningspress av håll-

[1] Om denna episod se SYLWAN s. 90 f. RYDIN omnämner den även, s. 152.

[2] Se RYDIN s. 152 f.

[3] Se härom RYDIN a. st. Jfr även SYLWAN s. 343 ff.

[4] Det må emellertid noteras att i »Stockholm Gazette», som boktryckaren Peter Momma 1741 fick privilegium på att utge i Stockholm och som kvarlevde till slutet av 1750-talet, i början av årgången 1755 finnes intagen en »ledare» däri aktuella förordningar behandlas. Se SYLWAN s. 116.

ning och inflytande. Där fanns icke någon verklig journalistik eller några verkliga tidningsmän eller tidningsekonomer. Den dåtida svenska tidningspressen var icke förtjänt av Schopenhauers beskrivning av tidningspressen som en »historiens sekundvisare». Den hade ännu icke lärt sig, för att citera Sylwan, att sätta »som sin högsta, om icke främsta uppgift att utgöra en ständigt fortgående, resonerande kommentar över närmast det egna landets och folkets, men även hela världens öden, att bliva en den mänskliga utvecklingens dagbok omfattande allt, från livets största och djupaste frågor till stundens betydelselösaste rykten».[1] Den politiska pressen representerades av ströskrifter och pamfletter, snarare än av tidningar och tidskrifter. Det är under dessa förhållanden endast naturligt, att grundlagsstiftarna, trots att de tillmätte tryckfriheten och en fri press utomordentlig betydelse i samhället och särskilt såsom ett värn kring det nya statsskick de voro i färd med att uppbygga, icke i betraktande togo särskilda, av den *periodiska* pressens förhållanden föranledda rättsproblem. 1810 års TFF nämner blott på ett par ställen närmast såsom i förbigående existensen av periodiska publikationer.[2] I 1812 års förordning intogs visserligen en definition av begreppet periodisk skrift men denna var dunkel och föga genomtänkt. Dess syfte var att lagtekniskt möjliggöra indragningsmakten. Enligt sin uppställning och sina grundtankar stod det nya statsskickets tryckfrihetsförordning främmande för uppfattningen, att tidningspressen utgör en specifik företeelse, som rullar upp alldeles särskilda problem för lagstiftningen.[3]

Den 6 december 1830, då »Aftonbladet» utgav sitt första nummer, har kallats den moderna svenska pressens födelsedag. Det är efter denna tidpunkt som vår nuvarande svenska press tillkommit och steg för steg utvecklats efter grundlinjer, som ritats av Lars Hierta. Den lärde sig vikten av en korrekt, snabb och fortlöpande nyhetsförmedling, av en sakkunnig och konsekvent politisk kommentar och av en välordnad och stabil ekonomisk organisation. Tidningsmännens sociala och ekonomiska ställning förbättrades i samband med pressens utveckling och tekniken ställde alltmer förbättrade medel till förfogande såväl för nyhetsförmedlingen som för tidningarnas framställning och distribution. Mot slutet av 1800-talet antog denna pressens utveckling runtom i världen ett tempo, som gör befogat att tala om en allmän pressrevolution. Pressens andliga och politiska makt såväl som dess tekniska resurser och ekonomiska organisation tillväxte och utvecklades i forcerad takt. Ungefär samtidigt med

[1] Sylwan s. 74.

[2] I 1810 års TFF säges i 1: 6 bland annat, att »utgivare av periodiska skrifter eller samlingar av flere författares skrifter» inta samma rättsliga ställning som författare, där annat i förordningen icke säges. TFF 4: 7 erinrar framför allt »utgivare av dagblad och veckoblad» om ett rätt bruk av tryckfriheten och påbjuder dubbla böter för dem vid fall av tryckfrihetsmissbruk.

[3] Jfr dock prop. den 26 maj 1812, nedan s. 184 f. Man påtalade där de särskilda vådorna av tidningspressens tryckfrihetsmissbruk, men stod helt negativt inställd till härmed sammanhängande problem.

denna pressrevolution såg i ett flertal europeiska länder, t. ex. Frankrike, Tyskland och Österrike, ny presslagstiftning dagen. I Sverige medförde detta nya skede i pressens utvecklingshistoria dock icke några rättsliga omdaningar. Intet av de många pressrättsliga reformförslagen under 1800-talet ledde till resultat. Den ur detta sammanhangs synpunkt »förhistoriska» tryckfrihetsförordningen blev alltjämt gällande i stort sett i oförändrat skick och rentav hindrade en sådan modernisering av pressrätten, som i länder utan särskild presslag, t. ex. Norge och England, ägt rum i samband med den allmänna rättsutvecklingen. Slutligen har pressen under 1900-talet på nytt inträtt i starkt ändrade förhållanden. Tidningstruster av väldig omfattning ha uppstått i särskilt England och Förenta staterna och fått motsvarigheter på andra håll. Tidningsframställningen har i viss mån fått karaktär av industri; de stora tidningarna utgöra jättelika företag, vilka sysselsätta ett betydande antal människor. Den tekniska utvecklingen har tagit nya steg framåt. Och inom vissa s. k. auktoritära stater har pressen förvandlats till redskap för statsledningarnas politik, varigenom dess uppgifter och verksamhet i väsentliga avseenden förändrats. Härav följa oundvikligt vissa återverkningar på pressarbetet också inom andra stater. Under 1920-talet och 1930-talet har på många håll efter den moderna pressens nya förhållanden anpassade presslagar sett dagen. Så har icke skett i Sverige. Vissa lagändringar ha visserligen företagits. Dessa sakna emellertid både planmässighet och grundlighet. Och de ha, särskilt 1941 års lagstiftning angående pressförhållandena i extraordinära situationer, väckt mycken kritik. Skärpningarna av sekretessen och det i samband därmed stående inrättandet av ett särskilt statligt informationsväsen präglas till olägenhet både för pressen och för det allmänna av viss planlöshet och organisatoriska brister. Se vi till de ändringar av TFF av mera ordinär natur, som företagits 1941 och som sammanhänga med nya regler om ansvarighet för tryckfrihetsbrott, skola vi finna, att de såväl ur straffrättslig synpunkt som med hänsyn till moderna pressförhållanden lämna mycket övrigt att önska. Man förstod vid förarbetena till reformen av ansvarighetsreglerna icke, att 1812 års efter 1700-talets förhållanden anpassade presslag icke går att med lyckligt resultat »modernisera». Man kände sig av traditionella skäl bunden vid dess system. Det heter i betänkandet med förslaget till de nya ansvarighetsreglerna, att »vår nu gällande tryckfrihetsförordning på ett lyckligt sätt till anda och innebörd givit uttryck åt och befäst» uppfattningen om »behovet och nödvändigheten av ordets frihet som ett led i en sund och upplyst samhällsutveckling», varför utredningsmännen varit »angelägna om att i största möjliga mån behålla denna lag oförändrad».[1] Den allmänna meningen bland dem, som sysslat med tryckfrihetsförordningen, torde emellertid vara, att denna på ett allt annat än »lyckligt sätt» löst sin uppgift, t. o. m. om omdömet hänföres till tiden närmast efter 1812. Nu är förordningen hopplöst omodern. Att konservera den allenast därför att den respekterar ordets frihet har ingen mening.

[1] Se SOU 1939: 32 s. 18.

En redigare, förnuftigare, allsidigare och efter moderna pressförhållanden anpassad lagstiftning, som också bygger på traditionell svensk uppfattning om värdet av ordets frihet och ger uttryck åt denna uppfattning, måste vara att föredra framför nu gällande tryckfrihetslagstiftning — som i sitt skick efter 1941 f. ö. ingalunda är i allo förenlig med frihetstraditionen — även om den nya lagstiftningen icke skulle lämna något oförändrat av det som tillhör den gamla. Om en genomgripande omdaning av pressrätten sålunda är en ofrånkomlig uppgift för de svenska lagstiftarna och om behovet av en ny presslag är mycket starkt och därför snart bör tillgodoses, må likväl beaktas, att uppgiften icke kan lösas utan mycket omfattande och grundliga förarbeten. De problem, som sammanhänga med tryckfriheten, sträcka sig nämligen över nästan alla områden av rättslivet, äro ofta synnerligen invecklade och ha i endast ytterst ringa grad upptagits till behandling av rättsvetenskapen.

Ett andra skäl att särskilt med tanke på en kommande svensk pressrättsreform undersöka tryckfrihetens problem angåvo vi här ovan såsom sammanhängande med det författningspolitiska läget. Pressens ställning i samhället och pressrättens närmare utformning har ett intimt samband med arten av det rådande statsskicket. Pressens uppkomst och första utvecklingsskede tillhör en tid, då statsskicket i allmänhet var *autokratiskt*. Monarken var principiellt allenarådande och identifierade sig med »staten». Det var självfallet icke tolerabelt i ett sådant statsskick att pressen försökte uppträda såsom representant för några andra önskemål eller meningar än dem, som hade stöd hos den maktägande fursten och den krets som omgav honom. Pressen och dess verksamhet framstod för dessa maktägande närmast som en fara. Den utgjorde ett nytt, dittills okänt moment i det sociala livet. »Staten» såg i den en motståndare. Den statliga politiken blev därför, som Münster mycket träffande betecknat den, »pressfientlig».[1] Man sökte antingen undertrycka pressen eller också i möjligaste mån begränsa dess inflytande. Denna officiella inställning har fått ett karakteristiskt uttryck i ett känt uttalande av Ernst August av Sachsen-Weimar, som 1726 utfärdade ett förbud för alla tidningar, »dieweil wir keine Raissoneurs zu Untertanen haben wollen». Medlet för denna pressfientliga politik var framför allt censuren. Denna var till hela sitt väsen negativ. Det är bättre, ansåg man, att tryckskrifter alls icke utkomma, än att bland utkommande sådana finnas några, som sätta den bestående ordningen i fara. Pressen kunde under dessa förhållanden endast långsamt utveckla sig. Dess målsmän kände sig, som Kapp i sin mycket skarpsinniga avhandling »Staatsform und Zeitung» påpekat, framför allt som näringsidkare, som tryckare av nyhetsblad.[2] De publicistiska och särskilt politiska ambitionerna blomstrade upp först under ett kommande, mildare politiskt klimat.

[1] Se MÜNSTER s. 63.

[2] Se KAPP i ZgS 1929 s. 227.

Upplysningens idéer och de liberala strävandena ledde under 1800-talet på författningslivets område i första hand till vad som kan kallas *konstitutionalismen*. »Folket» tillerkändes en viss medverkan i statsstyrelsen eller i allt fall vissa politiska »rättigheter» gentemot »överheten» (monarken och hans omgivning, d. v. s. hovet och byråkratien). Dennas maktställning var emellertid alltjämt dominerande eller åtminstone ingalunda ringa. Den principiella fördelningen av »makten» mellan flera »suveräna statsorgan» motsvarades av en verklig kamp om den faktiska makten. I statsskick, karakteriserade av denna spänning, förvärvade tidningspressen i sin egenskap av liberal, oppositionell press en utomordentlig betydelse.[1] Den representerade, befriad från äldre tids pressfientliga, dess verksamhet förlamande inrättningar, »folket» mot »överheten», »folkviljan» mot »statsviljan». Den förde mot denna överhet fram de oppositionella strävandena, å ena sidan kapitalismens liberala krav på näringsfrihet och frihandel, å den andra de demokratiska kraven på parlamentarism, allmän rösträtt och radikal socialpolitik, kort och gott på statsmaktens överförande i »folkets» händer. Slutligen var den målsman också för den intellektuella radikalismen och de stora folkrörelsernas krav och intressen. Dess olika strävanden voro visserligen i mångahanda avseenden oförenliga med varandra med hänsyn till de mål de åsyftade. Gemensamt hade de dock sin aktuellt oppositionella inriktning och sin ideologiska förankring i den franska revolutionens krav på frihet och på jämlikhet. Konstitutionalismens tid var »den tredje statsmaktens» politiska storhetstid. Det var under denna som pressens utveckling i skilda avseenden tog revolutionsartade former och det är från denna som den ekonomiskt välrustade borgerliga press stammar, som, trots den politiska liberalismens för länge sedan påbörjade starka tillbakagång, på många håll, icke minst i Sverige, lyckats intill senaste tid hävda ställningen av ledande press.

Konstitutionalismen avlöstes av *demokratismen*. Ett på demokratismens ideologi uppbyggt statsskick kan sägas innefatta återgång till envälde. Hela makten tillkommer »folket», som tänkes utöva sin makt genom parlamentet, bestående av folkets i val (enligt den allmänna rösträttens principer) utkorade representanter. De parlamentariska grundsatserna, enligt vilka sammansättningen av regeringen, verkställaren av folkrepresentationens intentioner, är beroende av denna, fullborda systemet. När vi framdeles tala om det »demokratiska» eller det »liberalt-demokratiska» statsskicket, särskilt i motsats till »diktaturer» eller »auktoritära» statsskick, är det det angivna systemet eller rättare sådana statsskick, till grund för vilka dettas ideologi ligger, som vi åsyfta. Pressen berövas i demokratismens statsskick sin ställning av »folkets» speciella språkrör.[2] Dualismen mellan »stat» och »folk» består ju nämligen icke längre. »Folket» anses styra sig självt. Individuella »rättigheter» *gentemot* staten, t. ex. »rätten till tryckfrihet», bli av mindre påfallande värde. Och något behov av en särskild

[1] Jfr KAPP s. 229 ff.

[2] Jfr KAPP s. 237 ff.

»statsmakt» i pressens form anses icke föreligga. En i motsatsställning till den härskande regimen stående press betraktas närmast som en antidemokratisk inrättning. I den mån de styrande utgöras av målsmän för socialistiska rörelser förstärkes denna fientliga inställning till pressen, vilken betraktas framför allt som ett värn kring mot »folkmakten» fientliga kapitalistiska intressen.[1] De anförda tankegångarna ha i samhällslivet medfört, att efter det s. k. demokratiska genombrottet pressens ställning och funktion faktiskt förvandlats. De liberala positionerna ha rubbats. Ett fåtalsvälde och än mer ett majoritetsvälde, om blott vunnet med demokratiska remedier och utövat i de demokratiska författningsformerna, brukar — eller missbrukar — sin makt med mindre känsligt eller dåligt samvete än som var fallet med »överheten» under konstitutionalismens tid. Pressen har icke samma vind i seglen, då den i »folkets» namn söker gå till storms mot en sådan demokratisk regim, som då motståndaren var det konstitutionalistiska statsskickets »överhet». I demokratiska stater ha de styrande också understundom åberopat sig på ideologiska argument av antydd art såsom stöd för pressfientliga åtgärder. Den svenske justitieministern anförde t. ex. såsom motiv för de 1941 definitivt antagna grundlagsändringarna bland annat just en tankegång, enligt vilken i ett på demokratisk grund uppbyggt statsskick strängt taget endast den press, som samarbetar med regeringen kan ha beaktansvärda anspråk på »tryckfrihet».[2] Denna tankegång torde nu vara

[1] Jfr KAPP s. 233 f. samt även SIDNEY & BEATRICE WEBB s. 80 f.

[2] I prop. nr 269 till 1940 års lagtima riksdag med förslaget till införande av grundlagsenlig möjlighet till censur och utgivningsförbud framträder sålunda uppfattningen, att där »styrelsen är uppbyggd på demokratisk grund» densamma också måste anses uppburen av folkets förtroende. (Märk glidningen i användningen av ordet »styrelse», som först får betyda den »på demokratisk grund uppbyggda» *statsstyrelsen i allmänhet* och i slutsatsen *den sittande ministären*!) Även pressen presumeras företräda en meningsriktning, som överensstämmer med regeringens. »Undantag» anses dock kunna förekomma och det är för att komma dessa »undantag» (alltså minoritetens press eller i allt fall de med regeringens meningsriktning ej sympatiserande pressorganen) till livs, som censur och indragningsmakt menas vara av nöden i en farlig tid. Det heter i justitieministerns uttalande ordagrant på följande sätt:

> »Av särskild betydelse under ett krigs påfrestningar är vidare att samhörighetskänslan och allmänandan stärkas samt att misströstan och modlöshet förhindras att vinna insteg bland befolkningen. Med hänsyn härtill måste stora krav ställas på pressen och dess bruk av tryckfriheten. Med stöd av senaste tidens erfarenheter kan man utgå ifrån att i Sverige, *där styrelsen är uppbyggd på demokratisk grund och alltså uppbäres av folkets förtroende, den övervägande delen av pressen företräder en meningsriktning överensstämmande med regeringens* och på denna grundval lojalt samarbetar med den ansvariga statsledningen. Det kan likväl icke anses uteslutet att undantag förekomma och att detta i en farlig tid kan medföra olyckliga verkningar för rikets säkerhet. I ett sådant läge måste möjligheter finnas att på ett effektivt sätt ingripa mot pressorgan, vilka göra sig skyldiga till missbruk av tryckfriheten som kunna medföra dylika verkningar. Främst gäller detta ytterlighetspartiernas press och vissa därmed besläktade, i utländskt intresse utgivna propagandaalster.» (Kurs. här.) Prop. s. 16.

grundad på villfarelse.[1] Faktiskt har emellertid pressen under intrycket av demokratismens ideologi förvandlats. De politiska uppgifterna, som alltmer kommit att avse befrämjandet av regeringspolitiken, spela mindre roll för den »stora» pressen och tillvaratas särskilt av mindre, ofta ekonomiskt svagare pressorgan,

---

Jfr även justitieministerns kommentar i riksdagen till detta uttalande, A. K. prot. den 12 juni 1940, s. 35 f. »Vad jag sagt», yttrade han bland annat, »är ingenting annat än det, att i ett demokratiskt styrt land regering, riksdag och press stå på en gemensam grundval, att pressen lika väl som regering och riksdag är en funktion av folket och att det därför finns förutsättningar för ett frivilligt och tvångsfritt samarbete dem emellan». Är detta riktigt, att också pressen är en »funktion av folket», finnes ingen anledning ur demokratisk synpunkt därtill, att regeringen dirigerar pressen. Det kunde lika väl vara tvärtom. Pressen kunde t. ex. såsom organ för folket vilja ur regeringen utmönstra personer, vilka innefattade »undantag» från den anförda regeln om att i ett demokratiskt statsskick regeringen alltid uppbäres av folkets förtroende. — Tidigare i riksdagsdebatten hade en talare (f. d. professorn C. Lindskog) betecknat det ovan återgivna citatet ur propositionen från »Med stöd av . . .» t. o. m. ». . . verkningar för rikets säkerhet» som en »fruktansvärd sats», som han, om han ville vara godhjärtad, vågade gissa vara »en ren lapsus».

[1] Den demokratiska ideologiens uppfattning om obehövligheten eller inkonsekvensen av en i liberal mening fri press inom ett på demokratiska principer uppbyggt statsskick är i hög grad världsfrämmande. Parlament och regeringar ge icke uttryck åt någon »folkets» »vilja». Denna uppfattning är en fiktion. Den innefattar en höggradig idealisering av verkligheten. De ifrågavarande församlingarna bestå helt enkelt av individer med skilda »viljor» och intressen. Det är på *dessa individer och deras handlingssätt*, som ett realitetsbetonat politiskt intresse måste koncentrera sig. I konstitutionalismens system uppställdes vissa författningsregler, vilka voro avsedda att begränsa aktionsfriheten hos de individer, som konstituerade »överheten». Ehuru det demokratiska statsskicket är byggt på en annan eller en mera utvecklad ideologi, kvarstår också för dettas del problemet att i viss utsträckning begränsa aktionsfriheten hos de individer, som inneha de sociala nyckelpositionerna. Garantier för de avsedda begränsningarna föreligga icke osvikligen därigenom att ett system med allmän rösträtt och parlamentarism tillhör författningen. Det politiska tänkande, som fört fram både liberalism och demokratism, föreställde sig ständigt — och detta med rätta — att åtskilliga garantier samtidigt borde vara verksamma inom samhället. Vid sidan av konstitutionalistiska eller demokratiska former för utövandet av den politiska makten skulle exempelvis en självständig domaremakt verka såsom en garanti mot med lagarna oförenligt fåtalsvälde och maktmissbruk. Förefintligheten av en fri press, av yttrandefrihet och tryckfrihet utgjorde åter en dylik garanti. Dessa »garantier» skulle komplettera varandra, ömsesidigt övervaka varandra och åstadkomma en ständigt verkande social kritik. Det demokratiska statsskicket är en organisationsform, inom vilken maktmissbruk från nyckelpositionernas innehavare kan förekomma lika väl som inom andra organisationsformer. Politiska omständigheter kunna medföra t. ex. att ett sittande parlament och den därur framkomna regeringen bedriva en politik, som icke motsvarar de allmänna önskemålen i landet, eller att en regering icke böjer sig för ett parlaments misstroendevotum eller att domstolarna enligt allmän mening missbruka sin maktställning. I dylika situationer måste ur demokratisk åskådnings synpunkt en fri press ha en mycket viktig funktion att fylla såsom en yttersta garanti av statsskicket, givande uttryck åt en ur demokratisk synpunkt till makten berättigad opposition mot regimen. Icke heller pressens kontrollfunktioner gentemot t. ex. enskilda ämbetsmän eller politiker bli meningslösa därför att den allmänna rösträttens och parlamentarismens principer ligga till grund för statsskicket.

t. ex. den med tanke på särskilda propagandauppgifter mödosamt framarbetade arbetarpressen. Den »stora» pressen har återgått till att vara nyhetspress i främsta rummet och först i andra hand opinionspress och de ekonomiska intressenterna ha kommit att inom pressen spela en mer framträdande roll än redaktörerna. Tidningstrusternas ovan nämnda epok i presshistorien sammanhänger sålunda med övergången på författningslivets område från konstitutionalism till demokratism.

Radikala omvälvningar ha i vissa länder lett till uppkomsten av s. k. *auktoritära statsskick*. I Sovjetunionen har sålunda för möjliggörande av allmän socialisering statsmakten ansetts böra utövas genom en »proletariatets diktatur». Italien och Tyskland äro »ledarstater», där hela statsmakten ligger koncentrerad hos »ledaren» och hans omgivning. Slovakien är också att räkna till de redan före krigsutbrottet 1939 auktoritära staterna och även inom en del andra länder ha »auktoritära» tendenser under senare år framträtt i styrelsen. I statsskick av auktoritär typ är pressen ställd helt i de härskandes tjänst. Dess uppgift anses vara att driva propaganda för deras meningar och åtgärder. Detta ger Münster anledning att karakterisera dessa stater såsom »pressvänliga».[1] Pressen uppmuntras och befrämjas med allehanda medel. Liksom de auktoritära statsskicken understundom beteckna sig som demokratiska, i det de sägas utgöra »verkliga» folkstater, där folkets vilja och intressen på allvar läggas till grund för statsstyrelsen, framhåller man att pressen ingenstädes är så fri som i dessa länder. Den är fri, säger man, att verkligen tjäna staten, d. v. s. det allmänna bästa, och är icke längre beroende av partikulära intressen, kapital, gruppbildningar, politiska partier. Så mycket är utan tvivel riktigt, att den officiella politiken i Sovjetunionen, Italien och Tyskland icke är »pressfientlig». Pressen hålles icke nere på samma sätt som under den klassiska censurens tid. Man söker icke inskränka och begränsa dess verksamhet utan tvärtom utveckla och befrämja denna. Pressregimen präglas icke av negativitet och förbud, utan snarare av positivt trycktvång. Pressen är en betydelsefull på alla områden verksam institution, men den är en av regimen helt beroende institution. Det medgivandet, beträffande de enskilda tidningsmännens frihet, måste dock göras, att dessa, ehuru de visserligen gjorts beroende av staten och inta nära nog en tjänstemannaställning, å andra sidan i väsentlig grad befriats från det beroende av tidningarnas företagsledningar och överhuvudtaget ekonomiska intressen, vari de i demokratiska stater otvivelaktigt stå, samt i viss mån även från det i sådana stater självklara lydnadsförhållandet till redaktionella chefer. De s. k. auktoritära statsskicken utgöra resultat av revolutioner. Deras hittillsvarande levnadsålder är låg och de auktoritära staterna ha hittills ständigt befunnit sig mer eller mindre i ett tillstånd av politisk kamp och spänning. Dessa statsskicks framtida utvecklingsfaser äro därför ännu icke skönjbara och deras betydelse för pressens gestaltning i samhället kan icke heller bedömas. Pressens

[1] Se MÜNSTER s. 64.

utveckling blir i icke ringa grad beroende av huru den allmänna kris på statslivets område löses, vari de moderna staterna sedan länge befinna sig och om vilken bland annat det s. k. auktoritära statsskickets uppkomst bär vittne.

Världens modernt uppbyggda samhällen och alldeles särskilt de europeiska staterna ha nära nog alltsedan Versailles-freden levat i ett tillstånd av spänning och osäkerhet, vilket av statsvetenskapen betecknats som en *demokratiens kris*. Detta kristillstånd har otvivelaktigt blivit alltmer aktuellt under det sistförflutna decenniet, då det i den ena staten efter den andra övergått i stadier av revolution, som medfört väsentliga sociala omdaningar. En vidlyftig litteratur har på olika språk sett dagen, vari statsvetenskapen sökt förklara kristillståndets orsaker och innebörd och ange utvägar ur detsamma.[1] Vill man bilda sig en uppfattning om orsakerna till krisen, finner man att sådana icke äro svåra att skönja, då det gäller en rad nationer, som genom Versailles-freden frigjordes från en autokratisk regims förtryck och utrustades med moderna demokratiska författningar icke utan inflytanden från Förenta staternas. Dessa författningar — skolexempel erbjuda de baltiska staterna — voro starkt schablonmässiga. De räknade icke med den konstitutionella tradition som förelåg — eller med frånvaron av konstitutionell tradition. De anknöto alls icke eller endast bristfälligt till de historiska förhållandena och voro icke anpassade efter den politiska bildningsnivån hos de skilda folken eller överhuvudtaget efter dessas egenart. De räknade icke heller tillräckligt med de oerhörda svårigheter, som mötte det sociala och ekonomiska återuppbyggnadsarbetet efter kriget och som ställde särskilda krav på statsorganens effektivitet, samtidigt som den parlamentarism, som importerats, gärna ledde till politisk oreda och förvirring, till ineffektivitet i statslivet. Det blev i sådana länder nästan en social nödvändighet att kasta från sig de »ultrademokratiska» författningar, som frederna medfört. Redan i dessa låg på detta sätt understundom fröet till antidemokratiska rörelser och opinioner. Emellertid har ju »demokratiens kris» gjort sig påmint också där dylika förklaringar icke stå till buds. En viss betydelse hade otvivelaktigt undantagslagstiftningen under världskriget. Det under en lång följd av år överallt upprätthållna undantagstillståndet medförde ett fjärmande från det normala författningslivet. I den mån detta undantagstillstånd var inkonstitutionellt, hade tillkommit såsom ett genombrott av författningsbestämmelserna, var det ägnat att ha en skadlig inverkan på respekten för författningen i allmänhet. Och till höjandet av denna respekt kunna icke de rättsteorier ha bidragit, som på det ena eller andra sättet sökte försvara mot författningen stridande

[1] I Sverige har TINGSTEN i en vittomspännande politisk studie, »Demokratiens seger och kris», framlagt material för detsammas bedömande, STJERNBERG har i »Ur staternas liv» (s. 38—60) dragit betydelsefulla jämförelser mellan demokratiens kris i antik och modern tid och HERLITZ har i en i »Svensk självstyrelse» (s. 266—280) ingående essai lämnat en intressant skildring av särskilt problem som sammanhänga med bristfälligheter i det parlamentariska systemet.

dispositioner. Uppluckringen under världskriget av författningsrespekten visade sig f. ö. genom den vidsträckta fullmaktslagstiftning, som också efter kriget på många håll såg dagen, ofta med uppgift att reglera förhållanden, som ingalunda voro av den brådskande och angelägna natur, som kännetecknade statsärendena under pågående krig. Viss betydelse som en förklaring av orsakerna till demokratiens krisläge och till den växande styrkan hos antidemokratiska tendenser ha också generationsförhållandena. De för vilka de demokratiska samhällsformerna blivit något självfallet, »den tredje generationen», äro benägna att tillmäta dessa mindre värde än de, som kämpat för dem och för vilka de representera påtagliga framsteg i jämförelse med tidigare tillstånd. Det sagda antyder emellertid endast jordmånen för en kris. Det gäller också att söka efter de realiteter som framdrivit densamma. Man skall finna en viss enighet bland skilda statsvetenskapliga författare därom, att dessa realiteter utgöras av sociala förskjutningar i samband med den ekonomiska och industriella utvecklingen. Redan 1925 framhöll Bonn, att demokratiens framtid vore i fara, om man sökte upprätthålla eller skapa en social ordning, i vilken privategendomen befann sig i händerna på några få.[1] Barthélemy har i sitt bekanta arbete om den moderna demokratiens kris särskilt erinrat om det sociala livets omdaning, den tillväxande »syndikalismen», som en orsak till det parlamentariska statsskickets svårigheter och Laski har kort och träffande formulerat sin uppfattning om dettas svaghet sålunda: »We built a powerful society without adequate thought for the purposes to which its power was to be devoted.»[2] Vi kunna iaktta huru runtom i världen, icke blott i Ryssland och Tyskland utan även i de anglosaxiska länderna och i vårt eget land, under tiden efter världskriget en samhällsutveckling ägt rum, vilken må kunna beskrivas som socialistisk.[3] Den liberala »rättsstaten» med dess begränsade uppgifter har efterträtts av en »välfärdsstat», som tar mindre hänsyn till individuella »fri- och rättigheter» men som söker lösa uppgifter av helt ny art och omfattning mer eller mindre i syfte att skapa ur ekonomisk synpunkt bättre och tryggare levnadsförhållanden för medborgarnas breda massa. Denna utveckling har endast med svårighet kunnat äga rum inom ramen för det liberala statsskicket. Redan statsuppgifternas våldsamma ökning leder till att regeringens makt med nödvändighet måste tendera att växa på bekostnad av parlamentet.[4] Det demokratiska representationssystemet blir också av andra skäl mindre tillfredsställande. Det ger icke fullödigt uttryck åt de strävanden, som röra sig bland de industrialiserade ländernas breda folkmassor, och det bereder icke i och för sig åt dessa

---

[1] Se BONN s. 149 ff.

[2] Se LASKI, Democracy in Crisis s. 264.

[3] Ordet »socialism» fattas här, såsom av texten torde framgå, icke i sträng doktrinär mening. Det anger snarare en *faktisk* social tendens än en idériktning. Det må erinras om att en liknande terminologi återfinnes hos Duguit, jfr DUGUIT III s. 642 ff.

[4] Jfr WELINDER i SvJT 1939 s. 431 ff.

något egentligt inflytande på de områden, vilkas reglering verkligen intresserar dem, nämligen de ekonomiska. En motsvarande otillfredsställdhet med eller förakt för de demokratiska formerna och inrättningarna framträder bland tjänstemän av olika kategorier, tekniker, arbetsledare och arbetsgivare. Det demokratiska statsskickets kris får med andra ord sin prägel av, att det fortlöpande sociala livet rör sig vid sidan av parlamentet och de demokratiska institutionerna och att de för människornas flertal mest betydelsefulla avgörandena ske annorstädes och i andra former än de parlamentariska.[1] Det är endast naturligt, att för att vinna utvägar ur kristillståndet krav framställas på s. a. s. formell bekräftelse i författningen av samhällsskickets omdaning. Särskilt blir det fråga om att i staten inordna de »korporationer», fackföreningar, arbetsgivarföreningar och andra yrkes- och näringssammanslutningar, till vilka den faktiska politiska makten förskjutits från de författningsmässigt makthavande organen men vilka alltjämt framstå som »anonyma» och vilkas egna författningar icke äro bestämda med hänsyn främst till allmänna intressen.[2]

En avspänning på författningspolitikens område bör ju förutsätta social avspänning. Den sociala avspänningen kräver i sin tur institutionell anpassning till de ändrade sociala förhållandena. »Samhällsskick» och författning bero av varandra. En fortsatt samhällsutveckling i »socialistisk» riktning eller en konsolidering av denna utveckling torde enligt en ganska allmän mening vara att förvänta.[3] Härom torde väl f. ö. de krigförande stormakterna i princip vara

---

[1] Jfr STJERNBERG s. 48 ff. Beträffande frågeställningar, som röra förhållandet mellan »staten» och de politiska organisationerna vid sidan därav, partier och »korporationer», kan generellt hänvisas till C. G. WIDELLS avhandling »Staten och partiväsendet».

[2] Till följd av en ofta överdriven tilltro till de »korporativa» idéernas problemlösande förmåga och ett ivrigt förfäktande av förebildligheten av den »korporatism», som kommit till uttryck särskilt i Italien men även i viss utsträckning i Tyskland, har i Sverige en strid om »korporatismen» uppkommit, däri man på tongivande politiskt håll i sin tur över hövan förringat betydelsen av korporationernas redan uppnådda sociala ställning samt velat förneka existensen av allvarliga, av korporationernas utveckling föranledda författningsproblem och överhuvudtaget karakteriserat de »korporatistiska» strävandena som antidemokratiska. Det har då ett visst intresse att konstatera, att en av den svenska socialdemokratiens främsta ledare, GUSTAV MÖLLER, redan 1915 i Tiden framförde tanken på en korporativ organisation av första kammaren. Tingsten har f. ö. så sent som 1935 erinrat om kravet på korporationernas inordnande i staten utan att därtill knyta någon reservation för det »odemokratiska» i en sådan tanke. Se TINGSTEN, Samhällskrisen och socialvetenskaperna s. 57. E. FAHLBECK slutligen, som betecknar korporationsväsendet som en modern företeelse, ehuru med rötter i det förflutna, har förklarat, att det tenderar att förändra våra författningspolitiska förhållanden. Se Förvaltningsrättsliga studier II s. 147 och 148; märk också litteraturhänvisningarna i noten å s. 148, vartill beträffande »korporatism» i svenskt samhällsliv bör fogas hänvisning till SUNDBERG i StvT 1941 s. 211 ff.

[3] En nordisk jurist, KYÖSTI HAATAJA, har pointerat, att de tyska makthavarnas program innebär radikala åtgärder, »vilka realiserade komma att verka omstörtande på de rättsliga åskådningarna och bringa privaträtten på en annan och mera socialistisk grund än den hade, medan det Weimarska statsskicket var rådande». »Då man tager i betraktande den centrala

ense, även om uppfattningarna om formerna för den »nyordning», varom deras företrädare tala, i hög grad variera. Man torde ha att räkna med uppkomsten av *en socialistisk statsskickstyp*, som i icke oväsentliga avseenden skiljer sig från demokratismens statsskick. Vi skola icke försöka oss på någon prognos angående beskaffenheten av ett sådant statsskick. Om man vill beteckna det som »demokratiskt», ehuru det till äventyrs icke skulle bära parlamentarismens prägel, är till sist en fråga om definitioner. Herlitz framhåller, att en antiparlamentarisk riktning icke behöver vara antidemokratisk[1], och Carl Schmitt har med särskild kraft velat betona, att »folkviljan» kan ta sig uttryck i andra former än de parlamentariska, vilka han skildrar som i själva verket mycket diskutabla uttrycksmedel för folkets »verkliga» vilja och intressen.[2] Sveriges »konstitutionalistiskt» utformade författning torde icke kunna undgå att beröras av det nya författningshistoriska skede, vari demokratiens pågående kris kan utmynna. Därför skall man icke behöva förespå särskilt våldsamma omdaningar. Hos oss diskuteras redan sedan länge skilda reformprojekt, vilka utan större svårigheter kunna realiseras inom ramen för 1809 års författning. Så är t. ex. förhållandet med kravet på »korporationernas» infogande i statsskicket. Man behöver icke »ge sig in på fantasier eller revolutionära projekt för att finna, att vi verkligen ha författningsfrågor, som behöva diskuteras», har en statsvetenskaplig författare i en konservativ svensk tidning framhållit.[3] I ett land med en fast politisk och kulturell tradition och ett nationellt enhetligt folk och som i särskilt hög grad förskonats från tillstånd av svår politisk nöd, behöva icke heller vare sig fantastiska eller revolutionära projekt tillgripas för genomförandet av i realiteten mycket väsentliga ändringar av författningen till bättre överensstämmelse med den sociala verkligheten.

Avsikten med det sagda har varit att ange det nära sambandet mellan författningsutveckling och pressutveckling. Pressen är som social företeelse icke detsamma i ett konstitutionalistiskt som i ett autokratiskt styrt samhälle. Den är åter något annat under demokratism. Beaktar man nu även, att de moderna staterna sedan åtskilliga år befinna sig i ett stadium av kris och att denna kris är starkt märkbar även i vårt eget land, är man berättigad räkna med, att nydaningar på statsskickets område i allmänhet, varmed kristillståndet uppnår sin avspänning, måste medföra, att även pressen inträder i ett nytt skede i sin utveckling. Sannolikheten härav var ett av de skäl som här ovan inledningsvis

---

ställning Tyskland och dess kulturliv ävensom dess rättsliv har i Europa», fortsätter Haataja, »kan man göra sig ett begrepp om vilken omstörtande betydelse de socialistiska lärornas godtagande i Tyskland skulle hava.» Se SvJT 1934 s. 13.

[1] Jfr HERLITZ a. a. s. 276.

[2] Se SCHMITT, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. Jfr även SCHMITT's begreppsbestämningar i Verfassungslehre s. 223—282 och 303—340.

[3] Se GUNNAR HECKSCHER, Ha vi en författningsfråga? Svenska Dagbladet den 20 februari 1941.

anfördes för att det till pressens och tryckfrihetens problem anknutna rättsvetenskapliga intresset för närvarande är av framför allt rättspolitisk natur.

Några tendenser i modern pressutveckling anges i sjätte kapitlet av detta arbete. Gentemot liberal uppfattning av tryckfriheten göra sig redan meningar allt starkare gällande, vilka syfta till att begränsa pressens ekonomiska makt, upplösa trustbildningarna i fråga om både tidningsframställning, tidningsdistribution och nyhetsförmedling och inom tidningarna själva förstärka journalisternas inflytande på bekostnad av administratörernas och de ekonomiska intressenternas. Reformplanerna inom demokratiska stater uppvisa här drag, besläktade med principerna för delvis redan genomförda reformer inom s. k. auktoritära stater. Man tycker sig såtillvida skönja en återgång till förhållandena under konstitutionalismens tid, då de publicistiska elementen i pressen spelade en mer framträdande roll än de ekonomiska och de publicistiska syftena att sprida upplysning och propaganda, dominerade över de ekonomiska, att sälja nyheter och annonsutrymme. Å andra sidan utsuddas alltmer den med konstitutionalismens tänkesätt sammanhängande uppfattningen om pressen såsom en i motsatsställning till »staten» stående institution. De publicistiska uppgifterna begränsas alltmer till att gälla spridandet av sådan upplysning och propaganda, som »staten», d. v. s. de politiskt maktägande, finner värdefull. — Hur går det då med tryckfriheten? Det är lika svårt eller lika meningslöst att söka ställa någon prognos här som i fråga om den närmare beskaffenheten av en kommande, »socialistisk» statsskickstyp. Endast så mycket ter sig, då statsskicket är i fråga, som ganska visst, att demokratismens statsskick efter sin kris icke kan komma att återuppstå i de s. a. s. hävdvunna formerna, och att icke heller de s. k. auktoritära staterna, som f. ö. icke nått fram till några nya författningar[1], på något definitivt sätt löst de ifrågavarande problemställningarna. Diktaturen betraktas av de kommunistiska och fascistiska ideologierna i princip som en blott provisorisk statsform. Det är väl sant, som Tingsten framhåller, att dessa ideologiers målsättningar äro sådana, att reservationen för diktaturformernas blott provisoriska karaktär blir av ringa intresse.[2] De kretsa nämligen kring det utopiska tillstånd i samhället, då varje individ genomträngts av den kommunistiska, respektive fascistiska andan och tvångsvälde därför är meningslöst, »Realiteten blir», skriver Tingsten, »ur författningspolitisk synpunkt, en permanent diktatur». De berörda ideologierna och deras målsättningar äro emellertid icke avgörande för den faktiska samhällsutvecklingen. Deras betydelse begränsar sig till den tid, då de nya idéerna kämpa för att vinna säkert fotfäste. Så snart så mycket uppnåtts och om icke varje medborgare så dock de flesta vunnits att såsom naturligt omfatta det nya samhällsskick, som kommit till, samt de institutioner skapats, för vilka de nya politiska krafterna prak-

[1] Vi bortse då från Slovakiens författning (varom se nedan s. 66 f.) samt från Sovjetunionens författningar, i vilka senare visst uttryck, teoretiskt, ges åt »1789 års idéer».

[2] Se TINGSTEN, Demokratiens seger och kris s. 117 f.

tiskt varit inriktade, inträder gärna en avspänning och ett nytt jämviktsläge, där plats ånyo finnes för en representativ ordning och en allmännare och friare politisk debatt. Ideologierna ha urladdat sin kraft och terror eller diktatur blir utan varje mening. En fortgående utveckling av de s. k. auktoritära staternas författningsliv torde därför icke utesluta ökat utrymme för tryckfrihet.[1] Icke heller ligger det något s. a. s. tekniskt orimligt i att en socialistisk stat — vars syfte ju stundom beskrives såsom realiserandet av »total» demokrati, även »ekonomisk demokrati» — lämnar medborgarna öppet att i representativ ordning handha statsangelägenheterna och att den i samband därmed lämnar dem opinionsfrihet i icke ringa utsträckning.[2] Ehuru sålunda tidningspressen under ett nytt statsskick måste träda in i en ny fas i sin utveckling och det är att anta, att staten i allt större utsträckning och allt mer konsekvent kommer att ta tidningspressen i sin tjänst, är ett kommande tillstånd av tryckfrihet därför icke uteslutet, även om en återgång till de traditionella liberala författningsidéerna icke sker. Däremot förutsätter ett sådant tillstånd otvivelaktigt en stabilisering av de politiska förhållandena i allmänhet. En engelsk författare, Peter Hood, skriver 1939, att med undantag för Norge, Sverige och Danmark samt Holland och Schweiz hela Europa faktiskt är underlagt censur. Han gör gällande, att trots författningsgarantier av tryckfriheten sådan icke kunde sägas råda i Belgien, Tjeckoslovakien, Finland med flera stater, och han hävdar, att tryckfriheten också i Frankrike var mycket begränsad, medan dock i England vissa förekommande restriktioner visat sig kunna uppnås genom tillmötesgående från pressens sida.[3] Sedan Hood publicerade sitt arbete ha ytterligare restriktioner i avseende å pressen genomförts i England till följd av kriget, pressfrihet råder icke längre i Holland, Danmark och Norge och i traditionell liberal mening knappast heller i Sverige och Schweiz. I propagandan från skilda håll talas understundom om en »nyordning» i Europa redan i och med fredsslutet eller kanske redan dessförinnan. Man torde kunna vara ganska övertygad om att stabiliserade sociala och mellanfolkliga förhållanden först ganska långt efter ett fredsslut kunna inträda. Det är denna senare tidpunkt som blir på ett vetenskapen intresserande sätt avgörande för »nyordningen» både på författningslivets och på pressens och pressrättens områden. När vi framdeles i skilda samman-

[1] En amerikansk tidningsman, George Seldes, gör gällande, att en utveckling till tryckfrihet icke är tänkbar i stater, som behärskas av »svarta» och »bruna» diktaturer, medan motsatsen skulle gälla den »röda» diktaturen. »In reactionary dictatorships there is no intention of future freedom. In radical dictatorships the opposite is true.» (Se SELDES s. 362 f.) Seldes torde överdriva skiljaktligheterna mellan diktaturerna, vilka i själva verket i fråga om såväl statsregimen som den sociala politiken blivit varandra alltmer närstående.

[2] Av visst intresse i detta sammanhang är H. G. WELLS' arbete »The new world order», däri författaren skisserar upp en universell planhushållningsordning, inom vilken han såsom möjligt tänker sig upprätthållandet av en rad »liberala» fri- och rättigheter, däribland yttrandefrihet, vilka han sammanför i en den nya världsordningens »Magna Charta».

[3] HOOD s. 9 ff.

hang ställa förhållandena i »demokratiska» eller »liberala» och i »auktoritära» stater mot varandra, sker detta icke därför att vi räkna med någondera av dessa statstyper som »framtidens statsskick». Det sker därför att en undersökning måste bygga på det verkliga och kända och för att sambandet mellan statsskicket och de sociala och politiska förhållandena, å ena, samt tryckfriheten och pressen, å den andra sidan, skall framträda och förstås.

Tingsten har talat om två förutsättningar för statsrättsvetenskapens blomstring.[1] Den ena angav han såsom förevaron av respekt för de i författningen givna kompetensreglerna, säkrande efterlevnaden av dessa regler trots frånvaron av judiciella sanktioner, den andra såsom betydande stabilitet inom den offentliga rätten. »Statsrättens förutsättning», uttalade han, »är ett statiskt politiskt system». Han erinrade också om Labands tyska statsrätt såsom förebilden för en mängd juridiska arbeten, däri man sökte »giva den offentliga rätten samma systematiska fasthet och preciserade innehåll som den privata» och underströk, att denna metod med framgång kunde användas på »det tyska kejsardömets statsskick, med dess nya, jämförelsevis i detalj utformade författning, dess frånvaro av fasta, den skrivna rätten kompletterande politiska traditioner». I fråga om stater utan fast kompetensfördelning och stater, i vilka under lång tid vissa konventioner på författningslivets område följts, hade däremot »den rent juridiska analysen verkat torftig eller till och med absurd». »Då klyftan mellan författningen och politisk praktik är djup, blir hela det statsrättsliga betraktelsesättet irrelevant.»

I vad Tingsten här uttalat torde ligga en riktig tankegång, låt vara att överdrifter ge sig tillkänna. Statsrättens *förutsättning* är väl icke ett statiskt politiskt system. »Irrelevant» behöver väl icke statsrättsvetenskapen vara, därför att i en stat »klyftan mellan författningen och politisk praktik» är djup.[2] Men statsrättens uppgifter, metod och arbetsförhållanden bli icke desamma i ett »statiskt politiskt system» som i ett låt oss säga »dynamiskt». Och *den* statsrättsvetenskap blir irrelevant, som icke fattar sin uppgift annorledes än att den i en stat, där klyftan mellan författning och politisk praktik är djup, nöjer sig med att skapa en lärobyggnad av »systematisk fasthet» men utan verklighetskaraktär. Den »konstitutionalistiska» statsskickstyp, vilken var föremål för bland andra Labands statsrätt och i hägnet av vilken en statsrättsvetenskap i positivistisk anda i skilda länder uppblomstrat, har försvunnit. Staterna ha inträtt i en kris, kännetecknad av nya sociala strömningar och ändrade ekonomiska konstellationer. Statsskicken ligga i stöpsleven. Dessa förhållanden bli av avgörande betydelse för statsrättsvetenskapen. Den har att analysera de förändringar inom statslivet av rättslig art som inträtt samt dessa förändringars

---

[1] Se TINGSTEN, Samhällskrisen och socialvetenskaperna s. 48 ff.

[2] Jfr REUTERSKIÖLD i TfR 1929 s. 69 ff., särskilt s. 76 ff.

orsaker och verkningar och den har att med ledning av de praktiska värdepremisser, som den utväljer såsom relevanta, söka bidra till lösningen av problemställningar inom sitt vetenskapsområde.

När man föreställer sig, att statsrättsvetenskapen blir »irrelevant», därför att författningslivet undergått radikal omvandling, utgår man i själva verket från att rättsvetenskapen skulle vara oförmögen att frigöra sig från det positivistiska åskådningssättet och att den därför under förhållanden, vilka komma resultaten av den positivistiska metoden (»den rent juridiska analysen», »det rättsliga betraktelsesättet») att framstå såsom särskilt verklighetsfrämmande, blir utan uppgift. Faktiskt är det så, att en statsrättsvetenskap, som går till en undersökning av det moderna författningslivet med tillhjälp av de metoder och med accepterande av de »naturliga» utgångsprinciper, som karakterisera positivismen, icke har mycket att säga. Dess resultat besitta icke längre ens något av det »symboliska sanningsvärde», som en mot positivismen kritisk rättsvetenskapsman trots allt velat tillerkänna denna åskådning.[1] Men slutsatsen härav är, att statsrättsvetenskapen har att söka sig fram till en mera realistisk metod, som möjliggör för den att hävda sig som vetenskap och att därigenom också kunna förbli av praktisk betydelse i samhällslivet. Den allmänna krisen på statslivets område, som i så hög grad försvårar och komplicerar undersökningar av statsrättsliga problem och frågeställningar, bör sålunda vara ägnad föra statsrättsvetenskapen framåt, icke att göra den överflödig.

Det är självfallet förenat med betydande svårigheter att söka finna vägar, varpå man vid undersökningar inom ett vetenskapsområde hoppas vinna mera tillfredsställande resultat än dem till vilka de konventionella metoderna föra. Inom juridiken synes ett fruktbringande arbete ha länge hindrats av den starka andliga makt, som rättspositivismen utgör. Försök ha gjorts att genombryta dess lärobyggnad. Kelsen har haft utomordentlig betydelse genom att han med sträng logik drivit positivismen till sin spets och härigenom blottat dess inre motsägelser. Andra forskare ha sökt ersätta den härskande positivismen med »realism» i en eller annan form. Man skall vid närmare granskning finna, huru den ene efter den andre därvid blott kommit att sätta en annan subjektivism i stället för den utdömda. En kritisk genomlysning av de rättsliga grundproblemen, varigenom positivismens åskådning och metoder blivit ersatta med en rättsrealism, ägnad att ställa juridiken utom värdeåskådningarnas kamp och att därigenom renodla dess vetenskapliga uppgift, inleddes med en svensk rättsvetenskapsmans, Vilhelm Lundstedts, undersökningar. Han har med dessa, uttalar en av hans utländska lärjungar, öppnat »la voie à une nouvelle ère de la théorie du droit».[2] I femte kapitlet nedan ha vi sökt antyda betydelsen av denna

---

[1] Jfr nedan s. 239 ff.

[2] Lunau i Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger 1937 s. 106.

Lundstedts rättskritik med hänsyn särskilt till med detta arbete åsyftade problemställningar. Därvidlag beröras även arbeten av Hägerström, Olivecrona och Ross. Hägerströms omvälvande kunskapskritiska och socialfilosofiska undersökningar ligga till grund för Lundstedts forskning på juridikens område. Olivecrona har i sitt arbete »Om lagen och staten», däri en samlad och socialpsykologiskt belyst framställning av den svenska »rättsrealismen», dess resultat och utvecklingslinjer ges, närmare ingått också på statsrättsliga frågeställningar. Slutligen har Ross, som från en åskådning i starkt beroende av Kelsen kommit att allt närmare ansluta sig till Hägerström och Lundstedt, i sina doktrinhistoriska och doktrinkritiska undersökningar lämnat värdefulla bidrag till en fortsatt rättsforskning i realistisk anda.

Mycken juridik har blivit död vetenskap därför att den stelt hållit sig inom ramen för en »tolkning» av lagparagraferna och icke gått vidare, icke heller intresserat sig för vad som sker, då lag brytes och lag faller tillhopa. Liksom det ju måste erkännas att lagtolkningen rätt fattad är den centrala uppgift för juridiken, kring vilken dess övriga uppgifter naturligt gruppera sig, skall dock gärna medges, att det för juridiken lika litet som för andra vetenskaper är nyttigt att dess verksamhetsfält för mycket utvidgas. Å andra sidan torde i en rättsvetenskaplig avhandling icke en alltför stor och därigenom hämmande hänsyn böra tas till genom hävd fastställd begränsning av arbetsområdet. Vi ha särskilt i sjätte kapitlet berört vissa socialpsykologiska sammanhang, som vi finna utomordentligt betydelsefulla för det behandlade ämnet. De höra nära tillhopa med en undersökning av pressrättens problem ur rättspolitisk synpunkt. Det skulle kunna sägas, att dessa problem icke kunna ges tillfredsställande lösningar, om lagstiftarna och rättsvetenskapen icke i större utsträckning än hittills skänka sådana sammanhang sitt beaktande.

Slutligen må det påpekandet göras, att värdebetonade beteckningar och begrepp i särskilt hög grad förekomma, då fråga är om företeelser, som statsrätten har att syssla med. Definitioner av dylika politiska termer, t. ex. »demokrati» eller »socialism», sakna ofta mening och äro icke sällan ägnade att på ett olyckligt sätt binda en framställning vid tankegångar och grundsatser, som äro godtyckliga om också hävdvunna. Vi ha därför strävat att undvika att en gång för alla bestämma innebörden av sådana brukliga termer, som framför allt äro slagord, och ha i stället i varje sammanhang sökt ange de fakta varmed vi syssla eller det komplex av föreställningar vi med en politisk term åsyfta. Även ordet »tryckfrihet» är starkt ideologiskt infekterat. Det är mångtydigt i sig självt och brukas i skilda meningar. Av historiska och praktiska skäl förstås i den vetenskapliga litteraturen med tryckfrihet gärna censurfrihet. Andra uppfattningar ha emellertid både i den politiska debatten och i lagstiftningen kommit till uttryck. Vi skola nedan åtminstone i väsentliga avseenden söka ange dessa. Det må dock understrykas, att i en rättspolitisk diskussion försök till en defi-

nition bli någonting orkeslöst. Där gäller i stället att söka vinna klarhet om de sociala realiteter som sammanhänga med »tryckfrihetens» problem, om pressen, om den politiska opinionsbildningen, om samhällenas nyhetsväsende, om uppfostran, bildning och utbildning, om vetenskapernas och teknikens utveckling. Åt begreppet »tryckfrihet» i den svenska lagens mening däremot både kan och bör en fast bestämning ges.

ANDRA KAPITLET

KAMPEN FÖR PRESSENS FRIHET

Inledande anmärkningar.

Kampen för pressens frihet kan sägas ha tagit sin början redan från det boktryckarkonsten med ens gjorde det möjligt att till en vid och obestämd krets av människor förmedla tankar och nyheter. Uppkomsten av pressen, i teknisk mening, ökade förutsättningarna för allmän läskunnighet och därigenom för ett allmänt andligt och politiskt intresse. Tryckpressen togs också mycket snart i effektivt bruk. De klassiska verken mångfaldigades nu i helt annan omfattning än som var möjligt under det mödosamma renskrivandets tid. En litteratur i modern mening började framväxa. Religiösa och politiska stridsskrifter sågo dagen och nådde folkets bredare lager. Slutligen fick också nyhetsförmedlingen helt ändrade former. Underrättelser från främmande orter hade tidigare tagit sig fram långsamt och osäkert. Vid sidan av en viss blygsam journalistisk verksamhet, för vilken bland andra Melanchton gjort sig känd, i form av författandet och spridandet av handskrivna periodiska nyhetsbrev, *pagellae*, som från den närmaste adressaten vandrade vidare till dennes vänner, hade den muntliga traditionen och den diplomatiska och privata skriftväxlingen fått ombesörja nyhetsförmedlingen. Avlägset liggande länder och bygder kunde därför få vänta i åratal, innan budskapet om omvälvande tilldragelser nådde dem. Tryckpressen möjliggjorde nu mångfaldigande av nyhetsbrevet och ur detta utvecklade sig så småningom den betydelsefulla sociala företeelse, som numera betecknas rätt och slätt som »pressen».[1]

Det dröjde visserligen innan en modern, mäktig tidningspress skapats. Redan den pressverksamhet, som de första boktryckarna började utöva, väckte dock fruktan och missnöje hos de maktägande. Om man icke överallt ville gå så långt som Frans I av Frankrike, som i sitt rike sökte helt förbjuda boktryckarverksamheten, var man dock ständigt angelägen att den farliga tryckpressen icke skulle bli nyttjad för överheten icke behagliga syften. Man må nu betänka, att det för varken överhet eller boktryckare tedde sig annat än som helt naturligt, att pressen ställdes under kontroll. De sociala förhållandena vid denna tid voro ju så beskaffade, att ett företag sådant som drivande av boktryckarnäring och återgivande i tryck av kända arbeten självfallet förutsatte tillstånd eller privilegier av det allmänna. I den mån fråga skulle vara om framställande av nya verk med tryckpressens hjälp lade härskande påbud av skilda slag hinder i

[1] Jfr SYLWAN s. 2 ff.

vägen för behandlingen av en rad ämnen, som rörde politiska tilldragelser eller som överhuvudtaget sammanhängde med det offentliga eller religiösa livet. En frihet för den enskilde att ge uttryck åt sina tankar och åsikter ansågs på denna tid allt annat än »naturlig». Vad som sedermera kommit att uppfattas som våldsamma ingrepp i medborgerliga fri- och rättigheter ansågs på denna tid såsom självfallna och naturligt berättigade åtgärder från det allmännas sida.[1]

Med denna utgångspunkt blir det också förståeligt, att den metod för utövandet av kontroll över pressen, som i första hand kom att tillämpas, var densamma som gällde annan verksamhet i samhället. Liksom andra näringsidkare stod boktryckaren under yrkesorganisationernas och av näringslagstiftningen eljest etablerad övervakning. Hans verksamhet kunde följas och granskas. Han trädde därför i förgrunden för lagstiftarens intresse. Ur boktryckarens verksamhet och härtill anknuten lagstiftning av näringsrättslig natur har därför tryckfrihetsrätten, jämsides med författarrätten, utvecklats.[2] Först så småningom togs ett mera planmässigt och självständigt censurinstitut, vad man kallat »den rena censuren», i bruk. Författarens person kom därigenom att vid sidan av boktryckaren tilldra sig intresse. De tidigaste censurstadgandena äro av kyrkligt ursprung. Redan 1486 utfärdade ärkebiskopen Berchtold av Mainz ett censurdekret föranlett framför allt av önskemålet att förhindra tryckandet av felaktiga översättningar av bibeln. Dekretet påbjöd censur av allt författarskap under ärkebiskopens domvärjo vid äventyr för den, som icke fogade sig härefter, att bli lyst i bann, förlora upplagan och till ärkebiskopens kassa få böta 100 gulden. Censorerna hade att vägra *imprimatur* å verk, som stredo mot religion eller moral eller vilkas innehåll kunde föranleda villfarelse eller förargelse.[3] Påven Alexander VI utfärdade ett censurstadgande av större räckvidd, varigenom boktryckarna i ärkebiskopsdömena Köln, Mainz, Trier och Magdeburg, vilka förklarades hava tryckt många fördärvliga och farliga böcker, förbjödos offentliggöra någon som helst bok utan att dessförinnan ha erhållit tillstånd av vederbörande ärkebiskop. Dessa ålades att tillse, att de böcker, som gåvos *imprimatur*, icke innehöllo något hädiskt, mot den sanna läran stridande eller eljest anstötligt. Sin fulländning fick den kyrkliga censuren slutligen genom det lateranska kyrkomötets beslut 1515. Härigenom infördes allmän censur under den romerska kyrkans hägn. Allt som var avsett för tryckning skulle

[1] Jfr CLYDE s. 9: »That liberty» — nämligen »the subject's liberty to publish his thoughts and opinions uncensored» — »was not part of the Englishman's birthright, and measures of repression which now seem tyrannical were not then understood as such. The principle of the freedom of the subject to publish his thoughts had not been formulated. To the sixteenth century Englishman it would have seemed a dangerous and undesirable claim for anyone to make.»

[2] Jfr EBERSTEIN s. 4 ff. samt CLYDES framställning av hur i England upprinnelsen till pressens ofrihet är att söka i näringslagstiftning och privilegieväsen.

[3] Se PAPPAFAVA s. 2 ff.

hädanefter på förhand granskas av andlig censor. Böcker som utkommit utan att ha blivit vederbörligen censurerade och tillåtna skulle brännas och författaren lysas i bann. Sedermera utsträcktes övervakningen till redan tidigare tryckta skrifter och ingripanden skedde också mot tryckalster, som erhållit vederbörligt *imprimatur*.[1] Från kyrkan vandrade censurinstitutionen över till världsliga, borgerliga och furstliga, myndigheter, som vid sidan av kyrkans konfessionella lade sin vidsträckta politiska granskning av allt sådant, som var avsett att genom tryck läggas under allmänhetens ögon. Boktryckarna kommo på detta sätt att leva under svårt socialt tvång. Deras verksamhet präglas från första tid av kampen mot överheten och framför allt censuren. I sin strid för sitt yrkes bestånd och utveckling blevo boktryckarna pionjärer för den moderna pressfriheten.

Censurvapnet bar inom sig fröet till sin undergång.[2] Det kännetecknades tidigt av svagheter, varifrån det aldrig förmått befria sig, svagheter som omöjliggjort dess effektiva tillämpning överallt där det tagits i bruk, som medfört att censuren kommit att verka socialt demoraliserande i stället för goda seder befrämjande och som slutligen lett till att systemet måst övergivas. Tusen smyghål i dess system ha alltid uppletats. Framväxten av en illegal press har aldrig kunnat hindras. Hemliga tryckerier ha upprättats och från dem har framgångsrikt icke censurerad litteratur utkolporterats. Innehållet i skrifter har ändrats sedan manuskripten godkänts av censuren. Falskt *imprimatur* har åsatts skrifter och kontrollen har aldrig varit i stånd att effektivt upptäcka och förhindra detta. Omfattande litteratursmuggling har också ständigt ägt rum till länder, inom vilka censur varit rådande. Censuren har också av mångahanda skäl visat sig bli mycket dyrbar för boktryckarna, som därigenom ytterligare stimulerats att söka kringgå den. En åstundan att undslippa dyrbara censurkostnader liksom att få utge skrifter utan hänsyn till näringsrättsliga och andra privilegier spelade också under den klassiska censurens tid ofta en lika stor, kanske större roll såsom pådrivare av den illegala pressverksamheten än lusten att utge av censuren på grund av deras innehåll icke godtagbara alster. Godtyckligheten i systemet var också särskilt ägnad att göra det kostsamt. Censurmyndigheterna hade i allmänhet att tillse icke endast att mot lagstiftningen i allmänhet stridande, alltså juridiskt otillåtna uttalanden icke blevo gjorda, utan de hade också och framför allt att verkställa en politisk granskning. Det gällde att motverka spridande av åsikter och nyheter, som icke voro välkomna för de i samhället härskande, och i censorernas instruktioner återfinnas därför ofta bestämmelser, enligt vilka hänsyn skall tas till »statsnyttan», »Regeln der Klugheit» el. dyl. För boktryckarna betydde detta, att de aldrig på förhand kunde beräkna vad som kunde bli godtaget och vad som kunde bli förväg-

[1] Se RYDIN s. 77 f. och PAPPAFAVA a. st.

[2] En intressant undersökning av censursystemets utveckling i Augsburg har verkställts av G. COSTA. Se om censursystemet även RYDIN s. 75 ff.

rat *imprimatur*. Slutligen urartade censursystemet nästan överallt därhän, att de makthavande icke nöjde sig att bestraffa boktryckare i anledning av, att de icke ställt sig censurföreskrifterna till efterrättelse. Man ålade dem bestraffning också för innehållet i tryckta skrifter, t. o. m. sådana som i vederbörlig ordning erhållit *imprimatur*. På detta sätt blev det icke längre för boktryckaren mycken mening med att lojalt underkasta sig den dyrbara, tidsödande och ofta kitsliga censuren. Där censuren icke såsom en följd av kampen för pressens frihet blev avskaffad tenderade den på grund av sina inneboende svagheter att nedsjunka till betydelselöshet. Hänsyn till censorerna togs till sist icke mer. I Augsburg erkände dessa t. o. m. i egna vota, att censuren icke längre spelade någon roll.[1] Censuren upplöste på sådant sätt sig själv.

Emellertid var censurens fall icke liktydigt med att seger vunnits i kampen för pressens frihet. Denna kamp riktade sig visserligen främst mot censuren och dennas förlamande inverkan på all skriftställarverksamhet. Men pressens frihet var likväl, oavsett censurens fall, icke vunnen, så länge allehanda förvaltningsingripanden mot pressen förekommo, straff för pressdelikt utmättes i administrativ väg, straffmätningen var sträng och strafformerna voro grymma. I England exempelvis, där censuren redan 1695 upphörde att vara verksam, hade pressens män att länge härefter kämpa mot en illiberal rättstillämpning liksom mot en åskådning, enligt vilken publicerandet av politiska nyheter och behandlingen av politiska och samhällshistoriska ämnen överhuvudtaget var något otillåtligt. Friheten från censur var icke så mycket värd, förrän liberala grundsatser i allmänhet börjat bryta igenom i författnings-, straff- och processrätt. Friheten för pressen var därför en frukt icke blott av den sedan länge förda kampen mot censuren utan även och främst av de engelska samhällsfilosofernas det dåtida samhället omstörtande läror, den franska revolutionen och det följande allmänna liberala genombrottet.

Rättsutvecklingen i England.

Sedan Caxton 1476 introducerat boktryckarkonsten i England blev en vidsträckt och sträng uppsikt över pressen snart genomförd av konungen.[2] Bok-

[1] Se COSTA s. 80. I ett brev från 1789 karakteriseras den Augsburgska censuren sålunda:

»Die Zensur sitzt hier als Schwester des Jesuitismus mit Midasohren auf einem Throne von Controverspredigten und schlägt mit bleiernem Scepter alle Produkte des Geistes nieder.» COSTA s. 82.

Costas framställning ger vid handen, att censurmyndigheten av brevskrivaren torde ha tillerkänts större betydelse än den faktiskt hade. Av uttalandet att döma var censuren i varje fall icke längre någon aktad inrättning.

[2] Om rättsutvecklingen i England se CLYDE för tiden från Caxton till Cromwell samt HUNT.

tryckarkonstens utövande uppfattades som ett kungligt prerogativ. För att få vara verksam som boktryckare erfordrades alltså tillstånd av konungen. De boktryckare, som meddelats sådant tillstånd, sammanslötos i ett sällskap *the London Stationers' Company*, som i sitt nit att slå vakt om sina erhållna monopolrättigheter blev ett av redskapen för det kungliga väldet över pressen. Uppsikten över denna anförtroddes av Henrik VIII åt *the Star Chambre*, som genom ofta godtyckliga och orättvisa domslut, föreskrivande icke sällan omänskligt grymma strafformer, höll en hård hand över särskilt dem, som förbröto sig mot privilegiebestämmelserna eller, genom publicerandet av till sitt innehåll såsom förgripliga ansedda skrifter, mot *Common Law*. Ännu under Henrik VIII:s tid fanns dock icke något allmänt påbud om att en skrifts tryckning skulle föregås av särskild tillåtelse. Censurbestämmelser sågo i England dagen först under Edward VI, som i syfte att rensa bort den papistiska litteraturen gav tre personer i uppdrag att förhandsgranska alla engelska böcker. Under Elisabeth utvecklades sedermera censursystemet närmare och kompletterades med allehanda åtgärder för uppspårande av olagliga tryckerier och olagliga bokinnehav.[1] Genom ett dekret av 1586 utsåg *the Star Chambre* ärkebiskopen av Canterbury och biskopen av London till censorer och påbjöd samtidigt, att böcker icke skulle få tryckas annorstädes än i London, Cambridge och Oxford.[2] Även övervakningen av lagarnas efterlevnad skärptes efterhand alltmer.[3]

Emellertid var oppositionen mot pressens läggande i bojor alltifrån början stark. Antalet tryckalster växte beständigt och likaså läskunnigheten och därmed antalet av dem, som följde med vad som trycktes och läto sig påverka därav. Hemligt och olagligt verksamma tryckare uppträdde på marknaden och konfliktläget inom tryckerinäringen skärptes ytterligare genom de inhemska boktryckarnas kamp mot från utlandet inflyttade sådana och mot importen av i utlandet tryckta böcker. Under förra delen av 1600-talet växte missnöjet mot det kungliga väldet alltmer och den puritanska oppositionen lät sig icke hindra från att bruka även pressen som vapen i striden. Det saknades icke heller martyrer, vilkas öden utmanande talade mot tyranniet.[4] 1637, kort innan *the Star Chambre* avskaffades, utbyggde kammaren i ett, som Clyde framhåller, i och för sig väl övervägt och utformat dekret ytterligare bestämmelserna rörande pressen.[5] Men dekretet förmådde icke hejda de missbruk som åsyftades och blev icke heller av lång varaktighet.

---

[1] Se CLYDE s. 12 ff.

[2] I målet mot sir Richard Knightley redogör *the Attorney General* Popham för denna lagstiftning. Se HUNT I s. 41.

[3] Att lagstiftningen likväl på mångahanda sätt kringgicks framgår av CLYDE s. 22 ff.

[4] Se HUNT I s. 37—115 och CLYDE s. 35 ff. med berättelser om rättegångar mot Knightley, Alexander Leighton, William Prynne, John Lillburne, som delade ut brottsliga broschyrer t. o. m. medan han stod fastkedjad vid skampålen, och åtskilliga andra.

[5] Dekretet av 1637 finnes avtryckt hos Clyde s. 295 ff.

Den politiska strömkantringen skedde i november 1640, då oppositionen tvingade fram sammankallandet av det parlament, som blev »the Long Parliament». *The Star Chambre* avskaffades, de restriktiva bestämmelserna mot pressen upphävdes och många av de domar för pressförbrytelser som tidigare avkunnats undanröjdes. Det var meningen, att nu skulle pressen bli fri.[1]

Utvecklingen blev emellertid en annan, vilket f. ö. ej är mycket att undra över, då vändningen 1640 ju i själva verket endast betydde seger för puritanismen, för en åskådning med andra ord, som inom sig bar fröet till en kanske vida större social ofördragsamhet än den, som utmärkte det tidigare biskopsväldet. Den frihet man nu var villig att skapa var framför allt en frihet för puritanerna. Parlamentets befattning med pressen kom också att till övervägande del bestå av åtgärder till förhindrande av tryckning och spridning av böcker, som av skilda anledningar befunnos skadliga. Genom en förordning i juni 1643[2] påbjöds censuren så på nytt. Och i dess spår följde de hemliga tryckerierna, boksmugglingen och övriga former för censurlagstiftningens kringgående. »Frihetstiden» hade varit utomordentligt kortvarig.

Det var i detta läge — i november 1644 — som Miltons berömda »Areopagitica», »a speech for the liberty of unlicenc'd printing», såg dagen, utan att ha passerat censor och innehållande en ytterst frimodig och för tidens förhållanden radikal kritik av censuren. Milton erkände gällande lagstiftnings värde i den mån den avsåg att skydda författarens rätt till sitt verk[3] och han torde icke ha avsett att opponera sig mot censur av nyhetspressen, »news-books»[4], — han blev f. ö. själv 1651 censor av dylika — men han angrep skarpt monopoltendenserna hos *the Stationers' Company* och han påvisade censurens ineffektivitet, godtycklighet och meningslöshet. Den förmådde ingenting för undertryckande av »scandalous, seditious and libellous books», framhöll han, men den åstadkom »the discouragement of all learning, and the stop of Truth, not only by the disexercising and blunting our abilities in what we know already, but by hindring and cropping the discovery that might bee yet further made both in religious and civill Wisdome».[5] Censuren var farligare för riket, än »if som enemy at sea should stop up all our hav'ns and ports, and creeks, it hinders and retards the importation of our richest Marchandize, Truth».[6] Och om man nu genom censuren över pressen vill dirigera sederna, då räcker det inte med presscensuren, skriver han. Då måste hela det andliga livet läggas i band. Sång, musik och dans måste censureras. Censorerna komma icke att räcka till, skriver Milton, för alla lutor, violiner och gitarrer. Dessa, fortsätter han, »must not

---

[1] Jfr CLYDE s. 48 ff. och Hunt I s. 116 ff.

[2] Se CLYDE s. 66 ff.

[3] Areopagitica s. 34.

[4] Jfr CLYDE s. 79 f.

[5] Areopagitica s. 34.

[6] Areopagitica s. 66.

bee suffer'd to prattle as they doe, but must be licenc'd what they may say». »And who shall silence all the airs and madrigalls, that whisper softness in chambers?»[1] Han trodde ej på möjligheten av en andlig likriktning. För Miltons uppfattning voro försök till andlig påverkan genom tvång från början dömda att misslyckas. Människan är enligt Miltons uppfattning friboren. Hennes sedliga utveckling beror av henne själv. För hans av Grotius påverkade, naturrättsliga statsuppfattning ägde icke heller överheten kräva lydnad enbart på grund av den makt den kunde utöva. Dess maktutövning blev rätt, endast i och med att den stod i överensstämmelse med den av naturen givna ordningen. Denna uppfattade han på visst sätt som demokratisk. Och med denna demokrati sammanhängde den åsikt om tryckfriheten, som han förfäktade.[2]

Miltons tal, däri han med stor lärdom utvecklade frihetens öden och frihetens värde, är vida berömt såsom det första brett utformade försvaret av »pressens frihet». Det innehåller många synpunkter som blivit klassiska, som ständigt gå igen i litteraturen, och på detta sätt har det alltjämt betydelse. Självfallet har det sin förankring i tidens åskådningar och åsyftade särskilt dess problem. Talets litterära värde anses utomordentligt. Det har, skriver Hunt, länge betraktats som »the masterpiece of its author in prose composition», och, fortsätter han, »its eloquence must have told upon the mind of the country, if it failed to convince at once the bigotted authors of the parliamentary ordinance».[3]

Några omedelbara resultat åstadkoms sålunda icke av Miltons tal men det hade den största vikt i den strid om pressen och för pressens frihet som följde.[4] Censuren uppehölls alltjämt under ett halvsekel, om än formerna något växlade. På våren 1695 upphörde emellertid den sista censorslagen, restaurationens *Licensing Act* av 1662, att gälla och blev icke förnyad. Därmed var censuren avskaffad i England, tidigare än i något annat land, och med viss rätt har England därför skildrats som pressfrihetens föregångsland.

Censurens avskaffande 1695 var föranlett av argument, som underhuset förelade överhuset.[5] Det var emellertid icke en underhusets övertygelse om värdet av tryckfrihet, som var avgörande för dess ställningstagande, utan det var dess övertygelse därom, att censurlagstiftningen icke var tjänlig för sitt avsedda ändamål. Underhusets alla invändningar mot censuren gällde detaljer.[6] »They knew not», skriver Macaulay, »what they were doing, what a revolution they

[1] Areopagitica s. 50.

[2] Om Miltons statsuppfattning, se exempelvis BOLIN II s. 17 ff. eller den mindre utförliga framställningen hos STEENSTRUP s. 69 ff.

[3] HUNT I s. 122.

[4] Dessa strider under tiden fram till restaurationen skildras minutiöst av CLYDE.

[5] Om parlamentsdiskussionerna, som föranledde censurens avskaffande, se MACAULAY VII s. 160 ff. Pressens utveckling till följd av den nyvordna censurfriheten behandlas av MACAULAY i vol. VIII s. 64 ff.

[6] Se MACAULAY VIII s. 4 ff.

were making, what a power they were calling into existence.»[1] Inte heller tilldrog sig censurlagstiftningens upphörande någon större uppmärksamhet i landet. Att någon ny princip icke ansågs ha blivit inaugurerad framgår också därav, att under åren som följde det ena förslaget efter det andra till lagstiftning mot pressen blev framlagt. Att förslagen icke blevo upphöjda till lag berodde på andra omständigheter än uppfattningen, att de friheter pressen tog sig icke borde beivras, och, om så krävdes, medelst censuråtgärder förhindras.[2] Parlamentet var i själva verket pressens kanske mest ivriga bevakare.[3] Ett visst resultat uppnåddes för övrigt i lagstiftningen. Parlamentet beslöt nämligen 1712 att pålägga tryckt papper en hög stämpelskatt, vilken ledde till att många tidningar måste upphöra och alltså utgjorde en mycket effektiv form för ingrepp i »pressens frihet», i möjligheten att skapa opinioner och sprida nyheter.[4] Många strider om stämpelskatten följde också.[5] När den slutligen 1836 väsentligt reducerades, visade sig dess betydelse genom att antalet tidningar mycket hastigt steg.[6] Dessa pålagor avskaffades först 1855.[7] Att pressen borde hållas inom trånga gränser var efter censurens upphävande en ganska allmän mening även bland publicisterna själva. Defoe skrev sålunda 1704, att »governments will not be jested with, nor reflected upon, nor is it fit that they should always lye at the mercy of every pen».[8] Under rättegången mot John Tutchin, som angripit sjöärendenas skötsel, yttrade *Lord Chief Justice* Holt, att »if people should not be called to account for possessing the people with an ill opinion of government, no government can exist».[9] Någon s. k. kritikrätt erkändes ingalunda. Den ansågs höra parlamentet till, men också endast parlamentet.

Pressens egen tillväxt i makt och det politiska livets och partiväsendets utveckling ändrade emellertid åskådningarna. Pressen rentav tvingades att alltmer ta befattning med politiken och parlamentsledamöterna att syssla med pressen. Det ansågs visserligen alltifrån »det långa parlamentets» tid icke tillåtet att trycka referat från parlamentsdebatterna och brott mot detta förbud beivrades.[10] Parlamentets förhandlingar voro dess »egendom», liksom publicerandet av nyheter länge ansågs som kungligt prerogativ.[11] Men förbudet kring-

---

[1] MACAULAY a. a. s. 5.

[2] Jfr HANSON s. 7 ff.

[3] Se HANSON s. 43.

[4] Swift skrev i anledning av stämpelskatten i ett meddelande: »Do you know that all Grub Street is ruined by the Stamp Act.» Se HUNT I s. 187 ff.

[5] Se HUNT II s. 70 ff.

[6] HUNT II s. 87 ff.

[7] Se WOLFF s. 6.

[8] Se HANSON s. 1.

[9] Se HANSON s. 2. Om rättegången mot Tutchin se även HINT I s. 168 ff.

[10] Se HANSON s. 32 f. samt ANSON I s. 162 f.

[11] Enligt ett domaruttalande 1680 — före upphävandet av *Licensing Act* — var tryckandet av nyheter helt och hållet ett kungligt prerogativ och konungen kunde »prohibit the printing

gicks på skilda sätt, t. ex. genom att man publicerade berättelser från parlamentet i Liliput. De enskilda parlamentsledamöterna voro icke heller hindrade att framträda som författare. De behövde för sin politik ofta allmänhetens stöd och de vände sig därför till den genom pressen. Bland annat läto de som uppsatser trycka anföranden de hållit i parlamentet och bröto härigenom udden av den princip, som ville sluta samhällskritiken inne inom parlamentets väggar och icke låta den nå vidare. Slutligen hade man kommit så långt, att man i pressen mera allmänt bröt mot förbudet att trycka referat från parlamentet. Det kom slutligen år 1771 av denna anledning till en våldsam fejd mellan parlamentet och pressen.[1] Parlamentet understöddes av kronan. Georg III, som, enligt Buckle, »alltid var konsekvent och alltid hade orätt», fann nödvändigt, »att en gräns sättes för detta besynnerliga och olagliga sätt att meddela debatterna i tidningarna».[2] Men trots allt utgick pressen ur fejden som segrare. Parlamentet gav upp och har sedermera icke hållit på sin rätt i detta avseende.[3] En ny etapp i striden för utvidgad pressfrihet hade därmed nåtts.[4]

Metoderna för de rättsliga inskridandena mot pressen voro även efter censurens upphörande stränga.[5] *Licensing Act* av 1662 ansågs ha varit »declarative of the common law» och dess bestämmelser — bortsett från själva censurinstitutionen som ju avskaffats — ansågos därför alltjämt kunna tillämpas. Möj-

---

and publishing of all newsbooks and pamphlets of news whatsoever not licensed by his Majesty's authority as manifestly tending to the breach of the peace and disturbance of the kingdom». Se HANSON s. 15.

[1] Se härom ANSON I s. 164 samt HUNT I s. 228—244.

[2] BUCKLE s. 315 not 1.

[3] Geijer, som 1809—1810 besökte England, har lämnat en skildring från ett besök i parlamentet, som bland annat visar, huru redan vid denna tid pressreferaten från parlamentet blivit både vanliga och effektivt utförda. Galleriet i underhuset rymmer omkring 150 personer, skriver Geijer. »Där sitta *reporters* eller snabbskrivare för tidningarne, genom vilka parlamentsdebatterna komma till allmänhetens kunskap. Detta är egentligen ej blott icke tillåtet, utan *förbjudet*, men sker genom hävd. — Vid intressanta tillfällen vara debatterna hela natten till fram på morgonen; och det har hänt en gång under min härvaro, att början av en ledamots tal utdelades tryckt i den första morgontidningen (*the Day*, om jag rätt minnes), som utkommer kl. 6 om morgonen, medan talaren ännu var *på sina ben* (upon his legs) — såsom det heter — d. v. s. ännu talade.» Se GEIJER s. 58 ff.

[4] Förbudet att offentliggöra referat av parlamentsförhandlingarna består alltjämt formellt. I modern praxis har det emellertid betydelse endast för att beivra referat, som t. ex. innehålla angrepp på talmannen el. dyl. *Faktiskt* är det då det *inkorrekta* referatet som beivras men den *rättsliga* grunden för beivrandet är, att genom överträdande av det generella förbudet att referera parlamentsförhandlingarna »breach of parliamentary privilege» föreligger. Åtgärder på denna grund kunna endast företas av vederbörande hus av parlamentet, som kallar den skyldige till ansvar inför husets *bar*. Parlamentsreferat kunna också i vanlig ordning åtalas, om de innehålla något enligt *common law* förgripligt. Enligt *common law* anses parlamentsreferat emellertid såsom »privileged» om de äro »fair and accurate». Jfr ANSON I s. 164 ff., WADE hos DICEY s. 590 f. samt WOLFF s. 54 ff.

[5] Jfr HANSON s. 29 ff.

ligheten av godtyckliga häktningsåtgärder från regeringens sida bibehölls och regeringen kunde minst lika effektivt ingripa mot en boktryckare på detta sätt som på grundval av ett domstolsutslag mot honom. En långvarig häktning ledde nämligen lätteligen till hans ruin och därmed till hans oskadliggörande. Tvärtemot de i allmänhet gällande regler i engelsk rätt, som lade bevisbördan i brottmål på åklagaren, statuerades genom flera rättsfall en ordning, enligt vilken en boktryckare ansågs ha tryckt alla de böcker, som påträffades i hans affär, intill dess han kunde bevisa motsatsen, och på samma sätt betraktades boktryckaren såsom personligen ansvarig för alla på hans tryckeri framställda tryckalster, oavsett om han alls hade någon kännedom om deras tryckning.[1] I rättskipningen godtogs en uppfattning om *the law of libel*, som *the Star Chambre* en gång i tiden utformat i sin praxis, och modifikationer häri voro svåra att genomdriva, då det ansågs tillhöra de i allmänhet illiberalt och konservativt inställda domarnas — alltså icke jurys — kompetens att avgöra, huruvida en åtalad skrift var straffbar eller icke.[2]

Att pressfrihetens läge i England icke undergick så stor förändring genom censurinstitutionens upphävande 1695 framgår även därav, att man 1738, ungefär 100 år efter utgivandet av Miltons »Areopagitica», ansåg situationen kräva en ny upplaga av detta arbete.[3] Så småningom arbetade sig emellertid en ny uppfattning fram, en uppfattning, som erkände ett visst mått av pressfrihet såsom en del av den engelska rättsförfattningen. Denna nya uppfattning om pressfrihetens innebörd brukar återföras till lord Mansfields uttalande i en bekant rättegång från 1784 (*Rex v. Dean of St. Asaph*): »To be free, is to live under a governement by law. *The liberty of the press consists in printing without any previous license, subject to the consequences of the law.*»[4] Samma synpunkter skymta också i ett tidigare, mera negativt utformat uttalande av lord Mansfield (1770 i målet *Rex v. Woodfall*):

> »The liberty of the press consists in no more than this, a liberty to print now without licence, what formerly could be printed only with one.»[5]

Blott några år tidigare hade Blackstone i sina »Commentaries on the Laws of England» preciserat gällande uppfattning så:

> »Every freeman has an undoubted right to lay what sentiments he pleases before the public: to forbid this is to destroy the freedom of the press: but if he publishes what is improper, mischievous or illegal, he must take the consequences of his own temerity ... Thus the will of individuals is left free; the abuse only of that free will is the object of legal punishment.»[6]

---

[1] Se HANSON s. 18 f.

[2] Se HANSON s. 16 ff.

[3] Se HANSON s. 13.

[4] Se HANSON s. 14 och WOLFF s. 2 f.

[5] Se HUNT I s. 227.

[6] Se BLACKSTONE s. 151 f.

Ett uttalande av ungefär samma innebörd har gjorts av lord Ellenborough 1804 i ett ofta anfört rättsfall, *Rex v. Cobbett.*[1]

I målet *Rex v. Dean of St. Asaph* citerade lord Mansfield med gillande en del tidigare uttalanden, enligt vilka juryns uppgift vore begränsad till att avgöra »the fact», medan »the law» tillhörde domarens bedömande.[2] Bedömandet av en åtalad skrifts straffbarhet undandrogs genom denna grundsats juryn, då frågan om *libel* eller icke *libel* ansågs som »a matter of law».[3] Blott kort efter detta lord Mansfields uttalande genomfördes emellertid en ändring. Den kom till stånd genom *Fox's Libel Act* av 1792 — enligt lord Thurlow betydande »the confusion and destruction of the law of England».[4] Frågan om en skrifts karaktär av *libel*, kom nu att ligga under juryns avgörande. Faktiskt innebar detta en utvidgning av gränserna kring pressfriheten, då jurymännen i allmänhet hyste en mera liberal politisk uppfattning än yrkesdomarna. Men å andra sidan kan ju under andra politiska förhållanden pendeln svänga åt motsatt håll. Med hänsyftning på innehållet i *Fox's Libel Act* gjorde lord Kenyon 1799 (i målet *Rex v. Cuthell*) det träffande uttalandet, att det enligt engelsk rätt står var och en fritt att säga eller skriva vad tolv av hans landsmän anse tillåtligt; Dicey har formulerat samma sak så, att friheten gäller vad »a jury, consisting of twelve shopkeepers, think it expedient should be said or written».[5]

Engelsk tryckfrihet har sålunda utvecklats att bestå av två ting: för det första frihet från censur, »previous licence», (vilket dock icke är liktydigt med frihet från alla slags preventiva åtgärder[6]), och för det andra principen om avdömandet av vad vi kalla tryckfrihetsmål av ordinära domstolar under medverkan av jury.

Nu är emellertid att märka, att denna frihet icke är någon speciell frihet för pressen. Pressen intar principiellt icke någon särställning i engelsk rätt. Dess frihet är icke något annat eller mer än den frihet varje medborgare till följd av den oskrivna *law of the land* åtnjuter.[7] Det ofta återgivna uttrycket »the freedom of the press is the freedom of everybody» ger uttryck åt detta förhållande — och icke, som i diskussioner om »pressens frihet» ofta göres gällande, åt tankegången, att frihet för pressen utgör förutsättningen för beståndet av medborgerlig frihet överhuvudtaget och att det därför skulle vara ett allmänt medborgerligt intresse att tillse, att icke tryckfriheten beskäres.[8] I engelsk rätt återfinnes icke heller

[1] Se DICEY s. 248.

[2] Jfr HANSON s. 20 och WADE hos DICEY s. 578.

[3] I den berömda *Case of the Seven Bishops* från 1688 hade emellertid annan uppfattning kommit till uttryck. Se ANSON I s. 332 f.

[4] Se HANSON s. 20.

[5] Se WOLFF s. 5 och DICEY s. 246.

[6] Jfr WOLFF s. 3.

[7] Jfr DICEY s. 240 f. och 248 ff. samt även WOLFF s. 1 och s. 4, särsk. not 5., och ANSON II: 1 s. 302 ff.

[8] Se t. ex. WICKMANS uppfattning av uttrycket, Pressen och freden s. 13. Det kan självfallet ha missuppfattats även av den där citerade J. A. Spender.

några speciella pressdelikt eller särskilda ansvarighetsregler med avseende å dylika brott eller överhuvudtaget någon särskild »pressrätt», låt vara att tendenser till en rättslig särreglering av den periodiska pressens förhållanden utöver vad som sammanhänger med behovet av rena ordningsföreskrifter o. dyl. gjort sig allt starkare gällande under innevarande århundrade.[1] Pressen lever under *Common Law*, närmare bestämt *the law of libel*, varmed förstås den framför allt ärekränkningar (*defamatory libels*) rörande straffrätt, som tar sikte på *libels*, med vilket svåröversatta ord avses i skrift eller tryck realiserade »breaches of law».[2] Den grundsats, som formulerats av lord Mansfield med flera och som återgivits ovan, är endast en följd av allmänna principer i härskande *law of libel*. Av stor betydelse för pressen såsom skydd mot fällande utslag äro reglerna om i *libel*-saker tillåtliga invändningar, *justification*, *privilege*, och *fair comment*.[3] Det torde kunna sägas, att möjligheten för en svarande att till sitt fredande åberopa sådan invändning faktiskt medfört en ganska vidsträckt frihet för en korrekt presskritik av skilda förhållanden, m. a. o. ett slags motsvarighet till den »kritikrätt» varom i andra rättssystem stundom talas. Någon allmän tanke- eller meningsfrihetens princip, sådan som den franska revolutionen förde fram på den europeiska kontinenten, erkännes däremot icke i England. »English law», skriver Dicey, »only secures that no one shall be punished except for statements proved to be breach of law».[4]

Om den engelska friheten till sitt idéinnehåll än är vida skild från den människans »naturliga» frihet, som den franska revolutionen proklamerade, och om den engelska författningsrätten än står främmande för den kontinentala läran om medborgarnas »grundrättigheter», vilka staten har att »garantera»[5], så är den engelska medborgarens frihet dock att uppfatta såsom varande av konstitutionell natur.[6] Detta förhållande framträder emellertid i engelsk doktrin på

[1] Om utvecklingen av en särskild »Press Law» se DICEY s. 240 not 2 och s. 585 ff. En viktig lagstiftning av tidigt datum, som privilegierar pressen genom att i vissa mot den periodiska pressen riktade ärekränkningsmål invändning om »apology» kan få göras, är *lord Campbell's Libel Act av 1843*, återgiven hos WOLFF s. 61 ff. Se om denna lagstiftning WOLFF s. 5 och 10 samt DICEY s. 588 f.

[2] Muntliga ärekränkningar falla under begreppet *slander*, som saknar intresse för pressens del. — Andra former av *libels* än *defamatory libels* äro *seditious libels*, *blasphemous libels* och *obscene libels*.

[3] Se närmare DAWSON och WOLFF samt DICEY s. 241 ff., ävensom handböckerna om *the law of libel*, t. ex. FRASER Principles and Practice of the Law of Libel and Slander eller GATLEY, Law and Practice of Libel and Slander. Jfr även ASK s. 31 ff.

[4] DICEY s. 241 f. Jfr härtill dock domaren Coleridges framställning av »the law of seditious libel» i målet *Rex v. Aldred*, DICEY s. 579.

[5] Enligt BLACKSTONES åskådning är dock den enskilde utrustad med *absoluta* rättigheter, som tillkommer honom oberoende av staten och dess rättsordning, och som han kan göra gällande också mot denna. Jfr JELLINEK, Die Erklärung s. 40.

[6] Se DICEY s. 183— 203. Jfr även uttalandet av TINGSTEN Regeringsmaktens expansion s. 86 samt hans därefter följande redogörelse för domstolspraxis i fråga om *Defence of the Realm Act* av 1914.

ett alldeles specifikt sätt. Medan enligt kontinental författningsrätt medborgarfriheten uppfattas såsom grundad på eller skyddad genom bestämmelser i (den skrivna) författningen, betraktas i England på ett alldeles motsatt sätt författningens allmänna principer såsom »the result of judicial decisions determining the rights of private persons in particular cases brought before the courts».[1] Författningsrätten är »not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts».[2] Författningen är på detta sätt »the result of the ordinary law of the land».[3] Wolff har i sitt arbete av 1928 formulerat denna uppfattning, särskilt med tanke på pressfriheten, på följande sätt:

> »Trots parlamentets formellt obegränsade befogenhet att stifta lag, måste betonas, att en väsentlig inskränkning av tryckfrihetens *princip* för närvarande är politiskt och juridiskt otänkbar i England, politiskt emedan den allmänna meningen fordrar en fri press, juridiskt, emedan en sådan inskränkning, som Dicey formulerar det, skulle förutsätta en revolution av den engelska rätten. Den (författningsmässiga) rätten till fri meningsyttring har sin grund i *common law* och garanteras av denna. Domsuttalandet anger den i *common law* innehållna normen, denna fixerar de enskildas rättigheter — författningen är intet annat än en generalisering av dessa de enskildas, av domstolarna skyddade frihetsrättigheter, som vila på den oskrivna *the law of the land.* En förändring eller ett avskaffande av en sådan frihetsrättighet skulle kräva, att den engelska rättsordningens fundament störtades över ända.»[4]

De mänskliga rättigheterna. Franska revolutionen. Rättsutvecklingen i Frankrike.

England har ansetts som ett föregångsland i fråga om frihet för pressen och England är det land som först bland alla avskaffade censurinstitutionen. Det moderna tryckfrihetsbegreppet eller rättare den uppfattning om tryckfrihetens natur och legislativa utformning, som under 1800-talet bröt segrande fram på Europas kontinent och i hela den civiliserade världen, skiljer sig emellertid i väsentliga avseenden från den engelska rättens frihetsåskådning.[5] Den stammar

---

[1] DICEY s. 195.

[2] DICEY s. 203. — Jfr också WADES uttryck (DICEY s. lxxvii): »Each man's individual rights are far less the result of our constitution than the basis on which the constitution is founded.»

[3] DICEY a. st.

[4] Se WOLFF s. s. 6 f.

[5] Se om förhållandet mellan engelsk och särskilt fransk frihetsåskådning, DICEYS framställning om »The rule of law», särsk. s. 184 ff. och s. 252 ff. Jfr även JELLINEK, Die Erklärung s. 34 ff. och Allg. Staatslehre s. 398 f. samt DUGUIT III s. 600 f., vilka betona oriktigheten i föreställningen, att den genom franska revolutionen i Europa genombrytande frihetsåskådningen skulle kunna återföras till *Magna Charta* (1215) eller de engelska deklara-

från den franska revolutionen och dess ryktbara *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* av den 4 augusti 1789.

Vi ha sett, att tryckfriheten i England innefattade visserligen frihet från censur men dock icke frihet från preventiva åtgärder i mera vidsträckt grad än vad som gäller verksamheter av annat slag. Alla sådana åtgärder, som kunna bli ansedda såsom förenliga med en engelsmans frihet enligt *Common Law*, kunna företas även mot pressen. Vi ha också sett, att någon allmän tanke- eller åsiktsfrihetens princip icke tillhör engelsk rättsåskådning. Kontinental uppfattning om tryckfrihetens utformning i ett fritt statsskick innehåller däremot, som den följande framställningen närmare skall visa, krav på, att intet slag av preventiva åtgärder mot pressen få företas. Endast efterföljande åtgärder, mot »missbruk» av tryckfriheten, äro tillåtliga. Grundsatsen kommer till uttryck i art. 11 av rättighetsförklaringen, där det heter:

> »La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.»

För den franska revolutionens uppfattning är det väsentligt, att endast *missbruk* av tryckfriheten få föranleda åtgärder. Med »missbruk» förstod man då (i lag bestämt angivna) tillfällen, då utövandet av »rätten till tryckfrihet» medfört intrång på medmänniskornas naturliga rättigheter.[1] Detta uttyddes så, att framförandet av åsikter aldrig i och för sig skulle kunna vara straffbart.[2] I den franska konstitutionen av 1791, som upprepar grundsatsen i art. 11 av 1789 års rättighetsförklaring med ett tillägg som uttryckligt förbjuder censur, uppmärksammas även kravet på tryckfrihetsmåls avdömande under medverkan av jury.[3] Härigenom hade den uppfattning om tryckfrihetens innehåll, som dominerat i

---

tionerna från 1600-talet (*Petition of Rights* av 1627, *Habeas corpus*-akten av 1679 och *Bill of Rights* av 1689), vilka endast haft till syfte att begränsa konungamakten och erkänna parlamentets allmakt, icke att skapa eller erkänna individuella rättigheter.

[1] Jfr art. 4 i rättighetsförklaringen, som lyder sålunda:

> »La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.»

[2] Jfr art. 10 i rättighetsförklaringen:

> »Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.»

Här fastslås alltså, att ingen kan dömas till straff på grund av den åsikt han hyser. I art. 11 uttalas närmare principen, att var och en har rätt att ge uttryck åt och sprida sina tankar och åsikter. Innebörden av, att »missbruk» av denna rättighet icke äro tillåtna, framgår även av art. 10: den av lagen etablerade »l'ordre public» får icke störas, d. v. s. intrång får icke göras på medmänniskornas naturliga rätt till frihet och säkerhet. Jfr Duguit V s. 329 samt nedan s. 90 ff.

[3] Jfr Duguit V s. 411 f.

den politiska debatten under senare tider, slutgiltigt formulerats. Tryckfrihet är enligt denna uppfattning a) frihet från preventiva åtgärder mot pressen b) åsiktsfrihet samt c) upprätthållande av grundsatsen om tryckfrihetsmåls avdömande under medverkan av jury. Enligt rättighetsförklaringens ideologi, vartill vi återkomma, utgjorde »rätten till tryckfrihet» en av människans »naturliga rättigheter», vilken staten var förpliktad att respektera och lämna skydd. Denna uppfattning ledde efterhand till, att tryckfriheten i de flesta författningar »garanterades» såsom en av medborgarnas »grundrättigheter». Tryckfriheten fick härigenom en fjärde bestämning: tryckfrihet i liberal mening råder blott, om den upprätthålles med stöd av författningen, är av konstitutionell natur.

Den engelska friheten är »judge-made». Den har utbildats genom en försiktig rättsutveckling genom praxis. Den är icke doktrinärt invändningsfri men politiskt-praktiskt sett har den visat sig utomordentligt stabil. I Frankrike och de länder, vilkas politiska liv förvandlades genom och efter franska revolutionen, har tryckfriheten däremot förts fram genom lagstiftning. Denna lagstiftning har sökt ge ett helgjutet systematiskt uttryck åt en konsekvent politisk åskådning. Men den sålunda genomförda ordningen har icke varit stabil såsom den engelska. I Frankrike blev den 1789 högtidligt proklamerade tryckfriheten — trots att denna om och om igen upptogs i de många franska författningarna under 1800-talet[1] — icke på ett mera bestående sätt förverkligad förrän ungefär 100 år efter revolutionen, genom den tredje republikens presslag av den 29 juli 1881.

Den franska revolutionen bröt udden av ett system som icke tillstadde någon frihet.[2] Censuren upprätthölls med yttersta stränghet och dödsstraff drabbade den, som tryckte eller tillhandahöll skrifter utan att på förhand ha förvärvat tillstånd härtill. Under 1500- och 1600-talen förekom det i stor utsträckning i Frankrike, att publicister hängdes eller på andra sätt avlivades för att de kringgått censuren eller för att de författat, tryckt eller utkolporterat någon skrift, som ansågs angripa religionen eller vara ägnad att »émouvoir les esprits». Dödsstraffet för dessa brott borttogs 1728 och ersattes med brännmärkning och förvisning till galärerna, en föga mindre grym bestraffningsform. Anträffbara exemplar av brottsliga skrifter brändes offentligt. Detta öde vederfors exempelvis Voltaires »Lettres philosophiques» 1735 och Rousseaus »Emile» 1762. Kontrollen över pressen upprätthölls även genom att rätten att utge och sälja tryckta skrifter var förbehållen vissa privilegierade boktryckare och bokhandlare. Un-

---

[1] Tryckfriheten proklameras sålunda i rättighetsförklaringen av 1793 art. 7, konstitutionen av år III artt. 353 och 355, senatsdekretet av år XII artt. 64—67, kartan av 1814 art. 8, kartan av 1830 artt. 7 och 69 samt konstitutionen av 1848 artt. 8, 84 och 85.

[2] Om den franska pressrättens historia se DUGUIT V s. 410 ff., ESMEIN II s. 626 ff. samt PAPPAFAVA s. 13 ff. jämte av honom angiven litteratur. Se även RYDIN s. 78 ff., 86 ff., 95 ff. m. fl. ställen.

der loppet av 1700-talet började systemet emellertid svikta. Upplysningsmännens skrifter trycktes i utlandet och smugglades över gränserna och landet blev så småningom översvämmat av en bokflod som icke gick att hejda. Med den följde revolutionen.

Idén att i en särskild deklaration sammanfatta människans naturliga rättigheter, som i franska revolutionens författningsarbete framfördes av Lafayette, går tillbaka till det nordamerikanska frihetsverket. Sedan i de amerikanska koloniernas självständighetsförklaring av 1776 uttryck givits åt uppfattningen, att människan har vissa naturliga, oförytterliga rättigheter, vilka det är styrelsernas uppgift att skydda, antog den ena nordamerikanska staten efter den andra *declarations of rights*, avsedda att utgöra den oföränderliga grunden för statens författning. Den första av dessa rättighetsförklaringar var staten Virginias av den 12 juni 1776.[1] I *sec. 12* av denna förklaring inbegripes tryckfrihetens bevarande bland korrelaten till människans naturliga rätt till »enjoyment of life and liberty» i följande ordalag.

> »That the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty, and can never be restrained but by despotic governments.»

Frågan om de amerikanska och franska rättighetsförklaringarnas idéhistoriska bakgrund och inbördes samband har givit upphov till en mycket omfattande litteratur.[2] Den klassiska naturrättsdoktrinen, 1700-talets upplysningsfilosofi, reformationens kamp för trosfrihet ha med olika styrka framhävts som rättighetsförklaringarnas egentliga eller huvudsakliga ideella och historiska grund.[3] Otvivelaktigt ha dessa skilda företeelser samverkat till tanken på en högtidlig rättighetsförklaring i statsförfattningarnas spets liksom till idéinnehållet i de särskilda rättighetsförklaringarna eller rättighetskatalogerna.[4] Rättighetsför-

---

[1] Virginias förklaring är avtryckt hos JELLINEK, Die Erklärung s. 81 ff. I *sec. 1* av denna heter det:

> »That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happines and safety.»

[2] Se härom WALTER JELLINEKS förord till tredje och fjärde upplagorna av GEORG JELLINEKS Die Erklärung samt DUGUIT III s. 626.

[3] I sin berömda »Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte» uppställde GEORG JELLINEK följande teser: de amerikanska rättighetsförklaringarna utgöra omedelbart förebild för den franska rättighetsförklaringen av 1789; Rousseaus *contrat social* kan icke ha varit förebild för denna; naturrättsdoktrinen ensam hade aldrig lett till uttryck i lag åt människorättigheterna; historiskt gå rättighetsförklaringarna åter till kampen för religionsfrihet, (jfr WALTER JELLINEK a. st.). Riktigheten av dessa teser torde numera få anses i det väsentliga fastslagen. Måhända måste JELLINIK dock anses ha alltför starkt understrukit den protestantiskt religiösa bakgrunden till de amerikanska förklaringarna samt betydelsen av det amerikanska inflytandet på den franska rättighetsförklaringen. Jfr DUGUIT III s. 617 ff.

[4] Jfr ESMEINS förmedlande uppfattning, I s. 594 not 61.

klaringarna äro genomsyrade av de vid slutet av 1700-talet allmänt accepterade naturrättsdoktrinerna. Locke's och de franska upplysningsfilosofernas skrifter voro välkända för de amerikanska frihetskämparna, vilka i de statshandlingar, som skapade bland annat rättighetsförklaringarna, sågo uttryck för den uppfattning om staten, som kommit till uttryck i Rousseau's »Du contrat social». Till naturrättens och upplysningens från Europa hämtade tankegods hade man så i Amerika att lägga de ur den egna striden för religiös tolerans, först i England och sedan i kolonierna, framsprungna frihetsidéerna. Oväsentlig vid bedömandet av den amerikanska utvecklingen kan icke heller den medfödda engelska traditionen vara, ej heller erfarenheterna från en långvarig och utvecklad, politiskt fostrande självstyrelse.[1]

Någon rättighetsförklaring intogs icke i den 1787 antagna och från 1789 i kraft trädda amerikanska förbundsförfattningen. En rättighetskatalog har däremot fogats till denna genom dess tio första år 1791 ikraftträdda *amendments*. Kongressen förbjudes härigenom bland annat att stifta en lag, som skulle inskränka yttrande- eller tryckfriheten. Skyddad icke minst genom landets mäktiga, grundlagsvärnande domstolar består denna konstitutionellt förankrade tryckfrihet alltjämt i Förenta staterna.[2]

Uppfattningen att rättighetsförklaringen icke ger upphov till några »rättigheter» utan endast lämnar en redogörelse för rättigheter, som människan besitter av naturen, har kommit till pregnant uttryck i ett yttrande av Sieyès. Den allmänna meningen uttrycker sig illa, uttalade han, då den kräver en lag för etablerande av pressfrihet. »Det är», fortsätter han, »icke med stöd av en lag, som medborgarna tänka, tala, skriva och publicera sina tankar; det är med stöd av deras naturliga rättigheter, rättigheter, som människorna medfört i samhället och för vilkas upprätthållande de instiftat lagen och alla de andra offentliga medel som värna dem.» Den lag som behövs är, fortfar Sieyès, en lag, som medför de *inskränkningar* i människans naturliga handlingsfrihet, som äro nödvändiga för utstakande av de gränser, som skola hindra henne från att göra intrång på medmänniskornas rätt och frihet.[3] De mänskliga rättigheterna ansågos alltså såsom inneslutna i den högre, också staten och dess laggivande organ förbindande rätten. De existera oberoende av staten. Men det är dennas uppgift och plikt att tillse att de icke antastas, »Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme», heter det

[1] Se om den nordamerikanska författningsutvecklingen före 1776, exempelvis översikten hos BERLIN, Udsigt over Forfatningsudviklingen s. 151 ff. Om rättighetssystemets utbildande under den amerikanska revolutionen se JELLINEK, Die Erklärung s. 64 ff. Utvecklingen av den amerikanska pressens ställning behandlas av PAPPAFAVA s. 111 ff. En betydelsefull faktor i självständighetskampen utgjorde koloniernas press, som tidigt intagit en relativt självständig och inflytelserik hållning gentemot den engelska kronan.

[2] Om amerikanska tryckfrihetsförhållanden se den av DARESTE IV s. 58 not 4 angivna litteraturen.

[3] Se CHASSAN II s. 704 f.

i rättighetsförklaringens art. 2. På detta sätt når man fram till den uppfattning, som sedermera spelat så stor roll i det författningslegislativa tänkandet, att staten har att lämna *garantier* till värnet av de mänskliga rättigheterna. Den har att tillse, att den allmänna lagen utformas så, att dessa icke trädas för nära av myndigheter och enskilda. Men garantiplikten bör också ta sig uttryck däri, att staten i sin konstitution förbjuder angrepp mot dem och på detta sätt bygger ett värn också mot dem, som utforma de allmänna lagarna.[1] Tankegången återfinner man i själva ingressen till den franska rättighetsförklaringen, där det heter:

> »Les représentants du peuple francais ... ont résolu d'exposer dans une déclaration solenelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme ... afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant etre à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ...»

Förklaringens innehåll skall vara en mall för statslivet i dess helhet. Den naturrättsliga åskådning, som besjälade revolutionens författningsverk och tar sig särskilt uttryck i läran om människorättigheterna och om »garanterandet» av dem, har starkt påverkat fransk rättsteori intill senaste tid och dominerar särskilt Duguits statslära, sådan den kommer till uttryck i hans *Traité*.[2] Duguit har däri omsorgsfullt utvecklat tanken på lagarnas inbördes hierarki, som antydes redan i rättighetsförklaringen.[3] En »högre» rätt (»droit supérieur») anses förbinda staten i dess verksamhet. Rättighetsförklaringen innehåller ett konstaterande av vissa betydelsefulla moment i denna högre rätt. Författningsgivaren — grundlagsstiftaren — är bunden av denna. Han förbinder i sin tur den allmän lag stiftande makten, vars beslut slutligen förbinda den verkställande makten, allt under förutsättning av de ifrågavarande beslutens förenlighet med den högre rätten. Hela statsverksamheten är på detta sätt ett utflöde av denna.[4]

Rättighetsförklaringens uppfattning om vissa den enskilda människans naturliga rättigheter, vilka hon är berättigad att hävda också *gentemot* staten och som denna är skyldig att respektera och skydda, är en individualistisk, en »liberal» uppfattning. Såsom upphovsman till denna kan, betonar Duguit, bland

---

[1] Jfr DUGUIT, särsk. III s. 604 ff. Rättighetsförklaringen är, skriver DUGUIT, »la lo fondamentale s'imposant au législateur constituant et au législateur ordinaire, et celui-là ne fait que remplir l'obligation que lui impose la loi supérieure, en faisant interdiction á celui-ci de violer les principes de cette loi supérieure».

[2] Jfr ROSS, Theorie der Rechtsquellen s. 15 ff.

[3] Se DUGUIT III kap. 6.

[4] Innehållet av den »droit supérieur», varav staten enligt DUGUIT är bunden, framgår enligt hans åskådning ur »la conscience collective du peuple». »Le fondement du droit est la solidarité ou interdépendance sociale», skriver han på ett ställe (III s. 640). Ur denna »solidaritet» deducerar han så de plikter — negativa och positiva — han anser åvila staten. Jfr också nedan s. 53 ff. och 85 ff.

revolutionens teoretiker Rousseau icke räknas.[1] Rousseau uppfattar folket som suveränt och därför principiellt obundet också av hänsyn till individernas »rättigheter».[2] Han erkände icke någon rätt för den enskilde att fritt ge uttryck åt opinioner. Han påpekar i sin »Du contrat social», att vissa sociala trosformer äro nödvändiga för samhället. Om suveränen (folket) än icke kan tvinga någon att omfatta denna tro, kan dock den utstötas ur samhället, som icke gör så. Han kan, säger Rousseau, utstötas icke såsom »impie», men såsom »insociable», »incapable d'aimer sincèrement les lois, la justice et d'immoler au besoin sa vie à son devoir». Rousseau tillägger: »Que si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces mêmes dogmes, se conduit comme ne les croyant pas, qu'il soit puni de mort; il a commis le plus grand des crimes; il a menti devant les lois.»[3] »Samhällsfördraget» förbinder alltså den enskilde, vilken fingeras ha givit sin anslutning till detta fördrag, att omfatta vissa uppfattningar, vilka äro av betydelse för samhället. Den enskildes frihet medges såsom »ursprunglig», »naturlig», men den berövas honom samtidigt genom fiktionen om det ingångna »fördraget». Detta fördrag borde dock, även enligt Rousseau, tänkas vara avslutat så, att den enskilde »förbehållit» sig vissa rättigheter, som s. a. s. icke gå in i avtalet. Det är ju på detta sätt Locke m. fl. tänkt sig förhållandet, att vissa av människans »naturliga» rättigheter bestå gentemot staten och icke kunna trädas för när av denna. Rousseau kommer ifrån det motsägelsefulla i sin uppfattning genom satsen, att den enskilde visserligen har kvar de rättigheter han icke avstått men att det är suveränen ensam, som avgör, i vilken utsträckning ett avstående skett.[4]

Rousseau är, säger Duguit, »le père du jacobinisme sectaire et tyrannique».[5] Faktum är, att jakobinismen icke i praktiken respekterade den 1789 högtidligt proklamerade opinionsfrihetens princip. Genom lagstiftning mot »suspekta personer» inskred man bland annat mot dem, som genom sitt författarskap gjort sig kända som »frihetens fiender».[6] Man undertryckte de pressalster, vars innehåll icke passade, och särskilt vände man sig mot den periodiska pressen. En

---

[1] DUGUIT III s. 615 ff. och V s. 328 f. Jfr även JELLINEK, Die Erklärung s. 5 ff.

[2] Jfr följande uttalande av ROUSSEAU i »Lettres écrites de la montagne», (*part II, lettre 7*):
»Dans tout État politique il faut une puissance suprème, un centre où tout se rapporte, un principe d'où tout dérive, *un souverain qui puisse tout* ... Il est de l'essence de la puissance souveraine de ne pas pouvoir être limitée; elle peut tout ou elle n'est rien. Comme elle contient éminemment toutes les puissances actives de l'État et qu'il n'existe que par elle, elle n'y peut reconnaitre d'autres droits que les siens et ceux qu'elle communique, Autrement les possesseurs de ces droits ne feroient point partie du corps politique; ils lui seroient étrangers par ces droits qui ne seroient pas en lui; et la personne morale, manquant d'unité, s'évanouirait.»

[3] Du contrat social, *livre IV, chapitre VIII.*

[4] Du contrat social, *livre II, chapitre IV.* Jfr DUGUIT III s. 616 f. samt ESMEIN I s. 579 ff.

[5] DUGUIT III s. 615 f.

[6] Se DUGUIT V s. 330.

rad lagar riktade mot pressens frihet sågo efterhand dagen. Under konsulatet och det följande kejsardömet blevo de undertryckande åtgärderna endast strängare. Uppfattningen om skyldigheten för den enskilde att tro, vad de styrande ansågo lämpligt att han skulle tro, blev satt i system. Redan 1800 begränsades sålunda antalet tidningar i Paris och 1810 underställdes pressen ett veritabelt polisregemente, som så småningom gjorde landets samtliga tidningar till direkta redskap för regeringen. Det fanns under denna tid, har man sagt, blott *en* tidningsutgivare i Frankrike och det var kejsaren. Trots att kartan av 1814 i princip erkände tryckfriheten upprätthölls censuren även efter kejsardömets fall, detta med stöd av en lag den 21 oktober 1814. Genom den liberala lagstiftningen av 1819 försvann censuren emellertid, men denna lagstiftning ersattes redan efter ett år av en ny, som åter, nu även genom införande av en appelldomstolarnas indragningsmakt, lade pressen helt i bojor. Sedan en lag av den 18 juli 1828 för en tid återinfört grundsatserna av 1819 upphävdes tryckfriheten genom en av juliordonnanserna 1830 och lagen av 1814 promulgerades på nytt. Juliordonnanserna ledde emellertid till revolutionen, som i sin tur medförde en ny författning, kartan av 1830, i vars art. 7 stadgades följande:

> »Les Francais ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois. La censure ne pourra jamais être rétablie.»

Den senare meningen hade icke funnits intagen i kartan av 1814. Den första meningen däremot var hämtad från denna, ehuru i 1830 års formulering borttogs den efterföljande bisatsen: »qui doivent réprimer les abus de cette liberté». Censuren var alltså återigen, »för alltid», avskaffad. Man återgick till 1828 års liberala lagstiftning, vilken i enlighet med art. 69 i kartan kompletterades med nya bestämmelser om pressmåls avgörande under medverkan av jury. Presslagstiftningen skärptes emellertid under de växlingsrika åren som följde bl. a. genom krav på tidningsutgivares borgen och genom invecklade bestämmelser om bokhandel och kolportage. Ett dekret den 17 februari 1852 instiftade bland annat rätt för regeringen att förbjuda utgivandet av nya tidningar och att indra existerande. Denna indragningsmakt överfördes dock genom en lag av 1868 till domstolarna. Samtidigt avskaffades kravet på särskilt tillstånd såsom förutsättning för rätten att utge tidning och gjordes de stämpelpålagor, som åvilade pressen, mindre tyngande. Stämpelskatten avskaffades helt och hållet 1870, då man även återupptog jurysystemet, vilket frångåtts genom att 1852 års dekret hänfört alla pressdelikt till avgörande av *les tribunaux correctionels*. Ytterligare lagstiftning tillkom 1871 och 1875, varigenom pressens rättsförhållanden blevo ytterligare tillkrånglade och dess frihet förblev diskutabel. Först sedan senaten 1879 erhållit en republikansk majoritet och Mac Mahon såsom president efterträtts av Grévy, blev det möjligt att införa en presslagstiftning, som bringade reda i förhållandena och samtidigt skapade full pressfrihet. Detta skedde genom den intill omvälvningen i anledning av det 1939 utbrutna stormaktskriget trots mångahanda ändringar gällande lagen av den 29 juli 1881,

vilken Duguit beskriver såsom »la charte de la liberté de la presse en France».[1] Det är först genom 1881 års lag, som den alltsedan revolutionen i princip erkända tryckfriheten blev verklighet i Frankrike.

Den franska presslagen hade icke grundlagskaraktär, är icke en, enligt Duguits från Bryce och Dicey hämtade terminologi, »loi constitutionelle rigide» och kunde följaktligen ändras utan iakttagande av de särskilda formerna för författningsändring (enligt art. 8 i författningslagen av den 25 februari 1875). Någon »garanti» av tryckfriheten återfanns överhuvudtaget icke i den tredje republikens författning. Tryckfriheten i den tredje republikens Frankrike skulle av denna anledning kunnat betraktas som ofullständig enligt den liberala tryckfrihetsuppfattningen. Denna brist reparerades emellertid av Duguit sålunda, att han uppfattade 1789 års rättighetsförklaring såsom besittande »la valeur positive d'une loi», en »lag» emellertid, som till sin art skilde sig från och var överordnad själva författningen.[2] Enligt Duguits framställning i hans *Traité* är, som redan berörts, rätten hierarkiskt uppbyggd sålunda, att i spetsen står »un principe de droit supérieur, tel qu'il est aperçu par la conscience collective du peuple», varefter i rangordning följa författningslagen i sträng mening samt slutligen den ordinära lagen. Duguit betecknar såsom en »loi inconstitutionelle» eller »loi contraire au droit» varje lag, som strider mot en grundsats av högre rättslig valör.[3] Han anser en sådan lag såsom en nullitet och varje medborgare berättigad att göra motstånd mot dess tillämpning liksom f. ö. mot varje statshandling, som saknar legalitet i den materiella mening Duguit uppfattar detta begrepp.[4] Att med utgångspunkt från denna naturrättsliga lärobyggnad uppställa den frågan — skildrad såsom »une question de droit positif français» — om rättighetsförklaringen av 1789 är gällande lag i Frankrike och om grundlagsstiftaren eller den ordinära lagstiftaren, som stiftar en lag i strid med rättighetsförklaringens grundsatser, åstadkommer en »loi contraire au droit», är motsägelsefullt. Duguit utgår ju från, att förklaringens innehåll icke blott icke strider mot den »högsta» rätten, såsom han uppfattar den, utan rentav utgör en väsentlig del av innehållet i denna.[5] Förklaringens grundsatser — vilka, vare sig de innehölles i en formell lag eller icke, om de stredo mot »le droit supérieur», skulle vara »contraire au droit» och därmed i avsaknad av all legalitet — äro ju enligt Duguit förbindande, även om de icke innehållas i »positiv fransk rätt». De ligga utanför eller »över» denna samtidigt som denna *icke är* »positiv fransk rätt» i den mån den strider mot dessa grundsatser. Det motsägelsefulla redan i själva frågeställningen endast framhäves, som naturligt är, av det svar Duguit lämnar

---

[1] DUGUIT V s. 420.

[2] Se DUGUIT III s. 605 ff.

[3] Se DUGUIT III s. 709 ff. om »les lois contraires au droit».

[4] Jfr DUGUIT III s. 790 ff. om »la résistance à l'oppression». Rätten härtill förkastas av ESMEIN (II s. 588 ff.) såsom samhällsupplösande.

[5] Jfr DUGUIT III s. 605.

på sin uppställda fråga.[1] Det framgår av hans tidigare framställning, skriver han, att frågan måste besvaras så, att rättighetsförklaringen utgör fransk rätt. Man hade, fortfar han, 1789 avsikten att uppställa »le pacte social» för det pånyttfödda Frankrike och därvid formulera »la loi fondamentale qui s'imposerait à tout législateur». Detta framginge av ett flertal yttranden under författningsverket, enligt vilka rättighetsförklaringen vore en principdeklaration tillämplig på »tous les gouvernements» och »la loi fondamentale des lois de notre nation et de celles de autres nations qui doit durer autant que les siècles». Esmein hävdar emellertid, att rättighetsförklaringen icke är positiv rätt och f. ö. aldrig haft denna karaktär utan endast varit att fatta såsom en politisk programförklaring.[2] Häremot har Duguit häftigt opponerat.[3] Han betonar, att en författningslag eller allmän lag i strid med rättighetsförklaringen skulle vara inkonstitutionell. Han uttalar sig härvid understundom som om han fattade rättighetsförklaringen såsom utrustad med också en rent formell lagkaraktär, som skulle göra den till »positiv rätt», ehuru av natur att vara evigt oföränderlig. Den kan icke upphävas och den upphäves icke, betonar han, därigenom att 1791 års konstitution, med vilken den hängde samman, upphörde att gälla. Förklaringen var nämligen icke en del av denna konstitution. Den hade antagits för sig 1789 och den hade endat placerats såsom en inledning till konstitutionen, icke inkorporerats med denna.

Duguits uppfattning av 1789 års rättighetsförklaring såsom positiv fransk rätt kunde självfallet, trots dess metafysiska motivering, vara av rättslig betydelse, nämligen försåvitt den omfattades av den allmänna meningen i Frankrike och lagstiftaren faktiskt ansåg sig bunden av rättighetsförklaringen såsom av en grundlag eller om den motsvarade en bestämd juristuppfattning och de franska domstolarna såsom de amerikanska hade makt att pröva lagars överensstämmelse med konstitutionen. Redan Esmeins opposition utgör emellertid tillräckligt belägg för meningen, att dessa förutsättningar icke hålla streck.[4] Rättighets-

[1] Se DUGUIT III s. 606 ff.

[2] Se ESMEIN I s. 591 ff.

[3] I polemiken mot Esmein framträder ytterligare det förvirrade i Duguits frågeställning. Man observere följande: »Comment prétendre que la Déclaration des droits n'a qu'une valeur doctrinale et point une force législative, quand la législation positive tout entière n'a, dans la conception individualiste, de valeur et de force qu'autant qu'elle est la mise en oeuvre des principes juridiques formulés dans la Déclaration? Comment le texte qui contient l'énoncé de ces principes ne serait-il pas une loi? Dans la doctrine individualiste, qui est encore à la base de notre droit positif, la force obligatoire de la loi dérive bien plus de sa conformité aux principes que de la volonté nationale telle quelle.» DUGUIT III s. 607 f.

[4] ESMEIN anmärker (I s. 599 ff.), att det kan synas märkvärdigt, att icke författningen av 1875, i likhet med t. ex. författningen av 1870, fastslår, att 1789 års grundsatser utgöra basen för Frankrikes författningsrätt. Saken har sin naturliga förklaring däri, uttalar han, att man 1875 önskat begränsa sig till att uppställa praktiska regler för statens funktionerande och avhållit sig från teoretiska spekulationer. Nationalförsamlingen ansåg »onödigt» att på nytt proklamera rättigheterna av 1789. Esmein frågar sig då, om icke denna underlåtenhet

förklaringen av 1789 kan därför icke sägas ha innefattat något stöd åt tryckfriheten i den tredje republiken, jämförligt exempelvis med det stöd tryckfriheten har i Förenta staterna genom författningen eller i England till följd av en mycket bestämd allmän rättsuppfattning. Ett *visst* stöd hade den liberala tryckfriheten givetvis i den tredje republikens revolutionära traditioner, i den betydelse rättighetsförklaringen allmänt tillmätes i den franska statsrättslitteraturen samt i Frankrikes demokratiska författning, liksom f. ö. även i Duguits utomordentliga anseende som författningsauktoritet. Såsom skydd för tryckfriheten hade dessa faktorer emellertid endast en mera obestämd, politisk betydelse.

Bortser man emellertid från frågan om »grundlagsskyddet», är förhållandet, att vidsträckt tryckfrihet genomförts i Frankrike i och med 1881 års lagstiftning.[1] Denna lagstiftning uppställer för tankens uttrycksmedel, säger Barthélemy med viss överdrift, »le régime le plus libéral du monde entier».[2] En grundtanke i densamma är otillåtligheten av preventiva åtgärder mot pressen. Det allmänna kan inskrida endast med efterföljande åtgärder — repression eller reparation — och dessa skola handhas av domstolarna, icke av administrativa myndigheter. Vidare skola tryckfrihetssaker, med vissa undantag, avdömas med jury. En med hänsyn till tidigare erfarenheter i Frankrike viktig sida av pressfriheten ansågs enligt 1881 års lagstiftning friheten att utkolportera pressalster och affischera om dem även vara. Tryckeri- och bokhandelsnäringarna äro enligt 1881 års lagstiftning fria yrken, vilkas utövande icke kräver särskilda tillstånd eller formaliteter, frånsett skyldigheten att åsätta pressalster uppgift om boktryckarens namn och hemvist och att avlämna arkiv- och granskningsexemplar av vad som tryckes. Bland pressdelikten enligt denna lagstiftning inta själv-

medför mycket betydelsefulla modifikationer i den franska statsrätten. Så skulle ha varit fallet exempelvis i Förenta staterna, svarar han, där författningsgarantierna ha utomordentlig praktisk betydelse, men icke så i Frankrike och detta av två skäl. Dels skulle rättigheternas proklamerande i författningen icke utgöra tillräcklig grund för deras bestånd, vilket nödvändigtvis förutsätter förefintligheten av en lagstiftning, som *begränsar* dem med hänsyn till medmänniskornas frihet och den allmänna ordningen. Dels skulle, säger Esmein, en lag, som stiftades i strid med en rättighetsgaranti i författningen, icke vara en nullitet. (Märk motsatsställningen till Duguit!) Varken den verkställande eller den dömande makten skulle motsätta sig att tillämpa den, då de franska domstolarna icke ha rätt att pröva lagars författningsenlighet. (Även i detta hänseende har Duguit annan mening. Se DUGUIT III s. 724 f.). F. ö., tillägger Esmein, äro de medborgerliga rättigheterna ingenstädes bättre skyddade än i England och dock har dess parlament en obegränsad lagstiftningsmakt. Den bästa garantien ligger därför i »l'esprit national» och möjligen också i tvåkammarsystemet. Icke utan fog har Duguit (III s. 608) mot detta sistnämnda uttalande genmält, att nationalkaraktären och sederna icke i Frankrike äro desamma som i England och att jämförelsen med engelska förhållanden därför inte har grund för sig.

[1] Se om den franska presslagstiftningen DUGUIT V s. 420 ff. samt till denna framställning uppgiven litteratur (s. 434). Den av PAPPAFAVA (s. 13 ff.) uppgivna litteraturen är föråldrad. CHASSANS *Traité* är emellertid av stort intresse på grund av sin oerhörda rikedom på sakuppgifter och minutiöst genomförda systematik.

[2] BARTHÉLEMY, Le gouvernement de la France s 231 f.

fallet förtals- och ärekränkningsbrotten en särskilt framträdande plats. Av dessa förekomma endast brott riktade mot en »fonctionnaire» för hans ämbetsutövning till behandling vid *la cour d'assises*, där skuldfrågan prövas av jury.[1] Att märka är, att den tilltalade därvid äger till sitt fredande föra bevisning om sanningen av den beskyllning, som föranlett åtalet. Detta sammanhänger därmed, framhåller Duguit, att varje medborgare, som utrustats med ett allmänt uppdrag, bör vara ansvarig inför opinionen för det sätt, varpå han handhar detta. Han har därför icke att beklaga sig över, om med sanningen överensstämmande, om ock defamatoriska uppgifter rörande hans tjänsteutövning framläggas för allmänheten. I detta ligger en viktig garanti för de enskilda mot administrativt godtycke och tillika ett incitament till ett ansvarsfullt handläggande av allmänna angelägenheter, »La presse a une haute mission à remplir», konstaterar Duguit och frågar samtidigt: »en a-t-elle toujours compris l'importance et la gravité?»[2] Mot enskilda riktade förtals- och ärekränkningsbrott handläggas däremot utan jury av *le tribunal correctionnel*. Pressens kritiserande uppgift har ansetts icke gälla privatlivets domäner och sanningsbevisning är i dessa fall därför icke tillåten, brotten ligga icke under allmänt åtal och rättegångsreferat från mål av detta slag få icke publiceras. Även för den periodiska pressens del betydde 1881 års lag frihet från censur och andra preventiva åtgärder. Särskilt tillstånd erfordrades icke för utgivande av tidning, någon slags indragningsmakt förefanns ej, ej heller något borgenssystem. Vid behandlingen av »den liberala presslagen» återkomma vi till vissa sidor i 1881 års franska lagstiftning.

Det liberala genombrottet.

Revolutionen i Frankrike gav våldsam politisk aktualitet åt »upplysningens» idéer. Med revolutionens kraft bröto de under 1800-talet igenom i den västerländska världen, varvid engelskt politiskt tänkande — Blackstones jurisprudens samt Benthams, James Mills och John Stuart Mills politiska skriftställarskap — bidrog till att giva dem formuleringar, som passade de praktiska reformsträvandena och lagstiftningsmetodiken. Nya författningar, präglade av liberala och demokratiska tänkesätt, sågo dagen, särskilt i tiden kring de revolutionära händelserna 1830 och 1848. Den franska rättighetsförklaringens åskådning trängde in också i process- och straffrätten och förde till seger kravet på betryggande domstolsorganisation och domstolsförfarande, liksom grundsatsen *nulla poena sine lege* i straffrättskipningen, samt mildrade straffsatserna och formerna för straffverkställigheten.[3] Kravet på tryckfrihet var mycket väsentligt, både

[1] Begreppet »fonctionnaire» fattas därvid mycket vidsträckt. Se DUGUIT V s. 429.

[2] DUGUIT V s. 430.

[3] Märk särskilt artt. 5 samt 7—9 i rättighetsförklaringen. I art. 7 heter det: »Nul homme ne peut être accusé, arreté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes

som mål och som medel, för denna på segertåg stadda liberalism och vidgad tryckfrihet blev betecknande för den politiska utvecklingen till 1800-talets slut, eller, om man så vill, till världskrigets utbrott. Rätten till fri meningsyttring genom pressen uppfattades som »ett korrelat till civilisationen».[1]

I Belgien genomfördes pressfriheten på bestående sätt redan genom konstitutionen av den 7 februari 1831, som vid Belgiens indragande i krig 1940 alltjämt var gällande.[2] Konstitutionen var en följd av den revolution, som utbröt i Belgien i september 1830 under inflytande av den franska julirevolutionen och varigenom förbundet med Holland kastades överända. Den anslöt sig nära till den franska rättighetsförklaringens idéer och Belgiens statsrätt har härigenom kommit att i mycket hög grad bära spår av dem. Den belgiska författningen har varit av stor betydelse såsom modell i andra länders liberala författningssträvanden och dess grundsatser inta en framträdande plats i den författningsteoretiska litteraturen.[3] Belgien måste därför betraktas som ett liberalt föregångsland både ur praktisk politisk och ur teoretisk statsvetenskaplig synpunkt. Dess i författningen »garanterade» pressfrihet och dess pressrätt ha därför också stort historiskt komparativt intresse. Art. 18 i konstitutionen definierar pressfriheten på följande sätt:

> »La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie: il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.
>
> Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.»

Även art. 98 i konstitutionen bör i detta sammanhang uppmärksammas. Den lyder sålunda:

> »Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse.»

Liksom i England och Frankrike bidrogo i Tyskland de filosofiska skriftställarna till det liberala genombrottet. Frihetsidéerna fingo stöd hos Kant och framför allt Fichte, som lidelsefullt förfäktade den franska revolutionens sak.[4] De revolutionära idéernas framryckning i Tyskland medförde till en början en

---

qu'elle a prescrites, . .» — Art. 8: »La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulgée antérieurement au délit et légalement appliquée.» — I art. 9 framhäves det, att ingen är att anse såsom brottslig, innan han blivit förklarad skyldig.

[1] Se förordet till PAPPAFAVAS under början av 1900-talet utgivna arbete. Jfr också uttalandena av RYDIN s. 69 ff. och BRYCE, Modern democracies I s. 104 f.

[2] Se om pressfrihetens utveckling i Belgien ORBAN III s. 433 ff.

[3] Se t. ex. DICEYS behandling av den belgiska författningsrätten i hans framställning av »the rule of law».

[4] Se om frihetens betydelse för rätten enligt Kant, HÖFFDING II s. 81 f. Jfr även ROSS, Prolegomena s. 325 f. samt framställningen hos BOLIN II s. 196—234 om Kants och Fichtes förhållande till revolutionen.

skärpning av presscensuren. Det var ju från pressen faran hotade. Genom beslutet i Karlsbad den 20 september 1819 åtogo sig de tyska furstarna sålunda uttryckligen plikten att var inom sitt land genomföra censur i all dess stränghet. Beslutet kunde emellertid icke upprätthållas. 1848 års händelser kastade det helt över ända. Redan den 3 mars proklamerades tryckfrihet och genom författningsverket av 1848 och 1849 erhöll tryckfriheten konstitutionell förankring. Alla slags preventiva åtgärder förklarades som otillåtna; mål om pressförbrytelser skulle avdömas med jury. Ehuru dessa grundsatser icke i allt efterlevdes, återkom likväl icke censuren. Den 7 maj 1874 fick tyska riket slutligen en enhetlig, liberal presslag, vilken i vissa delar alltjämt är gällande.[1]

Också i Österrike härskade sedan gammalt censursystemet, då revolutionshändelserna 1848 framtvingade en annan ordning.[2] En presslag av den 31 mars 1848 upphävde censuren och principen om tryckfrihetsmåls avgörande under medverkan av jury infördes i lagstiftningen. På 1850-talet avskaffades jurysystemet emellertid och en indragningsmakt infördes, som väsentligt inskränkte pressens frihet. Denna indragningsmakt försvann genom lagstiftningen på 1860-talet, nämligen särskilt presslagen av 1862 och 1867 års *Staatsgrundgesetz*, vilken erkände en rätt för envar att fritt yttra sin mening »innerhalb der gesetzlichen Schranken», förbjöd censur och på nytt fastslog, att tryckfrihetsmål skulle avgöras under medverkan av jury. 1860-talets lagstiftning medförde likväl icke full tryckfrihet. Detta berodde dels därpå, att den innehöll ett absolut förbud mot kolportage, dels därpå, att möjlighet förelåg för regeringen att suspendera den i och för sig begränsade »rätt till tryckfrihet» som förelåg — vilket med största eftertryck skedde under världskriget — och dels slutligen på möjligheten för åklagarmakten att i stället för ett åtal mot den för en viss skrift ansvarige personen anställa ett mot själva skriften riktat förfarande, »das objektive Verfahren».[3] Åklagaren kunde nöja sig med att påkalla domstols förklaring, att innehållet i en skrift var brottsligt, i följd varav skriftens spridning förbjöds. Ett sådant avgörande kunde träffas av fackdomare utan jury i ett icke offentligt förfarande och utan den ansvarige författarens hörande. En skrift kunde genom detta summariska förfarande bli indragen, trots att förutsättningarna för en fällande dom mot den ansvarige författaren icke förelågo, och »det objektiva förfarandet» blev därför, ehuru betraktat som en förmån för pressen, ett effektivt vapen mot denna. Först efter världskriget blev 1860-talets lagstiftning ersatt med en modern liberal

---

[1] Om den senare pressrättsliga utvecklingen i Tyskland se nedan s. 64 f. och s. 142 ff. Den tyska pressrätten under det liberala skedet behandlas av HÄNTZSCHEL, Pressrecht, samt i av honom (s. XII ff.) angiven litteratur. Jfr även PAPPAFAVA s. 27 ff. med litteraturhänvisningar.

[2] Om den äldre österrikiska presslagstiftningen se PAPPAFAVA s. 189 ff. Om det liberala Österrikes pressrätt, se KADEČKA.

[3] Se härom KADEČKA s. 16 och PAPPAFAVA s. 237 ff.

presslag, lagen av den 7 april 1922, vars konstitutionella grund utgjordes av den provisoriska nationalförsamlingens beslut den 30 oktober 1918, enligt vilken censuren fullständigt utdömdes såsom stridande mot statsborgarnas »Grundrecht» och därför »rechtsungültig». Sedermera har Österrike trätt ur de demokratiska staternas led. Redan den korporativa författningen av den 1 maj 1934 tillät uttryckligen, att censur över pressen infördes, och därefter har genom Österrikes anslutning till Tyskland detta lands nationalsocialistiska pressregim utsträckts även till Österrike.

I Sverige blev ett vittgående tvång å yttrande- och tryckfriheten redan 1766 förbytt i vidsträckt frihet.[1] Genom att grundlagskaraktär tillerkändes 1766 års tryckfrihetsförordning blev Sverige det första land, där tryckfrihetens princip uttryckligt stadfästes i författningen, låt vara att grundlagsbegreppet var oklart och att den vunna tryckfriheten icke bestod mer än få år. En bestående tryckfrihet inneslutande (sedan 1815) jämväl juryprincipen, genomfördes i Sverige först genom 1809 års revolution och 1812 års tryckfrihetsförordning. Denna tryckfrihet vidlåddes emellertid ända till riksdagen 1844—45 av den betydelsefulla inskränkning, som indragningsmakten utgjorde. Den för svensk tryckfrihet säregna vidsträckta offentligheten åt allmänna handlingar förverkligades redan i 1766 års förordning för att även den på nytt återkomma i grundlagsverket från 1809.

I Danmark[2] hade censursystemet härskat ända till Struensees reskript av den 14 september 1770, som med ett slag proklamerade tryckfrihet. Under åren härefter inskränktes denna tryckfrihet emellertid genom en rad förordningar, vilka icke voro fria från bestämmelser med en censurlagstiftnings verkan. Den som en gång förbrutit sig mot presslagstiftningen kunde sålunda enligt § 20 i förordningen av den 27 september 1799 underkastas vederbörande polismästares censur beträffande skrifter han därefter ville publicera. Utgivandet av tidningar förutsatte enligt ett plakat av 1810 kungligt privilegium, vilket icke meddelades utan att utgivaren »frivilligt» underkastade sig censur, och mycket nära ett regelrätt censurstadgande stod den 1814 införda bestämmelsen om polismyndighetens »foreløbige Gennemsyn» av redan tryckta periodiska skrifter och småskrifter, innan dessa fingo utspridas. Granskningen kunde medföra beslagtagande. Bestämmelsen tvingade därför utgivarna att av försiktighetsskäl underställa själva manuskriptet polismyndighetens förhandsgranskning. Det skickelsedigra året 1848 kastade emellertid även de danska politiska förhållandena överända. Den

[1] Rättsutvecklingen i Sverige behandlas närmare nedan s. 151 ff.

[2] Om den danska pressrätten se KRABBE, Dansk Presseret. Den danska pressrätten *före* 1938 års lagstiftning har behandlats av KRABBE i Das dänische Pressrecht, och i Borgerlig Straffelov s. 607—628. Om den danska pressrättens historia se KRABBE 1939 s. 9 ff. samt BERLIN, Statsforfatningsret II s. 427 ff., ävensom där angiven litteratur.

24 mars 1848 upphävdes samtliga författningar rörande pressen av senare datum än förordningen av 1799 ävensom nyssberörda § 20 i denna förordning. I den liberala grundlagen av 1849 bestämdes därefter, att censur eller andra preventiva åtgärder mot pressen aldrig någonsin skulle få återinföras i Danmark och denna grundsats går igen i 1915 års danska författning, vars § 84 har följande lydelse:

> »Enhver er berettiget til paa Tryk at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Forholdsregler kan ingen Sinde paa ny indføres.»

En ny presslag utfärdades på den nya ordningens grund den 3 januari 1851. Denna lag har på senare tid ersatts av »Lov om Pressens Brug» av den 13 april 1938. 1799 års danska förordning blev införd även på Island.[1] Den ersattes efter omvälvningen i Danmark av pressförordningen av den 9 maj 1855, vilken i allt väsentligt överensstämmer med den danska lagen av 1851. Sin konstitutionella grund har tryckfriheten på Island i 1920 års författning, vars artikel 68 överensstämmer med nyssberörda danska grundlagsstadgande, ehuru orden »paa ny» icke återfinnas i den isländska lagtexten, då man ansett, att censursystemet i egentlig mening aldrig härskat på Island.

I Norge[2] upphävdes censuren genom Struensees berörda reskript av den 14 september 1770, varefter även senare danska författningar före Danmarks förlust av Norge erhöllo giltighet där. Bland dessa författningar var den viktiga 1799 års förordning, vilken till dels upphävdes genom 1842 års norska strafflag och helt och hållet genom 1902 års strafflag. Någon särskild presslag finnes icke i Norge och pressen intar överhuvudtaget icke någon särställning vare sig med hänsyn till näringsrättsliga eller straff- och civilrättsliga förhållanden. De norska pressrättsliga förhållandena påminna sålunda om de engelska. Norges pressfrihet är, skriver Winsnes[3], »i sitt vesen ingen annen, spesielt ikke nogen mere vidtgående frihet enn den enhver borger i landet nyter». Pressfrihetens princip har emellertid kommit till särskilt uttryck i den norska grundlagen av den 17 maj 1814, § 100, där det heter:

> »Trykkefrihed bör finde Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift, af hvad Indhold det end maatte vaere, som han har ladet trykke eller udgive, medmindre han forsaetligen og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet andre til, Ulydighed mot Lovene, Ringeakt mot Religionen, Saedelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og aerekraenkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Yttringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.»

---

[1] Se LARUSSON, Das isländische Pressrecht.

[2] Om den norska pressrätten se WINSNES, Omriss av norsk presserett.

[3] S. 28.

Stadgandet är oklart och har blivit föremål för livlig diskussion i den norska juridiska litteraturen.[1] Förklaringen att »Trykkefrihed bör finde Sted» har av historiska skäl uppfattats såsom ett förbud mot censur.[2]

Tryckfrihetens genombrott i Italien[3] markeras av konung Karl Alberts utfärdande av det ursprungligen för Sardinien men sedermera för hela Italien gällande och alltjämt icke formellt upphävda författningsstatutet av den 4 mars 1848, i vars artikel 28 det heter, att pressen skall vara fri men att en särskild lag skall undertrycka missbruk av denna frihet. Statutet följdes av pressediktet av den 26 mars 1848, vilket hade 1828 års franska lagstiftning till förebild men i åtskilliga hänseenden gick längre än denna i tillgodoseende av kravet på frihet för pressen. Detta det s. k. albertinska pressediktet stod på repressivsystemets grund, anslöt sig till juryprincipen och införde särskilda straffrättsliga grundsatser för pressen, vilka i förhållande till den då gällande allmänna italienska straffrätten voro särskilt liberala. De straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelserna i ediktet ha trätt ur kraft i och med att ny allmän lagstiftning vunnit giltighet även för pressens del. I övrigt kvarstår det efterhand för hela Italien gällande ediktet såsom stommen till den italienska pressrätten. Denna har emellertid genom den fascistiska regimen i realiteten helt omvandlats och skall närmare behandlas nedan i samband med pressrätten inom övriga diktaturer.[4]

Den liberala uppfattningen om frihet för pressen såsom »ett korrelat till civilisationen» gick under 1800-talet segrande fram också i övriga länder i Europa och Amerika.[5] I Nederländerna fastslogs pressens frihet i författningarna av 1848 och av 1887. Enligt denna författningsgrundsats skall särskilt förhandstillstånd icke erfordras för någon för att genom pressen offentliggöra sina tankar eller åsikter. I Luxemburg[6] hade pressfrihet proklamerats redan 1815, men genom det tyska förbundets ovan omnämnda Karlsbadbeslut av 1819 måste Luxemburg såsom medlem av förbundet återinföra censuren. Denna upphävdes emellertid på nytt såsom en följd av det tyska beslutet av 1848 och tryckfriheten fastslogs uttryckligen i Luxemburgs författning av 1848 för att på nytt därifrån vandra över till författningen av den 17 oktober 1868. Enligt denna skall censuren aldrig någonsin få återinföras. I Schweiz, i vars flesta kantoner censur och även andra inskränkningar i tryckfriheten bestått ända till slutet av 1830-

[1] Jfr nedan s. 92 ff.

[2] Jfr nedan s. 85.

[3] Om den italienska pressrättens utveckling se RÖHRBEIN s. 11 ff. samt PAPPAFAVA s. 6 ff. och 90 ff.

[4] Nedan s. 139 ff.

[5] Utförlig redogörelse för lagstiftningen i olika länder vid 1800-talets utgång lämnas av PAPPAFAVA.

[6] Se BUMILLER, Das luxemburgische Pressrecht.

talet, »garanterades» tryckfriheten i förbundsförfattningen av 1848. Denna garanti återfinnes i den gällande författningen av 1874.[1] Enligt denna tillkommer det den kantonala lagstiftningen att vidta erforderliga åtgärder för motverkande av tryckfrihetens missbruk. Lagstiftning i sådant hänseende skall emellertid underställas förbundsrådet. I Rumänien fastslogs tryckfrihetens princip i den 1884 ändrade författningen av 1866 och i Bulgarien i författningen av 1879. Liberala presslagar sågo dagen i dessa länder 1862, resp. 1883. I Serbien utfärdades en liberal presslag den 18 december 1901 och i Grekland upptogs tryckfrihetens princip i den ytterst liberala författningen av 1864. Vid århundradets utgång var censursystemet ur kraft även i Spanien och Portugal. Ett flertal av de latinamerikanska staterna antogo — under påverkan bland annat från Förenta staterna — under 1800-talet författningsgarantier av tryckfriheten. Art. 14 i Argentinas författning av 1853 tillförsäkrar sålunda varje medborgare rätten att idka tryckerinäring och att utan föregående censur genom pressen ge offentlighet åt sina tankar, vilka bestämmelser gå igen i de särskilda delstaternas författningar från omkring samma tid. I Brasilien avskaffades censuren redan på 1820-talet, då även prövningen av tryckfrihetsmål underlades jurys kompetens. Konstitutionell grund erhöll tryckfriheten i författningen av den 24 mars 1824 och, sedan förbundsrepubliken proklamerats, i författningen av den 24 februari 1891. Författningsgaranti i en eller annan form vann tryckfriheten under 1800-talet även i Bolivia, Chile, Mexiko m. fl. stater och i andra sågo liberala presslagar dagen.

Tryckfrihetens idéer hade sålunda vid 1800-talets utgång brutit igenom i nästan hela den civiliserade världens lagstiftning. Undantagen gälla främst Ryssland (och Finland) samt Turkiet, vilkas inre förhållanden dock i åtskilliga hänseenden voro särpräglade. I Kina fanns icke någon presslag eller överhuvudtaget någon på pressen tillämplig lagstiftning men sträng censur upprätthölls. Japan höll sig däremot efter västerländska mönster med en särskild presslag, utfärdad den 28 december 1887. Enligt författningen av den 11 februari 1889 hade varje japansk undersåte »inom lagens gränser» frihet med hänsyn till tal, skrift och offentliggöranden. Den för denna frihets gränser vad beträffar pressen avgörande lagen, presslagen, uppställde emellertid sträng censur över alla artiklar av politiskt innehåll eller som överhuvudtaget sysslade med allmänna angelägenheter i landet och censurmyndigheterna släppte icke fram något annat än vad som direkt passade regeringen. Västerländskt »modern» var sålunda denna japanska lagstiftning endast till den yttre formen.[2]

---

[1] Om innebörden av författningens» garanti» av tryckfriheten, se närmare BURCKHARDT s. 520 ff.

[2] Jfr PAPPAFAVA s. 154 ff.

I Turkiet, där vid mitten av 1800-talet pressen åtnjutit vidsträckt frihet och utövat ett betydande politiskt inflytande, medförde Abd-ul-Hamids regim enastående ofrihet för pressen. Det föreskrevs, att alla tidningsartiklar av politiskt innehåll skulle förevisas i det kejserliga kansliet, innan de fingo publiceras, och därifrån återkommo de, skriver Pappafava[1], »så förändrade, att de icke gingo att känna igen och mestadels gåvo uttryck åt motsatsen till vad de avsett att giva uttryck åt». Regeringen helt enkelt tvingade tidningarna att offentliggöra de på detta sätt »granskade» artiklarna. Denna granskningsform efterträddes, samtidigt som pressen i dess helhet underlades censur, av övervakning genom censorerna, vilka från dag till dag för sin verksamhet erhöllo instruktioner från de skilda ministerierna. Några fasta riktlinjer funnos icke för censorernas verksamhet. Överhuvudtaget tillät man emellertid intet annat än lovord av den härskande ordningen och av myndigheterna och förgudning av sultanen, ofta, när det passade, uppblandade med ursinniga smädelser av de europeiska staterna, som utpekades såsom upphov till allt ont, som drabbade Turkiet. Man gick så långt, att man helt förbjöd användandet av vissa obehagliga ord såsom attentat, uppror, dynamit, konstitution, frihet, explosion, bomb, till och med i betydelse av fruktglace. Suspension och indragning av tidningar förekom flitigt. Ett betungande borgenssystem tillämpades gentemot den periodiska pressen och särskilt tillstånd av sultanen erfordrades för att en ny tidning skulle få utges. Till detta kom en ansenlig stämpelskatt och en begränsning av varje tidnings dagsupplaga till högst 6 000 exemplar samt tyngande föreskrifter beträffande tryckeri- och bokhandelsnäringarna. Turkiets behandling av pressen ansågs såsom den mest utpräglat frihetsfientliga i denna tids Europa.

Förhållandena i Ryssland voro emellertid föga gynnsammare för pressen, om också här en motståndskraftigare och mera politiskt bildad opposition med en ofta virtuosmässigt manövrerad press var verksam mot den autokratiska regimen.[2] Enligt den ryska presslagstiftningen erfordrades särskilt tillstånd av pressförvaltningsmyndigheten, innan tidning fick utges. Detta tillstånd avsåg bestämd person såsom utgivare eller redaktör samt gällde endast ett visst, angivet program för den kommande tidningen. Varje ändring i detta program eller av utgivarens eller redaktörens person erfordrade nytt tillstånd av myndigheten i fråga. Censur härskade såväl för den periodiska som för den icke periodiska pressens del, ehuru vissa undantag från censurtvånget funnos. Sålunda kunde tidningar av inrikesministern erhålla tillstånd att icke behöva vara underkastade censur. Dessa tidningar kunde emellertid förbjudas att publicera artiklar i vissa frågor av särskild politisk vikt och avgörandet av frågor rörande av dessa tidningar begångna pressförbrytelser tillkom de administrativa myndigheterna, medan pressförbrytelser, som begåtts av den censur underkastade

[1] Pappafava s. 43 ff.

[2] Jfr Pappafava s. 55 ff.

pressen, skulle avgöras av domstolarna. Den icke censurpliktiga tidningspressen var också i särskilt hög grad underkastad myndigheternas godtycke, vad beträffar beslag, suspension och indragning. Förhållandena i Ryssland medförde uppkomsten av en omfattande illegal press, utgående från tryckerier såväl inom som utom landets gränser. Denna illegala press — till vilken hörde Alexander Herzens 1857 grundade, berömda revolutionära tidskrift »Kolokol», Lenins »Iskra» och Trotskis »Pravda» — förberedde den revolution, som förde till den kommunistiska statens grundande under senhösten 1917, då också en »Pravda» kunde utges, som blev det bolsjevikiska partiets ledande tidning.[1] Den pressrättsliga utvecklingen i Ryssland efter denna tid skall behandlas i samband med presslagstiftningen i de båda andra stora diktaturerna Italien och Tyskland.[2]

Epilog. Pressfriheten under världskriget och tiden därefter.

Världskrigets utbrott gjorde det nödvändigt för de krigförande länderna att genomföra inskränkningar i pressens frihet och i övrigt vidta sådana åtgärder vad beträffar pressen, som voro ägnade dels, negativt, att undanröja de faror, som kunde vållas av pressen med hänsyn till det allt överskuggande statsintresset att vinna kriget, dels också att i samma intresse positivt ställa pressen i styrelsens tjänst. För att förhindra indiskretioner från pressens sida, särskilt beträffande rent militära förhållanden såsom trupprörelser, fartygs positioner o. dyl. men också beträffande andra, militärpolitiska eller politiska förhållanden tog sig statens verksamhet i första hand uttryck i förbud gentemot vissa slags offentliggöranden. Dessa förbud riktade sig i stor utsträckning även mot skriftliga, icke tryckta samt muntliga meddelanden och mot meddelanden genom telefon, post och telegraf. Förbudens upprätthållande och beivrandet av överträdelser mot dem ingick som ett led i statens kontraspionageverksamhet i stort. Vad pressen beträffar hade censuren särskild betydelse. Icke heller censurverksamheten gällde blott pressen. Den hade en motsvarighet i särskild censur över andra meddelelseformer som post, telegraf, o. s. v. Presscensurens uppgift inskränkte sig icke till förhandsgranskning i syfte att förhindra indiskretioner från pressens sida. Den avsåg också att undertrycka nyhetsmeddelanden av annat slag — t. ex. från utlandet — vilka ansågos olämpliga t. ex. med hänsyn till allmänna opinionen samt att utestänga oväkommen kritik av styrelsen eller offentliggöranden av eljest icke önskliga uppfattningar i skilda politiskt betydelsefulla frågor. Denna negativa verksamhet — censurens klassiska uppgift — kompletterades slutligen med åtgärder för att genom pressen positivt påverka

[1] Om den ryska illegala pressens och emigrantpressens utveckling se JUST s. 5—22.

[2] Nedan s. 128 ff.

den allmänna meningen och stämningen. Denna uppgift kunde givetvis till dels fullföljas i samband med censuren, i den mån denna handhades med skicklighet. Därjämte sågo sig statsmakterna emellertid nödsakade att upprätta egen nyhetsförmedling, som försåg pressen med lämpliga meddelanden, samt att genom andra åtgärder — inflytanden på tidningarna av personligt eller ekonomiskt slag, samarbete med telegrambyråerna, utgivandet av särskilda publikationer o. s. v. — bedriva självständig presspropaganda.

Censur infördes i Tyskland omedelbart efter krigsutbrottet, ehuru den först i mitten av oktober 1915 erhöll en fastare organisation i och med upprättandet av det den högsta krigsledningen underställda »Kriegspresseamt». Under detta handhades censuren av högkvarteren för de olika tyska armékårsdistrikten. Utom sin granskning av artiklar, avsedda att publiceras, läto dessa myndigheter även dag från dag meddela de dem underställda pressorganen uppgifter om vad som under inga förhållanden fick publiceras, och angående den inställning, som borde intas till skilda frågor. Dessa fingo också för publicering motta inspirerade artiklar. Även »Kriegspresseamt» förmedlade sådana artiklar och publicerade broschyrer och flygblad. Denna institution handhade i övrigt förbindelsen mellan högsta krigsledningen och de underlydande pressmyndigheterna samt gav riktlinjer för dessas arbete. Särskilt utmärkande för den tyska censuren var f. ö., att dess verksamhet ej fick synas i spalterna. Medan i andra länder tomma spalter och övertryckta rader vittnade om att censuren varit framme, sågo de tyska tidningarna ut som om ingen censurerande granskning ägt rum. Den tyska censuren var sträng. Den utsträckte sin verksamhet även till annonsavdelningarna och bildmaterialet och det har klagats på, att granskningen av tidningarnas politiska innehåll drevs så långt, att tidningarna blevo entoniga och färglösa och därigenom förlorade förmågan att, så som de styrande egentligen önskade, leda den allmänna opinionen.[1] Vad den statliga propagandaverksamheten beträffar bedrevs den även från andra håll än censurmyndigheternas. Skilda institutioner hade sina pressavdelningar och sin utgivarverksamhet. Av särskild betydelse för utlandspropagandan var däribland »Zentralstelle für Auslandsdienst», som från oktober 1914 sorterade under utrikesministeriet. Den tyska propagandaverksamheten under världskriget har icke ansetts som särskilt framgångsrik. Myndigheternas intresse för pressen och dess verksamhet hade före kriget icke varit stort. Vad man då försummat gick icke att under kriget ta igen. Propagandan var illa skött, såväl vad hemlandet som utlandet beträffar. Den uppgift Jung[2] och särskilt Eltzbacher ställde för sig i sina arbeten var därför att genom att skapa större insikt och förståelse hos de tyska myndigheterna för pressens verksamhet och betydelse möjliggöra ett bättre

[1] Jfr Eltzbacher s. 61 f.

[2] Arthur Jung, Die 7. Grossmacht im Kriege. Berlin 1916.

samarbete mellan regering och press, framför allt i syfte att öka Tysklands goodwill ute i världen.[1]

Den engelska undantagslagstiftningen under världskriget grundade sig på *The Defence of the Realm Act* av 1914, en särskild fullmaktslag, som bemyndigade konungen att, genom *Orders in Council*, utfärda för den allmänna säkerheten nödiga föreskrifter.[2] Bland dessa *Defence of the Realm Regulations* hade nr 27 särskild betydelse för pressens del. Den förbjöd bland annat utspridande av falska nyheter eller av förklaringar, ägnade att skapa missnöje mot regeringen eller att skada stridskrafternas verksamhet m. m. Meddelanden rörande truppförelser o. dyl. förbjöds genom en annan av dessa *regulations*. Brott eller försök till brott mot de i dem innehållna bestämmelserna kunde medföra förbud mot en tidnings fortsatta utgivande samt beslagtagande och förstörande av dess tryckerimaskiner. Husundersökningar kunde företas, då anledning till misstanke förelåg, att skadliga eller mot de utfärdade *regulations* stridande tryckalster någonstädes tillverkades, och myndigheterna hade härigenom möjligheter att *genom förhandsåtgärder* inskrida mot icke önskliga tryckalster. Någon allmän censur infördes däremot icke i England. Presstelegram och genom posten till pressen ställda meddelanden underkastades censur av den i augusti 1914 upprättade »Press Bureau», men i övrigt avsåg dennas censurerande uppgift endast det material, som pressen frivilligt tillställde den för granskning. På denna frivillighetens väg åstadkoms en omfattande och verksam preventiv översyn av pressen, detta trots att på detta sätt vunnet »imprimatur» icke befriade utgivaren från eventuellt straffansvar.[3] »Press Bureau», som var närmast underställd *the Solicitor-General* och utgjorde ett redskap för regeringen, från vars olika ansvariga ledamöter den erhöll direktiv för sin verksamhet, inskränkte sig icke till handhavandet av censuren. Den sysslade också med förmedling till tidningarna av krigsnyheter av skilda slag och den lär även ha haft till uppgift att övervaka olika mer eller mindre privata organisationer för den engelska utlandspropagandan. Den samarbetade med ententens övriga press- och propagandainstitutioner. Vid dess sida fanns emellertid i Storbritannien ett betydande antal andra propagandainrättningar av mer eller mindre officiell natur. Ententepropagandan hade också helt annan verkningskraft än den tyska, icke minst

---

[1] Av intresse i detta sammanhang är även ett bekant uttalande av Adolf Hitler, enligt vilket den så överlägset skötta engelska propagandan under världskriget mycket mer än blockaden bidrog till att bryta det tyska folkets moraliska ryggrad.

[2] Om denna fullmaktslags innebörd och natur se TINGSTEN, Regeringsmaktens expansion s. 98 ff.

[3] Se WOLFF s. 42. I prop. nr 253 till 1941 års riksdag (s. 16) säges beträffande den frivilliga engelska censuren under det 1939 utbrutna kriget, att »om en viss nyhet passerat censuren utan anmärkning är redaktören fri från ansvar». Är uppgiften riktig har en ny princip införts under detta krig.

genom det brittiska inflytandet över utländska tidningar och ententens makt över det internationella nyhetsväsendet.[1]

Genom en lag den 5 augusti 1914 förbjöds i Frankrike vissa »indiscrétions de la presse en temps de guerre». Offentliggörandet av andra uppgifter rörande riksförsvaret än sådana, som av myndigheterna befordrats till pressen, liksom f. ö. av varje uttalande angående diplomatiska eller militära förhållanden, som kunde vara ägnat att gagna fienden eller utöva ett skadligt inflytande på armén eller befolkningen, kriminaliserades. Lagen, vilken upphörde att gälla i oktober 1919, medförde ingen censur eller andra preventiva åtgärder annat än beträffande utländska tryckskrifter. Den franska statsrättsdoktrinen synes ha varit ense om dess författningsenlighet. Annan uppfattning har emellertid ådagalagts beträffande den presscensur, som de militära myndigheterna i Frankrike genomförde såsom en enligt deras uppfattning naturlig följd av, att undantagstillstånd med stöd av lagen av den 9 augusti 1849 infördes i landet. Enligt denna lag voro de militära myndigheterna befogade att förbjuda offentliggöranden, som de funno ägnade att »exciter ou à entretenir le désordre». Under åberopande härav upprättades inom krigsministeriet en »bureau de la presse», vilken granskade tidningar och böcker med hänsyn till vad de innehöllo såväl ur militära och militärpolitiska synpunkter som ur allmän politisk synvinkel. Censurmyndigheten ingrep mot icke önskliga publikationer både med förbud mot särskilda artiklar och med indragningar och kvarstadsåtgärder. I Paris utövades denna censurverksamhet direkt genom »le bureau de la presse», medan den i landsorten anförtroddes åt särskilda kommissioner, vilka erhöllo sina direktiv från pressbyrån. Genom denna ordning blev pressen helt och hållet underordnad de administrativa myndigheterna. Det var icke tal om någon s. k. *régime de droit*. Duguit betonar beträffande lagligheten av denna censur, att en lagstiftning innehållande sådana censurbestämmelser som de tillämpade helt säkert, om en regering vid krigets början skulle ha begärt det, hade blivit antagen av kamrarna. Någon sådan lagstiftning tillkom emellertid icke. Trots detta anser Duguit censurens upprätthållande under det rådande undantagstillståndet icke såsom på allvar omtvistlig. Militärmyndigheterna hade ju, förklarar han, utan tvivel jämlikt 1849 års lag rätt att diskretionärt förbjuda publikationer, som de funno skadliga för den allmänna ordningen, och den myndighet, som har diskretionär makt att förbjuda offentliggörandet av skrifter, borde tydligtvis även, fortsätter han, ha rätt att i preventivt syfte censurera sådana.[2] Esmein hävdar däremot meningen, att militärmyndigheternas vidsträckta tolkning av 1849 års lag icke

[1] Jfr ELTZBACHER s. 35 ff.

[2] DUGUIT V s. 437 ff. Det kan ha sitt intresse att jämföra dessa Duguits synpunkter med hans uppfattning om 1789 års rättighetsförklaring såsom positiv fransk rätt (ovan s. 47 f). Han torde anse, att den franska censuren under kriget icke stod i strid med innehållet i rättighetsförklaringen så som han uppfattar detta.

var laglig.[1] Den franska censurmyndigheten lämnade även upplysningar och meddelanden till pressen. Denna uppgift sköttes emellertid framför allt av en annan institution, »la Maison de la Presse», vilken nära samarbetade med krigsministeriets »bureau de la presse». »La Maison de la Presse» var underställd utrikesministeriet. Dess verksamhet var mycket omfattande och inneslöt såväl lämnandet av militära och andra slags nyheter som bearbetningen av den utländska pressen och ledningen av det in- och utländska propagandaarbetet i dess helhet.[2]

Vittgående inskränkningar i pressens frihet vidtogos också i Italien. Till en början förbjödos alla icke auktoriserade meddelanden beträffande militära förhållanden och snart därefter befullmäktigades prefekterna att beslagta tryckskrifter, som innehöllo något, som kunde föranleda inskridande från det allmännas sida enligt lag eller som kunde inverka menligt på folkstämningen, undergräva förtroendet för statsmakten, skapa tvedräkt eller eljest medföra svårt men för landets med det rådande krigstillståndet sammanhängande intressen. Den förhandsgranskning, som prefekterna av denna anledning behövde företa, möjliggjordes genom påbudet att alla tryckta skrifter senast en timme före utgivandet skulle inges till vederbörande prefekt vid risk att hela upplagan blev indragen.[3]

---

[1] ESMEIN II s. 635 och I s. 30 not 84. — Av ett visst intresse är ett försök att »legalisera» inskränkningar i pressens frihet under krigstid genom en hänvisning till folkrätten. Tydligen i anledning av den diskussion, som förts i Frankrike angående lagligheten av den under världskriget upprätthållna censuren återfinnes under uppslogsordet »Presse» i »Larousse du XX:e siecle» (1937) följande anmärkning:

> »Dr. intern. En temps de guerre, la presse constitue un sérieux danger par les indiscrétions qu'elle peut commettre. Les belligérants ont donc le droit, *à l'égard de la presse nationale* ou de celle des territoires occupés, de restreindre ou de supprimer la liberté de publication (censure), ou même d'interdire toute publication.»

Jfr nedan s. 76 ff. I citatet är det de (av oss) kursiverade orden som äro av intresse. Att *inom ett ockuperat område* pressfriheten enligt folkrätten får av den ockuperande makten undertryckas eller begränsas är en vanlig sats inom litteraturen. Se t. ex. STRUPP, Wörterbuch des Völkerrechts etc. II s. 158.

[2] Se ELTZBACHER s. 24 ff.

[3] Speciallagstiftningen under världskriget fick sin motsvarighet under det i september 1939 utbrutna stormaktskriget. (Jfr härom SOU 1940: 5 s. 9—15 samt prop. ur 253 till 1941 års riksdag s. 16—21.) I England hänskötos pressfrågorna till ett särskilt »Ministry of Information» med uppgift att jämte informationsväsendet handha den statliga propagandan och den i princip frivilliga censuren, medan i Frankrike en särskild administrativ censurmyndighet, »Commissariat Général de l'Information», tillskapades. I Tyskland — liksom i Ryssland och Italien — var pressen vid krigshändelsernas utbrott redan underställd den offentliga förvaltningen. Särskilda åtgärder till förhindrande av icke önsklig propaganda vidtogos emellertid i samband med krigsutbrottet även i Tyskland. Även i skilda neutrala länder ha presslagstiftningen och presspolitiken påverkats av krigstillståndet. En närmare inblick i den i de olika av kriget berörda länderna genomförda lagstiftningens tillämpning och i övriga hithörande förhållanden torde icke gå att erhålla förrän efter det krigstillståndet upphört.

De i och med fredsslutet efter världskriget tillkomna demokratiska författningarna innehålla i allmänhet uppräkningar av medborgarnas »grundrättigheter», däribland då vanligen »rätten till tryckfrihet». I Estlands författning av 1920, art. 13, förklaras friheten att genom skilda medel, däribland den tryckta skriften, ge uttryck åt sina tankar existera i Estland. Denna frihet kan icke, fortsätter lagstadgandet, inskränkas annat än med hänsyn till moralen eller statens säkerhet. Slutligen förklaras, att censur icke finnes i Estland. Lettlands författning av 1922 innehåller icke något motsvarande stadgande. En presslag av den 12 februari 1924 avskaffade emellertid uttryckligt de från den ryska tiden kvarstående lagstadganden, varpå censuren grundade sig, samt genomförde i övrigt en jämförelsevis liberal pressregim.[1] Den litauiska författningen av 1922 innehöll en uppräkning av statsborgarnas rättigheter, vilken uppräkning går igen i den av presidenten 1928 oktrojerade diktatoriska författningen. I § 16 heter det, att statsborgarna tillförsäkras yttrandefrihet och pressfrihet samt att denna frihet endast får inskränkas med stöd av bestämmelser i lag, då detta är nödvändigt för skyddet av moralen eller statens säkerhet. I Polens författning av 1921 stadgades i art. 104, att varje medborgare har rätt att fritt ge uttryck åt sina tankar och sina åsikter i den mån han icke härigenom förgriper sig mot lagarna, samt i art. 105 bland annat, att pressens frihet är garanterad och att censur icke kan införas. Tjeckoslovakiens författning av 1920, § 113, innehöll förklaringen, att pressens frihet är garanterad och att i konsekvens härmed det i princip är förbjudet att underställa pressen förhandscensur. I § 117 förklaras, att det står var och en fritt att, inom lagens gränser, i tal, skrift eller tryck ge uttryck åt sina åsikter. I Eires författning av 1922, art. 9, hette det att friheten att ge uttryck åt sin mening är »garanterad». Liknande författningsgarantier för grundrättigheterna innehåller Danzigs författning av 1922 samt en rad nya författningar, t. ex. den grekiska författningen av 1927, den turkiska författningen av 1924, den rumänska författningen av 1923 och den jugoslaviska författningen av 1921. Den sistnämnda författningens bestämmelser om pressfriheten ha särskilt intresse därigenom, att de äro mer utförliga än motsvarande stadganden i andra författningar i allmänhet. Det förklaras (art. 13) först och främst, att pressen är fri. Därefter stadgas, att preventiva åtgärder för att hindra publicering, försäljning eller spridning av tryckskrifter icke äro tillåtliga; censur kan icke införas annat än i krigstid eller vid mobilisering och endast i av lag på förhand angivna fall. Spridning av skrifter förklaras vara otillåten, då dessa skrifter innehålla angrepp mot konungahuset, främmande statschefer eller parlamentet, direkta uppmaningar att med våld ändra författningen eller lagarna eller allvarliga angrepp mot den allmänna moralen. I dessa fall få kvarstadsåtgärder företas, vilka emellertid inom tjugofyra timmar skola för prövning hänskjutas till domstol, vilken inom ytterligare tjugofyra timmar skall avgöra, om kvar-

[1] Se härom BIHLMANS, La presse lettonne.

staden skall bestå eller hävas. Författningsstadgandet innehåller slutligen ansvarighetsregler för pressen samt påbud, att pressdelikt falla inom de ordinära domstolarnas kompetensområde.

Också i det nya Tyskland genomfördes ju i och med Weimarförfattningen ett liberalt demokratiskt statsskick. 1874 års presslag bibehöll sin giltighet. Pressfriheten erhöll emellertid ytterligare stöd av den nya författningen, i vars artikel 118 förklarades, att varje tysk inom den allmänna lagstiftningens gränser har rätt att i skilda former fritt ge uttryck åt sina åsikter samt att censur icke förefinnes. En betydelsefull modifikation i denna principiella tryckfrihet låg emellertid i författningens bekanta »diktaturparagraf», artikel 48, som berättigade rikspresidenten att vid föreliggande fara för den allmänna säkerheten och ordningen tills vidare helt eller delvis suspendera grundrättigheterna enligt vissa lagrum i författningen, däribland artikel 118.[1] På grund av sitt innehåll lägger art. 118 icke annat band på den ordinäre lagstiftaren än att censur icke får införas. I övrigt är pressfriheten enligt stadgandet allenast en frihet inom de skrankor, som »allmän lag» uppställer.[2] Det kan ha sitt intresse att konstatera, att Häntzschel synes uppfatta detta författningsstadgande såsom nära nog obehövligt, då han finner censurtvångs införande i Tyskland praktiskt icke mer kunna komma ifråga, »Press- und Zensurfreiheit», skriver han 1928, »bestehen in Deutschland bereits seit dem Jahre 1848. Ihre vollständige Beseitigung kommt daher praktisch nicht mehr in Frage.»[3] Sant är, att den några år senare inträ-

[1] Artikel 118 hade följande lydelse:

»Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äussern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.

Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutz der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen gesetzliche Massnahmen zulässig.»

I andra momentet av artikel 48 stadgas:

»Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Widerherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Massnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zweck darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil ausser Kraft setzen.»

I tredje momentet av artikeln stadgas, att presidenten utan dröjsmål skall ge riksdagen kännedom om vidtagna undantagsåtgärder samt att dessa på riksdagens begäran kunna sättas ur kraft. Fjärde momentet innehåller ett bemyndigande för landsregeringarna att inom sitt område vidta motsvarande undantagsåtgärder, vilka emellertid skola kunna sättas ur kraft icke blott av riksdagen utan även av rikspresidenten.

[2] Jfr om tolkningen härav nedan s. 83 f.

[3] Se HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 11.

dande tyska regeringsdiktaturen över pressen tagit former annorlunda beskaffade än dem Häntzschel får antas ha haft i tankarna.

Den antidemokratiska utveckling, som icke långt efter freden började göra sig gällande, har i bland andra stater Italien och Tyskland lett till s. k. auktoritära statsskick. De pressrättsliga förhållandena inom dessa stora diktaturer skola särskilt behandlas nedan. En motsvarande utveckling ägde rum också i Österrike, som senare anslutits till Tyskland. Portugal är, sedan 1932 på grundval av en »auktoritär» författning, en diktatur. Och i Spanien har den republikanska författningen av den 12 april 1931 avlösts av diktatur.[1] Antidemokratiska tendenser ha även kunnat iakttas i stater, som till senaste tid räknats som demokratiska.[2] Vad de särskilda »efterkrigsdemokratierna» beträffar ha de en efter en fallit från de liberalt demokratiska författningsidéerna.[3] Tjeckoslovakien och Polen — det sistnämnda landet efter att sedan 1926 faktiskt och sedan 1935 jämväl enligt författningen ha varit en diktatorisk stat — ha upphört att existera i de former dessa länder erhållit i och med Versaillesfreden. Turkiet blev under

---

[1] Den spanska författningen av 1931 innehöll en utförlig och noggrant utarbetad rättighetskatalog, om vars teoretiska grunder följande uttalande av POSADA s. 140, förtjänar återges:

> »Plus que jamais se justifie aujourd'hui la constitutionalisation de la déclaration des droits et des devoirs, parce que, plus que jamais, on sent la nécessité de définir l'essence même du régime constitutionnel, définition qui, pratiquement se doit traduire dans l'élaboration d'un système constitutionnel de garanties juridiques. Ce système doit rendre possibles et en tout cas respectables ou même accomplies certaines conditions, libertés, droits, prétentions rationelles, qui actuellement sont considérées comme exigées par la dignité de la vie humaine.
>
> Les déclarations que nous pourrions appeler classiques, Bill of Rights anglais, déclarations américaine et française de 1789 et postérieures, mettaient en valeur, comme conditions fondamentales de la personnalité humaine, et, par suite, dignes de garanties spéciales (constitutionnelles), des libertés déterminées, la sécurité, la propriété. En définissant aujourd'hui l'essence ou les essences, animatrices ou justificatives, du régime constitutionnel, il n'y a pas de motif rationnel qui conseille et encore moins justifie de *ne pas* incorporer aux déclarations les conditions et intérêts humains qui sont considérés comme des valeurs élevées dans le régime social actuel.»

Författningens art. 34 har i fransk översättning följande lydelse:

> »Chacun a le droit d'émettre librement ses idées et ses opinions, en usant de tous moyens pour les répandre, sans être soumis à la censure préalable. En aucun cas, une édition de livres ou de périodiques ne pourra être saisie, si ce n'est en vertu d'un mandat du juge compétent. La suspension d'aucun périodique ne pourra être décrétée, si ce n'est pas un jugement définitif.»

[2] Jfr härom »Principes» II s. 27 ff. angående England, Eire, Belgien, Frankrike, Luxemburg, Schweiz och Tjeckoslovakien, varvid emellertid är att anmärka att framställningen i ifrågavarande publikation icke kan anses fri från tendens. Även Eires författning av 1937 — avlösande författningen av 1922 — är härutinnan särskilt med tanke på tryckfriheten av visst intresse.

[3] Jfr »Principes» I s. 27 ff.

Mustafa Kemal en diktatur. I Bulgarien, Grekland, Rumänien och Ungern ha diktatoriska regimer av växlande varaktighet och stränghet under årens lopp förekommit. I de tre östbaltiska staterna sattes de demokratiska författningarna ur spelet genom statskupper, i Litauen 1926 och i Estland och Lettland 1934. Estland antog därefter den 17 augusti 1937 en moderat demokratisk författning.[1] I Litauen oktrojerades i maj 1928 en ny författning, som sedermera ersattes med författningen av den 11 februari 1938, vilken i viss mån innefattade en återgång till en demokratisk ordning. I Lettland, där diktaturen varit strängare än i både Estland och Litauen, blev någon ny författning aldrig utfärdad. Däremot vidtogos en del åtgärder för uppbyggande av ett nytt statsskick på korporativ grund. Under det senare halvåret 1940 omvandlades de tre staterna till sovjetrepubliker och inlemmades i Sovjetunionen. Nya författningar i överensstämmelse med den sovjetryska modellförfattningen antogos i samband därmed. År 1941 ha de ockuperats av Tyskland.

Den antidemokratiska författningsutvecklingen har medfört inskränkningar i den frihet, som pressen hade blivit tillerkänd i de demokratiska författningarna. Skärpningarna av det utrikespolitiska läget under åren före krigsutbrottet 1939 medförde även de restriktioner i de flesta länder vad tryckfriheten beträffar. Slutligen ha till följd av det 1939 utbrutna kriget flera av de kvarvarande demokratierna i Europa som följd av krigshändelserna övergivit den gamla ordningen eller måst underkasta sig statsstyrelse under ockupation. Om år 1941 kan sägas, att tryckfrihet då icke längre existerade någonstädes i Europa. Icke ens i Sverige och Schweiz är lagstiftningen och det faktiska tillståndet i fråga om pressen sådant, att det fullt tillfredsställer den liberala tryckfrihetsideologien.

Vi ha emellertid att göra med ett kristillstånd. Såsom vi i inledningen närmare utvecklat är tiden ännu icke inne att bedöma tryckfrihetens och pressens framtid. Den sammanhänger med en allmän politisk och konstitutionell utveckling som även den ligger i huvudsak utanför vad vi kunna överblicka. Såsom den sista före krigsutbrottet tillkomna författningen tilldrar sig Slovakiens författning av den 21 juli 1939 ett visst intresse. Man skall emellertid finna, att den bär tillfällighetens prägel. Den är i hast tillskapad under tyskt inflytande för att möjliggöra och befästa det samarbete mellan det nationalsocialistiska Tyskland och Slovakien som åstundades. Om pressfriheten heter det i 84 paragrafen: »Församlings-, press- och föreningsfriheten tryggas inom ramen för bestämmelserna i lag.» Detta gör visserligen »pressfriheten» — vad nu författningen må mena därmed — otillgänglig åtminstone för ingrepp i administrativ väg, men tendensen är, här som inom andra »auktoritära» regimer, att upplösa de gränser, som i enlighet med liberal författningsdoktrin uppdragits mellan skilda »statsmakter». I den mån lagstiftningsmakten utövas osjälvständigt och i mindre kringgärdade

[1] Ett principiellt bedömande av denna författning såsom ett försök att »concilier la souveraineté nationale et l'ordre, l'autorité et la justice» har företagits av *Louis le Fur* i Revue d'Histoire politique et constitutionnelle nr 4 1939.

former blir kompetensregeln i fråga därför av ingen eller ringa praktisk betydelse. Vad *lagen* innehåller om pressfriheten är, att pressfrihet i tidigare mening avskaffas, att censur införts, att myndigheterna befogats inspektera och, om de finna lämpligt, stänga tryckerier, att privatpersoner kunna förbjudas inneha tryckpressar och andra medel för mångfaldigande av skrifter och att dylika apparater i enskild ägo kunna beslagtas.[1] Vi ha att göra med en »krigsförfattning» och en presslag för krig och kris, även om vid författningens tillkomst öppet krig ännu icke rådde i Europa.

[1] Se om Slovakiens författning av 1939 RABL i ZöR Bd IX 1940.

TREDJE KAPITLET

TRYCKFRIHETSIDÉERNAS LEGISLATIVA UTFORMNING

I. Tryckfrihetens författningsskydd.

Den pressrättsliga utvecklingen i de demokratiska staterna har lett till en viss enhetlighet i dessas pressrätt. De politiska och allmänt teoretiska förutsättningarna ha varit ungefär desamma och pressens särskilda problem ha haft en likartad karaktär. Deras pressrätt företer därför påfallande likheter. Denna i viss mån enhetliga pressrätt avses nedan (s. 100 ff.) med den sammanfattande beteckningen »den liberala presslagen». Påpekas måste ju emellertid, att det »typiska» systemet — ett grundläggande, tryckfriheten »garanterande» författningsstadgande och en särskild, »modern» presslag — ingalunda är allestädes förekommande inom de liberalt demokratiska staterna. Det »typiska» är kanske inte ens regel, särskilt inte sedan efterkrigstidens »modelldemokratier» försvunnit. Weimarförfattningens Tyskland hade en dylik författningsgaranti och en ganska modern presslag. Efterkrigstidens demokratiska Österrike hade likaså, jämte en viss konstitutionell »garanti» av tryckfriheten[1], en modern demokratisk presslag. Ett särskilt intresse i typavseende har också den danska rätten, vars senaste presslag är daterad den 13 april 1938. Lagen innehåller visserligen icke så många nyheter i förhållande till den tidigare gällande danska rätten, som under dess utarbetande förebådades, men den bär väl just härigenom vittnesbörd om, att den liberala pressrättsliga utvecklingen redan under det senare 1800-talet, då såväl den äldre danska presslagen som de tyska och franska presslagarna tillkommo, nått fram till slutliga relativt tillfredsställande lösningar av de föreliggande problemen. Pressrätten i Frankrike avviker, såsom den tidigare framställningen redan visat, från det typiska därigenom att tryckfriheten lika litet som de »mänskliga rättigheterna» i övrigt omnämnts i 1875 års författning. Däremot hade den tredje republikens Frankrike en typisk liberal presslag. Sådan saknas i Norge samt i England, där även de konstitutionella förhållandena äro särpräglade. Till undantagen från typen hör också den svenska pressrätten. Vår tryckfrihetsförordning intar en särställning i mångahanda hänseenden. Den tillkom tidigare än de liberala presslagarna i allmänhet, den är en av rikets grundlagar och dess utformning är säregen.

---

[1] Den provisoriska nationalförsamlingens beslut av den 30 oktober 1918, som innehöll ett obetingat förbud mot censur (se ovan s. 53), förklarades genom art. 149 i förbundsförfattningen som »Verfassungsgesetz».

Den dogmatiska utgångspunkten.

Det liberala pressrättssystemet bygger, liksom all lagstiftning, ytterst på politiska faktorer. Socialt maktägande ha genomfört en liberal presslagstiftning. Den motivering, som vanligen anförts för denna liberala presslagstiftning, har emellertid icke inskränkts till hävdandet av denna lagstiftnings nyttighet för samhället, lämplighet ur olika synpunkter eller dylikt, utan man har särskilt framhållit dess rättfärdighet. Att i den politiska striden kämpa för något under motivering, att detta något är »rättvist» eller »rättfärdigt», är visserligen icke någon ovanlig attityd. Tvärtom. När det gällt tryckfriheten har emellertid denna synpunkt varit alldeles särskilt starkt framträdande. Tryckfriheten har, som vi sett, jämte en del andra essentiella liberala programpunkter, förts fram som en av människans naturliga rättigheter, tillkommande henne av födseln och oförytterlig. Medan staten och dennas maktutövning ansetts bygga på samhällsfördraget, varigenom staten från individerna förvärvat sin höghetsställning, kvarstå de oförytterliga människorättigheterna oberörda av detta fördrag och kunna förty hävdas även gentemot staten. De äro rättigheter av första ordningen. Människorättigheternas politiska förespråkare ha därför ingalunda ansett sig kämpa för ett politiskt program, för inrättandet i och genom staten av vissa »rättigheter» för de enskilda. De ha kämpat för respekterandet inom de mänskliga samhällena av bestående, av naturen givna rättigheter. Såsom tidigare påpekats formulerade franska revolutionens män i konsekvens härmed främst en högtidlig *förklaring* beträffande människorättigheterna. Såsom skydd mot ett orättfärdigt undertryckande av dessa från statens sida krävde de därjämte i författningen vissa *garantier* av människorättigheterna. För det liberala författningsgrundandet har det på detta sätt blivit en princip, att bland andra »naturliga» rättigheter tryckfriheten skall »garanteras» i författningen.

Dessa naturrättsliga föreställningar, som den politiska liberalismen förde fram, gå i mer eller mindre moderniserad form igen inom statsrättsdoktrinen. Trognast återspeglas de i modernare doktrin kanske i Duguits statslära, låt vara att han står som representant för en åskådning, som anser sig ha satt en mera realistisk och sociologisk rättsuppfattning i stället för en föråldrad, individualistisk och metafysisk sådan.[1] I själva verket äro Duguits synpunkter klart

[1] Även i senare rättslitteratur proklameras öppet enkelt metafysiska rättsuppfattningar. Damoiseaux uttalar t. ex. (s. 6), att de mänskliga eller positiva lagarnas uppgift är »de préciser les prescriptions d'ordre général imposées par la loi naturelle». »Ainsi la loi humaine n'est que la confirmation ou le complément de la loi naturelle, elle n'est juste que pour autant que ses prescriptions ne soient pas en contradiction avec celles de la loi morale.» Om individuella friheten skriver Damoiseaux (s. 27): »La liberté individuelle fait partie de l'essence de l'homme au même titre que le libre arbitre, il ne fallait donc pas un texte de loi pour l'accorder aux Belges. Nos constituants l'ont compris: ils se sont bornés à reconnaître l'existence de ce droit naturel de l'homme (art. 7) et à lui assurer la protection des lois; mais, d'autre

naturrättsliga.[1] Det finnes en staten överordnad »droit superieur».[2] Värnandet av människorättigheterna — däribland den här intresserande tryckfriheten — hör till vad denna högre rätt bjuder.[3] Staten är därför skyldig att respektera dessa rättigheter. För att möta faran av en attack mot dem — liksom mot den högre rätten överhuvudtaget — från statens sida ha nu olika system sett dagen. Genom en högtidlig förklaring av de mänskliga rättigheterna, vilken lämnar medborgarna upplysning om dessa, anses en viss garanti skapas. Den mest perfekta garantien ligger emellertid i upprätthållandet av ett system med rigida författningslagar, vilka erkänna människorättigheternas grundsatser såsom en del av författningen.[4] Även för den mindre dogmatiske Esmein utgöra vissa individernas rättigheter gentemot staten ett postulat. Idéen om vissa gränser för statens rättigheter (»les limites des droits de l'État») och denna idés konsekvenser utgöra för honom en väsentlig del av den konstitutionella rättens innehåll.[5] Suveränen är på grund av denna statsmaktens begränsning förhindrad att genom lagstiftning eller eljest inkräkta på de individuella rättigheterna, vilka han tvärtom är skyldig att lämna skydd. Grunden härtill är enligt Esmein att söka icke i religiösa sammanhang och icke heller i något samhällsfördrag.[6] Han söker den i stället i det mänskliga

---

part, ils ont pris soin de prévoir la répression des délits auxquels les abus peuvent donner lieu.»

[1] Jfr LUNDSTEDT, Die Unwissenschaftlichkeit I s. 276 ff samt ROSS, Theorie der Rechtsquellen s. 21 ff., 28 ff. och 71 ff. Märk följande uttalande av DUGUIT (III s. 590):

> »Cette limitation de l'État par le droit, il faut l'admettre aussi quel que soit le fondement qu'on donne au droit. On peut discuter, et on discute depuis des siècles, le principe de droit. Peu importe. Qu'avec la doctrine individualiste on croie à l'existence de droits naturels, individuels, inaliénables et imprescriptible, antérieurs à l'État et venant limiter son action; qu'avec la conception solidariste on affirme l'existence d'une règle de droit qui s'impose à tous, grands et petits, gouvernants et gouvernés; qu'on rattache cette règle à un principe supérieur inné dans la conscience humaine, ou que, comme j'ai essayé de le faire, on lui donne un fondement purement positif en la rattachant aux éléments intimes de la structure sociale, peu importe; à tout prendre, ce ne sont là que des discussions contingents. L'essentiels, c'est de comprendre et d'affirmer, avec une indéfectible énergie, qu'il y a une règle de droit supérieur à la puissance publique, qui vient la limiter et lui imposer des devoirs.»

[2] Se DUGUIT III s. 589 ff. och 599 ff. Jfr också framställningen ovan av DUGUITS åskådningar.

[3] Duguit skiljer sig så tillvida från jurisprudensen i allmänhet, att han icke omfattar dess gängse rättighetslära, (jfr LUNDSTEDT, a. st. samt även ROSS, Virkelighed etc. s. 224 ff.). Han anser emellertid, även ur sina »solidaristiska» eller »socialistiska» utgångspunkter, 1789 års rättighetsförklaring vara innesluten i den högre rätten, utgöra »l'expression tres exacte tout au moins des limitations d'ordre negatif qui s'imposent au législateur constituant et au législateur ordinaire». Härutöver har staten emellertid enligt Duguits »solidaristiska» uppfattning en rad positiva förpliktelser, som icke kommit till uttryck i den individualistiska doktrin, vari rättighetsförklaringen har sin grund. Jfr DUGUIT III s. 605.

[4] Jfr DUGUIT III s. 689 ff.

[5] Se ESMEIN I s. 1 och 39 f.

[6] Se ESMEIN I s. 579 ff.

samhällets naturliga beskaffenhet. »La source de tout droit» ligger enligt Esmein hos individerna, varav samhället består. »En droit et en raison», skriver han,

> »c'est dans leur seul intérêt que fonctionne la société politique. Mais le premier intérêt et le premier droit de l'individu, c'est de pouvoir librement développer ses facultés propres; et le meilleur moyen pour assurer ce développement, c'est de permettre à l'individu de le diriger lui-même, spontanément, à sa guise, et à ses risques et périls, tant qu'il n'entamera pas le droit égal d'autrui. Or, assurer ce libre développement, c'est justement le but de diverses libertés qui constituent les droits individuels: en ne les respectant pas, la société politique manquerait à sa mission essentielle, et l'État perdrait sa première et principale raison d'être.»[1]

Denna motivering av de individuella rättigheternas okränkbarhet är uppenbarligen icke mindre naturrättslig än Duguits uppfattning eller revolutionsideologiens lära om samhällsfördraget.[2] Däremot står Esmein icke lika nära den traditionella naturrättsdoktrinen som Duguit.[3]

Enligt rättspositivismen i allmänhet har den gällande rätten sin grund i vilja. »Statens vilja» är sålunda enligt Jellinek källa för rätten. Staten föreställes emellertid såsom förpliktande sig själv. Den är därför själv bunden av sin rätt.[4] »Der Staat verpflichtet sich im Akte der Rechtschöpfung, wie immer dieses Recht entstehen möge, gegen über den Untertanen zur Anwendung und Durchführung des Rechtes.»[5] För denna åskådning äro då icke, såsom hos t. ex. Duguit, människorättigheterna direkt hämtade från en staten överordnad »högre» rätt[6], utan de ha sin grund däri, att de ingå i de regler, genom vilka staten »förpliktar sig själv» att upprätthålla en viss ordning och genom vilka individerna tillerkännas verkliga »rättigheter» gentemot denna. I rättspositivismens i mångahanda avseenden skiftande statsrättsliga system behandlas individernas offentliga rättigheter, deras »grundrättigheter» — om sådana nu överhuvudtaget innehållas i författningen eller i vad som i övrigt anses utgöra statsrättens källor — såsom innehållet i statsmaktens »självbegränsning» eller dylikt. Understundom, på grund av positivismens inre motsägelsefullhet nästan alltid, invävas emellertid också i denna åskådning tankegångar, enligt vilka staten eller dess organ skulle

---

[1] ESMEIN I s. 581.

[2] Jfr TINGSTENS karaktäristik av Esmein i »Demokratiens seger och kris» s. 30 f.

[3] Belysande för motsättningarna härutinnan mellan Duguit och Esmein äro deras ovan (s. 47 ff.) relaterade uppfattningar i frågan om rättighetsförklaringens karaktär av positiv fransk rätt. Duguit visar sig här icke göra någon skillnad mellan naturrätt och positiv rätt, vilka för honom sammansmälta till ett, medan Esmein är positivist. Det är intressant att här jämföra Ross' karaktäristik av den klassiska naturrättsläran i Prolegomena s. 231 ff.

[4] Se JELLINEK, Allgemeine Staatslehre s. 357 ff. Jfr även s. 403 ff. om »subjektiv offentlig rätt».

[5] JELLINEK a. a. s. 360.

[6] *Indirekt* kunna de sägas vara hämtade från en sådan, ty föreställningar om statens bundenhet vid sin egen rätt förutsätter tanken på en högre makt eller norm som ålägger staten denna bundenhet.

vara av »högre» normer förpliktigad till en på visst bestämt sätt beskaffad självbegränsning eller eljest i sin rättsuppfattning bunden av vissa absoluta värden.[1] Teorierna om människans »naturliga rättigheter», vilka leda till en författningsgaranterad pressfrihet, ha överhuvudtaget intill senaste tid bibehållit en stark förankring i den ledande statsrättsdoktrinen. Även positivismens mest konsekvente och jämte Jellinek mest auktoritative företrädare inom den offentliga rätten, Kelsen, som i sin »rena rättslära» drivit positivismen till sin spets, enligt vars av sträng logik bundna åskådning rätten saknar varje aprioriskt innehåll — »vilket innehåll som helst kan vara rätt, det finns inte något mänskligt förhållningssätt, vilket såsom sådant på grund av sitt innehåll vore uteslutet från att bli innehåll i en rättsnorm»[2] — och som mycket klart ådagalagt ohållbarheten i den gängse läran om de s. k. frihetsrättigheterna[3], har i sitt politiska författarskap med all kraft hävdat, att endast en liberal, demokratisk författningsordning kan stå i överensstämmelse med en upplyst, relativistisk världsuppfattning.[4]

I tysk doktrin, som, före den nationalsocialistiska omvälvningen, överhuvudtaget mycket ingående sysselsatt sig med läran om »grundrättigheterna» och med innebörden av Weimarförfattningens andra huvuddel, »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen», har tidigt en företeelse uppmärksammats, som man kallat »Bedeutungswandel der Grundrechte». Denna företeelse har sin rot i motsättningar, som förelågo redan inom den franska revolutionens ideologi. Liberal uppfattning om individens frihet drar, som vi tidigare påpekat, icke jämnt med uppfattningen om folkviljans suveränitet (Rousseau) och med den demokratiska ideologien. Demokratismens genombrott i författningsskapandet liksom tendenserna till en omvandling av staten från liberal »rättsstat» till demo-

---

[1] MORGENSTIERNE, som går till en undersökning »om statsmakten er absolut magtfuldkommen likeoverfor statsborgerne, eller om den har stillet sig selv eller de almindelige organer for sin vilje visse skranker» (I s. 6 och II s. 343), gör den reservationen, att »fra den almindelige retslaeres standpunkt kan der visselig opstilles en individuel retssfaere, som staten ikke, uten at kraenke de retsprincipper, hvorpaa den selv viler, kan gjøre indgrep i». »Men», fortsätter han, »staten maa alltid ha myndigheten til at avgjøre, hvorledes graensene for denne frihetsfaere skal optraekkes. Hvad staten gjennem sine grundlovgivende organer bestemmer, kan dømmes som uretfaerdig, men ikke som retsstridig likeoverfor statsborgerne. 'Menneskerettighetene' maa retslig søkes realisert gjennem, ikke mot staten.» Morgenstierne antyder mycket försiktigt möjligheten, »ur den allmänna rättslärans ståndpunkt», av en viss särskild bundenhet för staten, bundenheten av »de retsprincipper, hvorpaa den selv hviler». Likartade och mindre reserverade anknytningar till »högre» normer kunna anträffas annorstädes inom den positivistiska rättslitteraturen, varigenom bland annat individernas »grundrättigheter» tillerkännas särskild högre rättslig valör. Jfr också framställningen av läran om »grundrättigheterna» hos SCHMITT, Verfassungslehre s. 157—182. Schmitt finner (se s. 163) begreppet »vor- und überstaatliche Rechte» vetenskapligt brukbart.

[2] Se KELSEN, Den rena rättsläran särsk. s. 32.

[3] Se KELSEN, Allgemeine Staatslehre s. 154 ff.

[4] Se den stilistiskt mästerliga framställningen i KELSENS Staatsform und Weltanschauung särsk. s. 24—30.

kratisk eller socialistisk »välfärdsstat» äro därför faktorer, ägnade att rubba den dogmatiska utgångspunkten för statsrättens lära om de s. k. grundrättigheterna.[1] Denna dogmatiska förskjutning framträder i Smends för hans »integrationslära» grundläggande arbete »Verfassung und Verfassungsrecht». Smend skildrar de stadganden, som innehålla bestämmelser om vissa grundrättigheter, såsom en »sakligt integrerande» del av författningen.[2] Deras betydelse ligger icke däri, säger Smend, att de skulle grunda några isolerade individuella »rättigheter» utan i deras egenskap att vara element i den kulturella och nationella enhet, som staten utgör eller som uppbär staten. De ingå i det »sakliga värdebestånd» som håller staten samman. Tankegångar av detta slag ha vidare utvecklats av Ernst Rudolf Huber.[3] Han uttalar något dunkelt, att i »ett sunt demokratiskt statssystem» grundrättigheterna icke kunna ha en negativ, avböjande utan måste ha en positiv, uppbyggande karaktär.[4] Härav drar han så slutsatser med hänsyn till innebörden av särskilt stadgandena i Weimarförfattningens grundrättsdel.[5] I denna omtolkning av liberalismens i *opposition* mot samhällsorganisationen ställda »grundrättigheter» till *sociala institutioner* ligger en praktisk sida av deras »Bedeutungsumwandel».

Ännu en sådan ändring i uppfattningen om »grundrättigheternas» innebörd skall nu beröras.

»Nödrättsliga» modifikationer. Undantagsstadganden.

Enligt den franska rättighetsförklaringen hade den enskilda människans frihet icke andra gränser än dem, som nödvändiggjordes av hänsynen till medmänniskornas naturliga frihet. Dessa gränser skulle bestämt anges i lag. Den uppfattning,

---

[1] Märk Ross om den »demokratiska liberalismen» i Leonard Nelsons filosofi, Prolegomena s. 381 f.

[2] Se SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht s. 161 ff.

[3] HUBER i AÖR Bd 23 1933 s. 1—98.

[4] A. a. s. 7.

[5] Märk HUBER a. a. s. 79 ff. Weimarförfattningens »demokratiska folkstat» är icke, betonar Huber (s. 83), en sådan liberal stat, i vilken »echte Grundrechte» (»frihetsrättigheter», »människorättigheter») kunna upprätthållas. »Durch die Entfaltung des demokratischen Staatsgedankens ist die ursprüngliche Auffassung des klassischen Liberalismus vom Verhältnis von Staat und Bürger zerstört worden.» WESTPHALEN FÜRSTENBERG, vars arbete om »grundrättigheterna» utkommit före Österrikes anknytning till Tyskland men efter tillkomsten av den »fascistiska» österrikiska författningen, verkställer också en genomgående omtolkning av »grundrättigheterna», till vilka han hänför också en rad »Grundrechte des Wolhfahrtstaates». De individualistiska idéerna, som förverkligats i rättslivet en gång som liberala, en annan gång som »marxistiska» grundrättigheter, finna, skriver han (s. 25), »seinen plötzlichen Abschluss in dem neuen Aufschwung universalistischer Weltanschauung in fascistischer und nationalsozialistischer Form». Jfr om diktaturens statsteori och om dess ställning till läran om grundrättigheterna nedan s. 124 ff.

som här kommit till uttryck, medger sålunda icke några ingrepp i människorättigheterna med hänsyn till statens »nöd» el. dyl. Dessa rättigheter anses ju vara av högre valör än statsorganisationen själv. Icke ens i lag eller i författningen föreskrivna inskränkningar i en människas »naturliga» rättigheter gå att förena med rättighetsförklaringens åskådning, såframt de icke äro motiverade av syftet att åt medmänniskorna bevara deras naturliga frihet. Emellertid har, icke minst till följd av de extraordinära förhållanden, som världskriget skapade, ett behov av grundrättigheternas suspension gjort sig gällande. I efterkrigsförfattningarna har detta behov uppmärksammats och författningarna ha ofta uttryckligt föreskrivit, att grundrättigheterna under vissa extraordinära förhållanden helt eller delvis kunna suspenderas av exekutiven eller legislaturen eller av dem gemensamt. I dylika undantagsstadganden ligger en modifikation av den uppfattning om »grundrättigheternas» natur, som kom till uttryck genom den franska revolutionen.

Då under världskriget behovet av en starkare regeringsmakt gjorde sig gällande och uttryckliga undantagsbestämmelser icke innehöllos i författningarna uppkom för statsrättsdoktrinen eller uppställde denna för sig ett särskilt problem, nämligen detta: är den grundsats undantagsfri, enligt vilken, till följd av författningens ovillkorliga »garanti» av t. ex. tryckfriheten, den ordinäre lagstiftaren eller exekutiven icke utan att handla rättstridigt kan vidta inskränkningar i denna frihet? Medgivandet av några »undantag» från grundsatsen i fråga innebär tydligen också en modifikation av den traditionella uppfattningen om »grundrättigheternas» natur.[1] Åtgärderna för att, mer eller mindre tillfälligt, ge exekutiven befogenheter, som tidigare icke tillkommit den, ske genom fullmaktslagar, som skänka regeringen en exceptionellt vidsträckt förordningsrätt, eller också genom av regeringen utan stöd av dylika fullmaktslagar utfärdade nödförordningar.[2] I ett land *utan* rigid författning är en fullmaktslag eller en med stöd av en sådan lag utfärdad förordning, som t. ex. inskränker i lag grundad tryckfrihet, icke någon inkonstitutionell företeelse, åtminsone icke enligt positivismens åskådning. I stater *med* rigid författning kan en fullmaktslag ju antas i enlighet med de former, som gälla för författningsändring, och på detta sätt ställas i överensstämmelse med författningen. Genom en dylik lag kompletterar man helt enkelt i kristillfälle den gällande författningen. Fullmaktslagar, som i stater av sistnämnda slag stiftats utan iakttagande av reglerna för författningsändring, ha uppfattats som inkonstitutionella, i det den ordinäre lagstiftaren ansetts vara bunden av författningens kompetensbestämning, varigenom legislaturens och exekutivens skilda uppgifter fixerats. Dessa fullmaktslagar skulle vara författningsenliga, endast om författningen tillåter legislaturen att åt exe-

[1] Duguit ställer sig mycket reserverad om än icke helt ogillande gentemot läran om »le droit de nécessité». Se DUGUIT III s. 178 och 748 ff. m. fl. ställen.

[2] Dessa frågor behandlas utförligt av TINGSTEN i hans båda arbeten »Konstitutionella fullmaktslagar . .» och »Regeringsmaktens expansion . .»

kutiven delegera befogenheter, som jämlikt författningen tillkommer den förstnämnda. Detta problem har emellertid icke här direkt intresse.[1] Här gäller frågan det eventuellt inkonstitutionella däri, att legislaturen eller exekutiven s. a. s. griper grundlagsstiftaren i ämbetet genom att tillägna sig befogenheter, som grundlagsstiftaren förbehållit *sig själv*. Problemet har åstadkommit mycken strid. Till stöd för uppfattningen om de ansvariga statsorganens rätt att suspendera en grundlagsgaranti har åberopats en statsrättslig »Notrecht» eller »droit de nécessité». Denna lära om statens »nödrätt» har särskilt kommit till uttryck i tysk doktrin.[2] Även om författningen saknar bestämmelser, som ge statsorganen rätt att i ett tillfälle av nöd företa extraordinära, med författningens ordalag eljest icke förenliga åtgärder, så ha dessa organ (särskilt tänker man på statsöverhuvudet eller regeringen) enligt denna lära sådan rätt. De »utfylla» i nödtillfället »statsviljan» med hänsyn till den särskilda situation som inträtt. En diskussion om statens nödrätt, som förekommit i schweizisk doktrin i anledning av under världskriget företagna åtgärder, är av visst särskilt intresse. Den skall därför något beröras. Tingstens framställning ligger härvid till grund.[3]

I Schweiz infördes kort efter världskrigets utbrott en synnerligen vidsträckt regeringsdiktatur, stödd på en förbundsrådet av förbundsförsamlingen meddelad fullmakt, varigenom församlingen icke blott till rådet delegerade befogenheter, som enligt författningen tillkom församlingen, utan även tillade rådet befogenheter, som enligt författningen lågo utanför församlingens kompetens, i det rådet bemyndigades till åtgärder, vilka, om de företagits av församlingen, skulle för sin giltighet ha krävt referendum. I försvaret av fullmaktslagstiftningens legalitet hävdade man nu förefintligheten av en naturlig nödrätt. Därjämte gjordes emellertid ett intressant försök att i själva författningen utleta ett stöd för fullmaktslagstiftningen. Utgångspunkten var härvid, att man tänkte sig en viss nödförordningsrätt såsom innesluten i varje modern författning, vare sig uttryckligen uttalad däri eller också tillhörande »författningens vilja», sådan denna framträder vid tolkningen av skilda författningsstadganden. Denna mening hävdades särskilt av von Waldkirch[4] men också av andra schweiziska författare.[5] Von Waldkirch anser, att förbundsrådet, resp. förbundsförsamlingen i och för tillvaratagande av förbundets oavhängighet m. m., vilket är författningens »högsta norm», äga åsidosätta andra i författningen innehållna normer. Den

---

[1] Uti i texten angivna fall uppkommer icke bara frågan om tillåtligheten av delegation av offentligrättsliga befogenheter utan även hela det vidlyftiga spörsmålet om förhållandet mellan lag och förordning.

[2] Se JELLINEK, Gesetz und Verordnung s. 376 ff. Jfr ESMEINS karakteristik av den tyska läran, II s. 88 f., särskilt not 80, samt DUGUIT III s. 748 ff.

[3] Se TINGSTEN, Regeringsmaktens expansion s. 13—83. Jfr också om diskussionen i schweizisk rätt ESMEIN II s. 95 ff.

[4] I Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesstaatsrecht.

[5] Burckhardt och Giacometti. Se TINGSTEN a. a. s. 70 f.

»högsta normen» framgår av art. 2 i författningen[1], medan rådets och församlingens allmänna förpliktelse att verka för förbundets intressen fastslås i de författningsrum, som uppräkna dessa organs skilda uppgifter. De olika författningsbestämmelserna graderas enligt denna uppfattning i förhållande till varandra. Normer av lägre valör få vika, då tillgodoseendet av en högre norm kräver det. När det gäller post- och telegrafhemlighetens i författningen påbjudna okränkbarhet — en med tryckfrihetens garanterande jämförlig bestämmelse — uttalar sig von Waldkirch ungefär så, att författningens »vilja» ju icke är, att fosterlandets oavhängighet skall värnas för så vitt post- och telegrafhemligheten icke därigenom kränkes, utan att post- och telegrafhemligheten skall värnas, försåvitt detta icke går emot tillvaratagandet av fosterlandets oavhängighet (eller överhuvudtaget den »högsta normen» i författningen).[2] Mångahanda invändningar kunna göras mot den ifrågavarande uppfattningen. Dess upphovsmans sätt att läsa den schweiziska författningen torde vara långt ifrån invändningsfritt[3] och överhuvudtaget äro ju föreställningarna om lagars »vilja» o. dyl. näppeligen hållbara och därpå grundade resonemang därför alltid diskutabla. Den »konstitutionella» eller »positivrättsliga», i författningens tankeinnehåll inlagda nödrätt som von Waldkirch uppställer är i själva verket lika omtvistlig till både sin omfattning och sina förutsättningar, som den »naturliga» nödrätten, vilken anses grunda sig på rättssatser, som äro överordnade författningen, eller på författningsrättens väsen el. dyl. Mot detta slags åskådningar vänder sig Kelsen icke utan fog.[4] De äro icke annat, säger han, än politiskt-naturrättsliga resonemang, vilka, som vanligt, utge sig för positiv rätt. »Hinter der treuherzigen Versicherung, dass der Staat 'leben' müsse, verbirgt sich meist nur der rücksichtslose Wille, dass der Staat so leben müsse, wie es diejenigen für richtig halten, die sich der Rechtfertigung eines 'Staatsnotrechtes' bedienen.»

Om de ifrågavarande resonemangen icke hålla streck, grunda de sig dock på överväganden av visst realitetsvärde. Det behöver icke i och för sig vara något utslag av naturrättsliga tänkesätt att icke opponera mot att legislaturen eller exekutiven eller båda i förening i nödtillfälle anse sig berättigade att åsidosätta lag eller rentav författningen. Det är nämligen lika omöjligt att ådagalägga, att författningen, som Kelsen menar, »bör» åtlydas som att ett nödläge »berättigar» statsorganen till det ena eller andra. Författningens bestämmelser åtlydas

[1] Denna lyder sålunda:

»Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.»

[2] Se TINGSTEN a. a. (s. 69) som anmärker: »Ett dylikt resonemang leder tydligen till att under givna förhållanden författningens skilda kompetens- och garantibestämmelser förlora all betydelse såsom begränsning av de med nödförordningsrätt utrustade statsorganens befogenheter.»

[3] Jfr TINGSTEN a. a. s. 71 ff.

[4] KELSEN, Allg. Staatslehre s. 157. Jfr även ESMEIN II s. 90.

under normala förhållanden, enär de styrande känna respekt för de värden, som författningsbestämmelserna avse att tillvarata, och uppfatta författningen såsom bindande; icke därför att den *är* bindande. I ett politiskt läge, vari de styrande finna, att författningsbestämmelserna komma i konflikt med vitala värden, att respekterandet av författningens bestämmelser kanske betyder undergången för den bestående samhälleliga eller nationella ordningen, äro de sociala realiteter icke längre förhanden, som eljest leda till att författningen åtlydes. Den åtlydes då i allmänhet icke heller och det är icke möjligt att visa, att detta åsidosättande av författningen strider mot någon förbindande norm. Med utgångspunkt från de allmänna värdeförställningarna i ett samhälle kan det i ett tillfälle av nöd kanske understundom vara lyckligare att författningen icke åtlydes än att så sker.[1] En dylik uppfattning ligger om ock ofta dunkelt i bakgrunden till de olika teorier som uppställts för att rättsligt legitimera författningsbrott i nödtillfällen.

Med hänsyn till författningens stabilitet och betydelsen härav för ett ordnat samhällsliv och en lugn samhällsutveckling är det nu likväl av mycket stor vikt, att situationer icke uppstå, däri nöden tvingar till avsteg från författningen.[2] Särskilda undantagsstadganden inom författningarna äro därför ägnade att bevara författningsrespekten, liksom de skapa vissa garantier för, att nödlagstiftning endast tillkommer i förutsedda situationer och att sådana övergrepp från exekutivens eller den ordinäre lagstiftarens sida undvikas, som, såsom Kelsen påpekat, lätteligen bli följden av accepterandet av lärorna om en statsrättslig nödrätt.

---

[1] Jfr uttalanden av LUNDSTEDT, A. K. prot. den 4 juni 1940 s. 4 ff. och den 28 februari 1940 s. 21 f. Till frågan om lagens »bindande kraft» och realiteter i grundlagsbegreppet återkomma vi i ett senare avsnitt.

[2] Jfr STJERNBERG, Ur staternas liv s. 197 ff. Det må anmärkas, att von Waldkirch föreslår, att en *uttrycklig* nödförordningsrätt införes i den schweiziska författningen och att en av de schweiziska försvararna av den »naturliga» nödrätten, His, motiverar sin uppfattning med, att det vid krigets utbrott visade sig, att en »lucka» förefanns i den schweiziska författningen, en »lucka i rätten» som det gällde att utfylla genom tillgripande av »naturliga» rättssatser. Se TINGSTEN a. a. s. 76 f. En annan uppfattning ådagalades vid tillkomsten av 1849 års danska grundlag. Det föreslogs då att i grundlagen tillskapa möjligheter att under extraordinära förhållanden suspendera de skilda författningsgaranterade frihetsrättigheterna. Ehuru den praktiska lämpligheten härav icke bestreds, infördes emellertid icke någon dylik nödregel i grundlagen, »tildels maaske», skriver Krabbe, »for ikke derved at antyde den mindste Mulighed för Diktatur paa disse Omraader». Se KRABBE 1939 s. 19. För satsen, att »Nød bryder alle Love» torde de danska grundlagstiftarna dock icke ha stått främmande. Se BERLIN, Statsforfatningsret II s. 439 not 76.

Författningsgarantiernas innehåll.[1]

Författningarnas »garantier» av tryckfriheten ha uttryckts på växlande sätt. Två huvudtyper kunna emellertid urskiljas. Den ena kan betecknas som den »ideologiska», den andra som den »juridiska». Den ideologiska kännetecknas då därav, att den erinrar om eller förutsätter »tryckfriheten» såsom ett begrepp, vars innehåll är på förhand givet. Det blotta uttalandet i en författning, att »tryckfrihet är garanterad», »tryckfrihet skall råda» el. dyl. kan sålunda betecknas såsom typiskt ideologiskt. Ett sådant stadgandes tolkning kräver en värdering. Det är icke i sig självt uttömmande. Den juridiska typen innehåller däremot en definition av vad i författningen avses med tryckfrihet.[2] Stadgandet i § 86 regeringsformen är av denna typ. Understundom innehålla författningarna en definition av tryckfriheten, som språkligt erhållit en formulering, som påminner om den ideologiska typen, så t. ex. § 113 i den tjeckoslovakiska författningen av 1920, som stadgade, att pressens frihet garanterades och att förhandscensur *alltså* icke var tillåtlig.[3] Den språkligt underordnade följdsatsen bestämmer sålunda, mer eller mindre nära, stadgandets innehåll, men formellt ligger tyngdpunkten på att »tryckfriheten är garanterad». Ett stadgande, som på en gång är av ideologisk och juridisk typ är § 100 i den norska grundlagen. Där stadgas för det första, att »Trykkefrihed bör finde Sted», vilket är ett uttalande av klart ideologisk typ. I de följande punkterna av paragrafen ges så en del bestämmelser med vissa särskilda föreskrifter åt legislaturen, då det gäller lagstiftning mot tryckfrihetens s. k. missbruk. Genom dessa föreskrifter utvidgas

---

[1] Framställningen under detta avsnitt avser att verkställa en indelning av skilda författningars »garantier» av tryckfriheten i syfte att vinna en praktisk överblick över vad »tryckfriheten» ansetts innebära. I tysk doktrin ha grundrättigheterna i allmänhet gjorts till föremål för en ingående systematik. Thoma indelar dem sålunda i »reichsverfassungskräftige Grundrechte ersten und zweiten Grades» samt i allenast »reichsgesetzkräftige» och slutligen »leerlaufende». Med »im zweiten Grade reichsverfassungskräftig» menas »nicht diktaturfest», d. v. s. underkastade möjligheten att sättas ur kraft genom art. 48 i Weimarförfattningen. Tryckfriheten enligt denna författning var blott »reichsgesetzkräftig» utom vad beträffar censurförbudet som var »im zweiten Grade verfassungskräftig». Schmitt uppdelar grundrättigheterna i liberala frihetsrättigheter, som äro »överstatliga rättigheter» samt i »institutionella garantier», som endast bestå »innerhalb des Staates». Bland de senare avskiljer han »Institutsgarantien» som avse privaträttsliga institut (rättsinstitut), medan »institutionsgarantier» avse offentligrättsliga institutioner. Slutligen har Huber ytterligare utvecklat denna indelning. Se SCHMITT, Verfassungslehre s. 163—174 och HUBER a. a. Denna systematik har icke någon särskild betydelse för jämförelsen i texten mellan olika författningars garantier av »rätten till tryckfrihet» och uppmärksammas därför icke där.

[2] Självfallet innehålla legala definitioner ofta uttalanden av ideologisk typ, vilka alltså kunna ges vitt skilda tolkningar. Å andra sidan äro dylika uttryckssätt långt ifrån nödvändiga i lagspråket.

[3] Jfr även art. 105 i 1921 års polska författning. Se nedan s. 86 not 3 och 4.

tryckfrihetens begrepp enligt författningen på visst bestämt sätt utöver vad som ansetts ligga däri, att »Trykkefrihed bör finde Sted».[1]

Som ett stadgande av ideologisk typ kan även den författningsgaranti betecknas, som innehåller, att tryckfriheten garanteras men att »missbruk» av denna frihet skola förhindras. För dessa stadganden förutsättes även det särskilda begreppet *»missbruk* av tryckfriheten». Innehåller stadgandet, att missbruk av tryckfriheten skola bestraffas, har man redan något närmat sig den juridiska typen, enär häri kan ligga en viss antydan därom, att endast efterföljande straffande åtgärder äro tillåtliga vid fall av »missbruk» och att preventiva åtgärder sålunda icke äro tillåtliga. Undantagsstadgandets begränsning medför sålunda en bestämning av regeln. Art. 28 i det italienska författningsstatutet av 1848 innehåller, att pressen skall vara fri men att en särskild lag skall undertrycka missbruk av denna frihet. Detta stadgande är av ideologisk typ och torde vid sin tillkomst ha uppfattats såsom ganska klart såtillvida som man ju anknöt till den franska traditionen från 1789. Man förutsatte därför icke någon meningsskiljaktlighet om vad som kunde menas med frihetens »missbruk», vilka enligt revolutionsideologien ju utgjordes av angrepp mot andra medborgares »naturliga» rättigheter och den i allas intresse etablerade »ordre public». På grund av sin språkliga obestämdhet har stadgandet emellertid kunnat förenas ganska väl med den fascistiska regimens presspolitik och det kan numera icke anses ha något annat innehåll, än att det, trots förklaringen att pressen skall vara fri, lämnar lagstiftaren frihet att träffa pressrättsliga dispositioner. Dess innebörd har därför blivit snarast motsatsen till vad som avsågs 1848.

»Författningsgarantier» som äro kompetensregler.

Anges i en författning tryckfrihetens innehåll sålunda, att pressens frihet icke får inskränkas genom andra åtgärder än sådana som ha sin grund i lag, kan man icke tala om någon egentlig författningsgaranti av tryckfriheten.[2] Ett sådant stadgande har endast den betydelsen, att det närmare anger legislaturens kom-

---

[1] Jfr nedan s. 92 ff.

[2] § 16 i Litauens författning av 1928 lyder i officiell översättning till tyska (ur Litauens statliga kalender »Valstybės Statistikos Kalendorius» 1937) sålunda:

»Den Staatsbürgern wird die Freiheit des Wortes und der Presse gewährleistet. Diese Freiheit darf nur in den durch Gesetz bestimmten Fällen beschränkt werden, wenn es zur Sicherung der Sittlichkeit und Staatssicherheit notwendig ist.»

Såvitt lagstiftaren härigenom har frihet att avgöra, vad som innefattas i begreppen »Sittlichkeit» och »Staatssicherheit», kan ett stadgande av denna typ anses praktiskt likvärdigt med ett stadgande, som kort och gott förklarar, att tryckfriheten endast får inskränkas på grund av bestämmelser i lag. Jfr art. 13 i Estlands författning av 1920, ovan s. 63. — Jfr även art. 104 i Polens författning av 1921 och § 117 i den tjeckoslovakiska författningen av 1920, ovan s. 63.

petensområde i förhållande till exekutiven.[1] Någon författningsgaranti gentemot legislaturen erhåller tryckfriheten icke härigenom. Emellertid kunna formuleringar av stadganden av denna typ understundom ge anledning till besvärliga tolkningsspörsmål.

Första stycket av art. 118 i 1919 års tyska författning innehåller sålunda, att varje tysk har rätt att fritt ge uttryck åt sin mening »innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze». Detta ter sig ju vid första anblicken såsom en rent formell bestämmelse, som blott anger lagstiftarens (exklusiva) kompetens på ett visst område. Ordet »allgemeinen» har emellertid väckt diskussion. Man har i praxis velat helt bortse från det, då det medtagits i den slutliga författningstexten genom ett misstag (*Oberverwaltungsgericht*).[2] Man har också tänkt sig en sådan tolkning, att det skulle innebära, att i ländernas lagstiftning (alltså icke rikslagstiftning) grundade inskränkningar av tryckfriheten ej skulle vara förenliga med 1919 års författning.[3] Enligt dessa tolkningar erhåller stadgandet icke

[1] Kompetensbestämmelsen i fråga anger då, att regler som röra pressens verksamhet icke få stiftas av exekutiven, och bidrar alltså att dra upp gränsen mellan exekutivens och legislaturens kompetens. Bestämmelsen begränsar också exekutivens handlingsfrihet *in casu*. Författningsbestämmelsen, att en särskild lag närmare skall ange pressens ställning eller gränserna för pressens frihet, kan emellertid också tänkas ha till uppgift att klargöra, att lagstiftaren överhuvudtaget har rätt att uppställa normer som röra pressen. Bestämmelsen utvidgar i så fall den ordinäre lagstiftarens kompetens i förhållande till författningsgivarens. I Bulgarien har det gjorts gällande inom folkrepresentationen, att en särskild presslag vore otillåtlig enligt författningen, som icke uttryckligt tillagt legislaturen kompetens att utfärda sådan och som förklarat, att »pressen är fri», samt givit några ytterligare principbestämmelser rörande pressen. Denna mening, som förkastats av folkrepresentationen, lider av den oformligheten, att den leder till, att vad som vore tillåtet för exekutiven skulle vara legislaturen förbjudet. Då författningen icke innehåller några närmare pressrättsliga föreskrifter måste nämligen, om en särskild presslagstiftning icke finge komma till stånd, i administrativ väg utfärdade eller genom administrativ praxis utbildade föreskrifter vara ofrånkomligen nödvändiga. Jfr LUBENOFF s. 14 f. — Det må anmärkas, att även författningsgarantier, som rikta sig mot legislaturen, kunna betecknas som »kompetensregler». De förbehålla ju vissa lagstiftningsfrågor åt *grundlagstiftarens* kompetens. Så är dock icke fallet enligt den klassiska rättighetsideologien, som anser grundlagstiftaren skyldig att själv respektera grundrättigheterna och att därjämte skapa garantier för deras respekterande av legislatur och exekutiv. Icke heller framträda författningsgarantier, som rikta sig mot legislaturen, såsom kompetensregler i författningar, som beteckna sig som oföränderliga. Enligt dylika »eviga» författningar finnes strängt taget icke någon fungerande »grundlagsstiftare». Jfr § 12 i den norska grundlagen, som innehåller, att författningsändringar icke få »motsi grundlovens principper» eller »forandre konstitutionens aand» samt stadgandet i § 84 i danska grundlagen, att censur kan »ingen Sinde paa ny indføres». Art. 18 i 1831 års belgiska konstitution är formulerad på liknande sätt. Se ovan s. 51.

[2] Se HÄNTZSCHEL i AÖR Bd 10 1926 s. 228 f.

[3] Presslagstiftningen i Tyskland var, till följd av art. 12 i 1919 års författning, förbehållen rikslagstiftningen. Pressrätten var alltså principiellt riksrätt. Vissa undantag förekommo emellertid. Se HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 9 och 14 f. — I det av *Oberverwaltungsgericht* behandlade fallet gällde det frågan om artikel 118 medförde ogiltighet av stadgande i den preussiska »Disziplinargesetz», alltså »Sonderrecht», som icke var pressrätt.

någon betydelse utöver den att utgöra en kompetensregel. Men man har i tysk praxis och doktrin gått längre. *Kammergericht* har med stöd av Vervier sålunda velat ge stadgandet betydelsen, att endast sådana lagar med inskränkningar i yttrandefriheten skulle vara författningsenliga, som ägde giltighet för alla tyskar, alltså icke endast för ämbetsmän, präster eller andra särskilda medborgarkategorier[1], och Häntzschel har, liksom även Rothenbücher, hävdat den mening, som blev den vedertagna, att på grund av stadgandet lagar med inskränkningar i yttrandefriheten endast vore författningsenliga, om de vore av allmän natur i den meningen att de icke särskilt riktade sig mot yttrandefriheten utan också gällde utövandet av andra rättigheter.[2] Enligt de båda sistnämnda tolkningarna innefattar stadgandet sålunda faktiskt en viss begränsning av lagstiftarens frihet, icke endast en kompetensregel.[3] — Diskussionen har emellertid för bedömandet av 1919 års tyska författning i hithörande avseende icke så stor betydelse, då författningen i andra stycket av § 118 innehåller en bestämmelse, som, med undantag för smutslitteraturen, förbjuder presscensur.

Första punkten av § 84 i danska Grundloven lyder: »Enhver er berettiget til paa Tryk at offentliggøre sine Tanker, *dog under Ansvar for Domstolene.*» Paragrafens andra punkt förklarar, att »Censur og andre forebyggende Forholdsregler kan ingen Sinde paa ny indføres». Den ifrågavarande första punkten synes vara av i viss mån ideologisk typ, besläktad med den ovan berörda artikel 28 i 1848 års italienska författningsstatut. Emellertid proklamerar det danska stadgandet icke lika påtagligt, *att* pressfrihet skall råda *men att* missbruk skola bestraffas. Det synes böra läsas mera formellt eller, enligt vår terminologi, juridiskt, sålunda ett pressen är fri i den mån icke hinder härför uppställas i form av »Ansvar for Domstolene». M. a. o., endast sådana hinder för pressfriheten äro tillåtna enligt författningen, som ha karaktär av »Ansvar for Domstolene», vilket i sin tur icke kan betyda annat än att endast efterföljande bestraffande (konfiskerande o. s. v.) åtgärder äro tillåtna.[4] Stadgandet i första punkten skulle enligt denna tolkning,

[1] HÄNTSCHEL i AÖR s. 230.

[2] HÄNTSCHEL a. a. s. 232 ff. Smend har däremot gjort gällande meningen, att med »allgemeines Gesetz» i art. 118 förstås varje lag, som intar en förrangsställning framför art. 118 därför att det av denna lag skyddade samhälleliga goda är viktigare än meningsfriheten. Denna åsikt är, enligt Huber, i förhållande till den härskande läran »eine wesentliche Verfeinerung». Se HUBER a. a. s. 20 f. Annan mening SCHMITT, Verfassungslehre s. 167.

[3] Det kan anmärkas, att den rätt att fritt ge uttryck åt sin mening, som enligt det berörda författningsstadgandet får inskränkas endast genom »allmän lag», också kan uttolkas olika. *Reichsgericht* har t. ex. ansett denna rätt att *fritt* ge uttryck åt sin mening icke innefatta hinder för uppställande, annorledes än genom allmän lag, av förbud mot användning av affischer eller flygblad som medel för meningsyttringen. Friheten skulle icke innefatta en frihet att välja medel för offentliggörandet. Se HÄNTZSCHEL a. a. s. 230 f. — Härom vidare HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 12 ff.

[4] Jfr BERLIN, Statsforfatningsret II s. 430 f. I den uppställda rätten att *offentliggöra* sina tankar, anser Berlin redan ligga ett förbud mot censur och andra förebyggande åtgärder. Jfr dock nedan s. 87, not 4.

utöver vad som innehålles i paragrafens andra punkt, blott innebära, att *endast domstolarna* ägde inskrida mot pressen.[1] I denna mening skulle stadgandet alltså utgöra en kompetensregel, men denna kompetensregel skulle då innefatta en verklig författningsgaranti av tryckfriheten gentemot lagstiftaren. Kompetensregeln i fråga synes emellertid tolkas så, att den icke betyder annat, än att just ansvar (straff) endast får utdömas av domstolarna, vilket icke är alldeles detsamma som att den enda tillåtliga inskränkning i tryckfriheten är ansvar inför domstolarna. Möjligheten av administrativa ingrepp mot pressen skulle dock i så måtto begränsas som dylika icke skulle kunna ske utan stöd i lag.[2] Domstolarna å sin sida ha »i følge Grundlovens § 71 i deres Kald alene . . . at rette sig efter Loven».[3] Med andra ord: endast sådana inskridanden mot pressen äro tillåtliga, som äga stöd av lag.

Författningsgarantier som förbjuda censur.

»Trykkefrihed bör finde Sted.» Denna den första punkten i § 100 av den norska Grundloven är ett typiskt ideologiskt stadgande. Det gäller att undersöka, vilken innebörd, som i statsrätten ges åt detta och liknande påbud. Man synes i norsk doktrin vara ense om, att stadgandet, att »Trykkefrihed bör finde Sted» av historiska skäl bör förstås så, att det förbjuder »enhver forhåndscensur av trykte skrifter, hvad enten den utöves administrativt eller ved domstolene».[4, 5]

---

[1] Man ansåg, då paragrafen författades, att första punkten ensam avskaffade censuren och för pressens del medförde »Frihed under sædvanligt, i Almindelighet efterfølgende, retsligt Ansvar for Fridhedens Misbrug.» Andra punkten tillkom för »klart og eftertrykkeligt at fastslaa i Grundloven at Censuren var afskaffet og 'ingensinde paany' kunde indføres». Se KRABBE 1939 s. 18 f.

[2] KRABBE betonar (1939 s. 16 ff) att första punkten i § 84 intet bestämmer om innehållet i den lagstiftning om pressen, som kan komma till stånd, och att lagstiftaren därför har frihet att bestämma både vad som skall vara otillåtet i en tryckt skrift och vilket ansvar pressförbrytelser skola medföra — bortsett då från otillåtligheten av straff i form av censurålåggande. Jfr ovan s. 53 om § 20 i danska förordningen av den 27 sept. 1799. Han tillfogar emellertid, att »intet særligt» gäller på detta område »med Hænsyn til den almindelige Lovgivningsmagts Adgang til ved en Blanketbestemmelse at overlade til *Administrationen* (kurs. här) at udstede Forbud indenfor de ved en Lov angivne Rammer». Stadgandet om ansvar »*ved Domstolene*» har enligt Krabbe (1939 s. 22) den betydelsen, att lagstiftaren är förhindrad att lägga själva avgörandet angående ansvar för pressförbrytelser hos förvaltningsmyndigheter samt att »politiemæssige Foranstaltninger til Gennemførelse af Ansvaret for Presseforbrydelser ikke kan iværksættes uden Domstolenes sanktion».

[3] KRABBE 1939 s. 16.

[4] Se WINSNES s. 29. — MORGENSTIERNE II s. 354 skriver: »Den trykkefrihet, som grl. § 100 vil verne om, maa derfor (d. v. s. av angivna historiska skäl) vistnok opfattes som en frihet til overhodet at utgi et hvilketsomhelst skrift, uten at utgivelsen gjøres avhængig av en forutgaaende prøvelse av dets lovlighet.» Jfr även EMIL STANG, Grundlovens § 100 i NRt 1913, som i bestämmelsen förutom förbudet mot censur inlägger »forbud ogsaa mot at

Självfallet växla tolkningarna inom skilda rättssystem. Den historiska utveckling, som lett fram till en liberal pressordning är emellertid så likartad inom alla till den västerländska kulturkretsen hörande länder, att den norska tolkningen måste anses som representativ, vad beträffar innebörden av alla eller de flesta dylika generella förklaringar av ideologisk typ.[1] Överallt var det censuren, den godtyckliga, i administrativa former utövade tvångscensuren, som hindrade pressens fria utveckling. Striden sattes in mot den. Att pressen skulle göras fri betydde att censursystemet skulle bort. Med tryckfrihet menade man frihet från censur. Proklamerandet av tryckfrihet behövde därför icke nödvändigtvis hindra bibehållandet eller uppställandet av andra slags inskränkande åtgärder mot pressen. I jämförelse med censuren torde de f. ö. icke heller ha tett sig såsom särskilt betungande. En annan sak är, att, sedan censursystemet väl besegrats, andra viktiga liberala krav, exempelvis kravet på tryckfrihetsmåls avgörande genom jury, framkommo, icke minst för att möta de nya metoder, som pressens fiender eller kritiker uppfunno såsom ersättning för det överändabragta censursystemet. Denna senare utveckling hindrar icke, att censuren betraktades såsom tryckfrihetens fiende nummer ett och att tryckfrihet historiskt är att uppfatta framför allt såsom censurfrihet.[2] Denna tolkning av de generella »ideologiska» stadgandena, att »pressens frihet garanteras» eller att »tryckfrihet bör råda» med eller utan tillägg att »missbruk» skola förhindras, bekräftas f. ö. av uttryckssätten i moderna författningsstadganden exempelvis § 113 i den tjeckoslovakiska författningen av 1920[3] och även art. 105 i den polska författningen av 1921[4] samt art. 13 i den jugoslaviska författningen av 1921. Dessa

sætte pressen i en strafferetslig særstilling ved undtagelseslove og derved lægge hindringer iveien for utgivelsen av trykte skrifter».

[5] Någon skillnad i betydelse torde icke vara anledning tillägga uttrycken »censur» samt »förhandscensur». »Efterhandscensur» är icke censur i tryckfrihetsrättens mening, blott en myndigheternas efterföljande granskning. Censur som straffåtgärd för tryckfrihetsbrott är uppenbarligen »förhandscensur». Skillnad kan däremot göras mellan tvångscensur och frivillig censur.

[1] Första stycket av art. 55 i den schweiziska författningen av 1874 lyder sålunda: »Die Pressfreiheit ist gewährleistet.» Också detta stadgande har först och främst uppfattats som ett utdömande av censuren, även om doktrinen däri även inlägger tryggandet av en viss s. k. kritikrätt. Jfr BURCKHARDT s. 520 ff. samt även AFFOLTER s. 98 f.

[2] Teoretiskt kan begreppet tryckfrihet ju uppfattas hur vidsträckt som helst. Att »pressen är fri» kunde helt enkelt betyda, att vad som helst vore tillåtet för den, en form av tryckfrihet som emellertid ingenstädes råder. Märk den ovan s. 83 not 1 anförda tolkningen av den bulgariska författningsdeklarationen, att »pressen är fri».

[3] Dennas första stycke lyder sålunda (i översättning enligt DARESTE):

> »La liberté de la presse, le droit de se réunir paisiblement et sans armes, et celui de former des associations sont garantis. En conséquence il est défendu en principe de soumettre la presse à une censure préalable. L'exercise des droits de réunion et d'association est réglé par la loi.»

[4] Denna lyder sålunda (i översättning enligt DARESTE):

> »La liberté de la presse est garantie. La censure ne peut être établie, non plus que

stadganden ha gemensamt, att de uttala, att pressen är fri eller dess frihet »garanterad», varefter detta i själva författningstexten *förklaras* sålunda, att censur icke är tillåtlig.[1] Även tryckfrihetsparagrafen i 1831 års belgiska konstitution förklarar på detta sätt pressfrihetens begrepp.[2]

Ett flertal författningsstadganden av juridisk typ innehålla förbud mot censur. I många författningstexter är detta förbud den enda garanti av tryckfriheten, som författningen innehåller. En icke ovanlig formulering av dessa stadganden går ut på, att censur *och andra preventiva åtgärder* mot pressen förbjudas. Detta är exempelvis innebörden av § 10 i Finlands regeringsform av 1919, vilken i likhet med § 86 i den svenska regeringsformen allmänt förklarar, att hinder icke i förväg må läggas mot utgivandet av tryckt skrift. Den danska grundlagen förbjuder, såsom vi sett, såväl censur som »andre forebyggende Forholdsregler». I en del fall förbjuda författningarna uttryckligt vid sidan av censur vissa andra särskilt angivna preventiva åtgärder.[3] En sådan uppräkning torde man med en viss reservation kunna säga motivera en tolkning av författningstexten, enligt vilken icke särskilt förbjudna, preventivt verkande åtgärder äro tillåtliga.

Emellertid tolkas självfallet förbuden mot censur eller mot förebyggande åtgärder i allmänhet ganska olika. Ett sådant förbud kan å ena sidan anses begränsa sig strikt till att vara ett förbud mot censur, sådan denna var utformad före tryckfrihetsidéernas genombrott i lagstiftningen. Anmärkningsvärt är att dansk rätt enligt Krabbe giver det berörda förbudet mot »Censur og andre forebyggende Forholdsregler» en mycket restriktiv tolkning. »Sædvanlige Retshaandhævelsesmidler overfor aktuelle eller bestemt indicerede Lovovertrædelser» skulle sålunda vara tillåtliga »selv om de paagældende Retsmidler er af direkte forebyggende Natur».[4] Å andra sidan uppfattas förbudet mot censur understundom som myc-

---

le régime du cautionnement. Le débit postal ne peut être refusé aux journeaux et aux imprimés du pays, et non plus leur diffusion même sur le territoire de la république.»

[1] I det jugoslaviska författningsrummet kommer förklaringen i form av undantagsstadgandet, att censur endast får tillgripas under extraordinära förhållanden. Det jugoslaviska stadgandet är f. ö. till följd av sin utförlighet av annan typ än de polska och tjeckoslovakiska.

[2] Jfr dock ORBAN III s. 440 ff.

[3] Icke ovanligt är förbud mot borgen vid sidan av förbudet mot censur. Se t. ex. art. 79 i den bulgariska författningen av 1879, art. 24 i Luxemburgs författning av 1868 och art. 18 i den belgiska konstitutionen av 1831.

[4] Se KRABBE 1939 s. 22 f. Jfr också KRABBE 1930 s. 12 f. Se dock även BERLIN, Statforfatningsret II s. 463 ff. — Enligt denna Krabbes mening äro en rad preventiva åtgärder mot pressen av såväl civil- som straffprocessuell natur konstitutionellt tillåtliga. Han motiverar denna »skenbara» inskränkning i grundlagsförbudet mot preventiva åtgärder därmed, att pressförbrytelserna principiellt icke inta någon privilegierad ställning vid sidan av andra brott utan äro underkastade samma bestämmelser som gälla för dessa. Genom införandet av grundlagsgarantien av tryckfriheten bortföll det tidigare gällande *privilegium odiosum* för

ket vidsträckt, så att det utesluter icke blott administrativa utan även judiciella preventivåtgärder mot pressen samt därjämte en stor mängd preventivt verkande åtgärder av skilda slag såsom exempelvis krav på särskilt tillstånd eller särskilda kvalifikationer hos utgivaren såsom förutsättning för rätten att utge periodisk skrift[1] eller på tidningsutgivarens ställande av borgen såsom sådan förutsättning[2], inspektion över tryckerier, privilegier av skilda slag, förbud mot anonymitet[3] eller så betungande särskilda ekonomiska pålagor eller risker för pressen, att exempelvis utgivandet av periodiska skrifter praktiskt omöjliggöres för oppositionella samhällsgrupper.[4]

---

offentliggöranden medelst pressen, framhåller han. Repressivsystemet trädde i stället för preventivsystemet. Däremot infördes icke något *privilegium favorabile* för pressen.

I och för sig verkar detta resonemang, som ju svårligen synes kunna förenas med grundlagens lydelse, knappast övertygande. I tillskapandet av en särskild författningsgaranti för pressen har man i allmänhet att se ett uttryck för uppfattningen om behovet av särskilt skydd för pressen. Genom ett sådant stadgande tillskapas väl icke alltid ett synligt privilegium i rättsligt avseende för pressen. Men författningsbestämmelsen avser i allmänhet att lägga visst band på lagstiftaren, ett förhållande som Krabbe icke i och för sig bestrider. Om nu lagstiftningen för behandlingen av förbrytelser i allmänhet genomför regler, som strida mot de särskilda stadganden i grundlagen, som gälla pressens frihet, *kommer dennas rättsliga privilegium till synes* genom att dessa nya regler icke bli tillämpliga å pressförbrytelserna. Privilegiet blir m. a. o. aktuellt.

En tolkning av en författningsbestämmelse med förbud mot preventiva åtgärder mot pressen, som under motivering, att avsikten icke varit att skapa ett privilegium för pressen, låter de åtgärder, som lagstiftningen uppställer mot kriminaliteten i allmänhet, också få avse pressen, även om de ha preventiv karaktär gentemot denna, skulle i en upprörd tid möjliggöra för de styrande och domstolarna att beröva pressen just den frihet, som grundlagens stiftare velat bevara åt den. Krabbe medger visserligen den begränsningen i de allmänna preventiva åtgärdernas tillämplighet, att till följd av grundlagens bestämmelse om »Ansvar for Domstolene» endast dessa ha rätt att besluta om dylika åtgärder. Maktövergrepp kunna emellertid begås även av domstolar. Sin uppfattning om de ifrågavarande preventiva åtgärdernas principiella förenlighet med författningen motiverar Krabbe även därmed, att stadgandet om »Ansvar for Domstolene» skulle avse att i allo likställa pressförbrytelser med förbrytelser av annat slag. I det danska författningsstadgandet ligger dock efter orden icke den svagaste antydan om att domstolarna skulle äga icke blott repressivt utan även preventivt inskrida mot pressen. Snarare borde det efter talet om »Ansvar for Domstolene» följande förbudet mot förebyggande åtgärder kunna uppfattas såsom en *inskränkning* av de befogenheter domstolarna enligt den föregående punkten tilläventyrs kunde tänkas ha blivit tillerkända. Jfr om det danska författningstadgandets tolkning ovan s. 84 f.

[1] Jfr KRABBE 1939 s. 21.

[2] Jfr MORGENSTIERNE II s. 354; krav på borgen anses oförenligt med det norska påbudet, att »Trykkefrihed bör finde Sted». Samma mening hävdas för dansk rätts del av Krabbe samt av Berlin och Matzen, motsatt mening däremot av Goos, se KRABBE 1939 s. 21 ävensom HURWITZ i UfR 1939 s. 154. — Jfr även RYDIN s. 95 ff.

[3] Jfr HAGMAN s 217. Den danska författningen anses (se KRABBE 1939 s. 23) icke innefatta något hinder för förbud mot anonymitet.

[4] Jfr till det sagda KADEČKA (s. 18), som sammanfattar de österrikiska konstitutionella stadgandena, som förbjuda censur, indragning och postförbud och som eljest beteckna yttrandefriheten, inneslutande pressfriheten, såsom en frihet »inom lagens gränser», sålunda, att

Lagstiftningarna inta skilda ståndpunkter i fråga om den tidpunkt, varefter åtgärder mot pressen anses tillåtliga utan hinder av förbudet mot »preventiva åtgärder». Understundom ge de, särskilt då de som vår TFF äro av äldre datum, uttryck åt uppfattningen att med förbudet mot sådana åtgärder främst avses att förebygga hinder mot tryckningen och mot utgivningen *från tryckerierna*. I sådana fall kunna mycket effektiva ingripanden tänkas författningsenligt kunna komma till stånd omedelbart efter tryckningen, liksom en pressfriheten starkt hämmande offentlig övervakning av distributionen i dess olika former kan tänkas bli lagligen möjlig. Detta har gjort att distributionens frihet vid sidan av tryckningens frihet kommit att spela en mycket framträdande roll i en del rättssystem. Man har m. a. o. velat fixera den »kritiska tidpunkten» särskilt långt fram i utgivningsförloppet.[1] Den franska presslagen av 1881 innehåller uttryckliga bestämmelser till skydd för kolportage- och affischeringsverksamheterna och betydelsen av dessa bestämmelser understrykes särskilt i doktrinen.[2] Distributionens frihet har också spelat stor roll i belgisk rätt. Strider ha stått därom, huruvida ett statligt transportförbud ens om det rört uppenbart brottsliga skrifter varit konstitutionellt, och den meningen har förfäktats, att staten varit förpliktad att utan åtskillnad med post och järnvägar befordra alla skrifter, liksom att tillåta deras försäljning på tåg och järnvägsstationer.[3] Liknande strider ha stått om »kolportagets frihet» och »affischeringens frihet» och resulterat i meningen att kolportaget »ne peut être interdit, mais seulement réglementé».[4] I en hel del modernare författningar omnämnes distributionens frihet särskilt genom att förbudet mot förebyggande åtgärder uttryckligt anges som icke blott gällande skrifts tryckning eller publicering i allmänhet utan även försäljning och spridning i skilda former.[5] I det moderna samhällslivet har denna distributionens frihet mycket stor betydelse. Exempelvis ett statligt eller av staten åt enskilda upplåtet monopol å distributionen av tidningar kan verka mycket starkt häm-

---

»unter Pressfreiheit ein Rechtszustand zu verstehen ist, in dem die Presse von den Fesseln der Zensur und des Konzessionszwanges befreit und gegen die administrative Einstellung und ähnliche arbiträre Verbreitungsbeschränkungen geschützt ist. Pressfreiheit bedeutet also Freiheit der Presse von der Zensur und den andern besonderen Beschränkungen, denen die Presse im Polizeistaat unterwerfen war, bedeutet Freiheit von der Willkür der Verwaltungsbehörden, aber nicht Freiheit gegenüber dem Gesetz».

Jfr även ORBAN III s. 440 ff., som tolkar det belgiska författningsstadgandet mycket vidsträckt. VAN MOL (s. 50 ff.) synes dock tolka samma stadgande mera strikt efter ordalagen.

[1] Ett palliativ mot ofrihet till följd av en *tidig* »kritisk tidpunkt» utgör grundsatsen, att det förbehålles *domstolarna* att definitivt besluta om åtgärder med hinder mot tryckt skrifts spridning.

[2] Se DUGUIT V s. 422 ff. och BARTHÉLEMY, Le gouvernement s. 229.

[3] Se ORBAN III s. 463 ff.

[4] Se härom ORBAN III s. 465 ff. och s. 469 ff.

[5] Så exempelvis den jugoslaviska författningen av 1921. Jfr även art. 105 i Polens författning av 1921, ovan s. 86 n. 4.

mande på den fria opinionsbildningen och nyhetsförmedlingen. Åtgärder sådana som t. ex. det svenska transportförbudet av 1940 verka också starkt prevenerande, icke minst genom de svåra ekonomiska skador, som genom sådant förbud kan tillfogas därav drabbade tidningsföretag. Till sitt väsen är ett sådant förbud svårligen förenligt med liberal uppfattning om tryckfrihet.

Författningsgarantier av »opinionsfriheten».

Ovan har framhållits, att »ideologiska» stadganden av typen »tryckfrihet skall råda», »pressen är fri» o. dyl. i allmänhet måste uppfattas såsom liktydiga med förbud mot censur. Historiska omständigheter medförde, att begreppet tryckfrihet identifierades med frånvaro av censur eller överhuvudtaget preventiva åtgärder mot pressen; den praktiska betydelsen av frihet från censur och den politiska vikten av kampen för vinnandet av sådan frihet skapade en viss likgiltighet för arten av de tillåtliga efterföljande åtgärderna. Enligt 1789 års idéer var emellertid ingalunda varje slags efterföljande åtgärd mot pressen tillåtlig. I art. 10 i den franska rättighetsförklaringen hette det, att ingen får ofredas för sina åsikters skull, om deras manifesterande icke stör »l'ordre public». Art. 11 kan betraktas som en följdsats härtill. Den skyddar »la libre communication des pensées et des opinions». Det är tanke- och yttrandefriheten i allmänhet, som den franska rättighetsförklaringen har i sikte. Pressfriheten är endast en sida av yttrandefriheten, om också, särskilt numera, den politiskt praktiskt mest betydelsefulla. Det är nu enligt rättighetsförklaringen endast yttrandefrihetens »missbruk», fattade i mycket inskränkt mening, som få drabbas av åtgärder från det allmännas sida.[1] För sin blotta »åsikt» eller för tillkännagivandet av denna får icke någon »ofredas» överhuvudtaget, allra minst åläggas bestraffning. Tolkar man författningsbestämmelser, som innehålla, att »pressen är fri», eller liknande uttalanden, strängt i rättighetsförklaringens anda, kommer man alltså till resultatet, att efterföljande, bestraffande åtgärder endast i begränsad utsträckning äro tillåtliga. Än starkare framträder detta, om en författning garanterar »tankefriheten» eller »meningsfriheten» eller »yttrandefriheten» i allmänhet.[2]

Betydelsen av särskilt dylika »ideologiska» stadganden växlar med den politiska atmosfären i skilda länder och under skilda tider. Allmänna garantier av »opinionsfriheten» torde överhuvudtaget icke vara mycket värda för pressen och i varje fall mindre effektiva än bestämmelsen »pressen är fri» såsom en garanti mot presscensur. Om tryckfriheten i betydelse av censurfrihet kan nämligen sägas, att den verkligen under lång tid kommit att framstå som »ett korrelat till

---

[1] Jfr ovan s. 40 och även s. 82.

[2] I många författningar är det friheten att ge uttryck åt sin mening, som i en eller annan form »garanteras», så t. ex. i Luxemburgs författning av 1868 (art. 24), Weimarförfattningen (art. 118) samt i åtskilliga av efterkrigstidens demokratiska författningar, jfr ovan s. 63 f.

civilisationen». »Opinionsfrihetens» grundsats har emellertid kommit till uttryck också i författningsstadganden av »juridisk» typ, enligt vilka lagstiftningen mot tryckfrihetens »missbruk» icke får innehålla stadganden, som bestraffa »åsiktsförbrytelser» (»opinionsförbrytelser»). Redan 1791 års franska konstitution innehöll (avd. III, kap. V, art. 17) i enlighet med rättighetsförklaringens tankegångar bestämmelse, att ingen kan bli utsatt för åtgärder i anledning av skrifter han tryckt eller utgivit, vad de än må röra sig om, med mindre han avsiktligt uppmanat till olydnad mot lagen, förhånande av de konstitutionella makterna, motstånd mot deras befallningar eller annan handling, som förklarats brottslig. Rena »åsiktsyttringar» skulle icke få drabbas av åtgärder. Lagrummet innehåller f. ö. uttryckligt stadgande, att kritik av de konstitutionella makternas åtgärder är tillåten; smädelser kunna emellertid bestraffas. I fransk doktrin har uppfattningen om otillåtligheten av lagstiftning mot »åsiktsförbrytelser» såsom, vid sidan av förbudet mot preventiva åtgärder och kravet på tryckfrihetsmåls avgörande under medverkan av jury, väsentligt för tryckfriheten intill senaste tid stått fast, trots att författningsbestämmelse härom ju saknats.[1] I den belgiska konstitutionen av 1831 är tryckfriheten på traditionellt vis upptagen som en bland andra följdsatser till den allmänna bestämmelsen i art. 14 med garanterande av bland annat »la liberté de manifester ses opinions en toute matière», med undantag allenast för »la repression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés». Detta förbehållsstadgande har i och för sig ansetts innehålla ett förbud mot alla slags preventiva, alltså icke blott repressiva, åtgärder mot »opinionsfriheten».[2] Större intresse har dock i förevarande sammanhang, att i bestämmelsen också ansetts ligga en begränsning av de repressiva åtgärderna att gälla endast sådana frihetens »missbruk» som den franska rättighetsförklaringen hade i sikte.[3] Liknande tankegångar spåras också i en rad andra författningstexter. Den argentinska republiken San Juans författning av den 13 juli 1868 innehåller stadgandet, att var och en har rätt att fritt ge uttryck åt sina tankar utan att i anledning därav bli ställd till ansvar, blott han avhåller sig från personliga kränkningar samt angrepp mot den allmänna moralen och den allmänna

---

[1] Jfr DUGUIT V s. 328 ff. samt BARTHÉLEMY, Le gouvernement s. 229 f., där det heter:

»Il n'y a plus de délits d'opinion: il est permis d'attaquer la patrie, la République, la Constitution; l'exposé des idées monarchistes est licite, on peut à son gré affirmer l'athéisme ou des principes religieux; seule la pornographie n'est pas complètement libre. Naturellement, cette liberté est limitée par le droit d'autrui: on ne peut diffamer, outrager, injurier.»

ESMEIN skriver (II s. 632):

»Les délits de presse, revisés et réduits, ne contiennent plus aucun délit d'opinion. Sous la République on peut licitement soutenir les opinions monarchistes et attaquer la Constitution. La loi, comme délits, ne retient que de *faits*.»

[2] Se ORBAN III s. 378.

[3] Jfr exemplifieringen av pressdelikt hos VAN MOL s. 40 f. Jfr dock ORBAN III s. 446 ff. Se även DAMOISEAUX s. 35 f.

ordningen. De estniska och litauiska efterkrigsförfattningarna uttalade, att inskränkningar i yttrandefriheten genom lag få avse allenast skydd av moralen eller statens säkerhet. Bakom själva uttryckssättet i de anförda författningsrummen spåras 1789 års tankegångar. I verkligheten har dock, som ovan anmärkts, förbehållet icke större betydelse.[1] Även åsikter eller åsiktsyttringar, som anses attackera moralen eller statens säkerhet, falla t. o. m. språkligt inom vad författningsrummen tillåta såsom anledning till bestraffningsåtgärder. Detta är icke heller särdeles anmärkningsvärt. Varje samhälle är byggt på ett komplex av »åsikter» och uppfattningar, på en viss »åskådning», som ger samhället dess inre styrka. I en eller annan form värjer sig samhället alltid mot sådana idéer eller mot tillkännagivandet av sådana åsikter, som stå i strid med de heligaste dogmerna i den bestående ordningen. De fientliga och farliga åsikterna bli alltid förföljda såsom t. ex. samhällsupplösande, statsfientliga, landsförrädiska eller osedliga. »Åsiktsfriheten» är aldrig absolut.

Till de författningsgarantier av »juridisk» typ, som särskilt avse att skydda »åsiktsfriheten», hör § 100 i den norska grundlagen.[2] Enligt andra punkten av detta lagrum, vars formulering nära påminner om 1791 års nyss relaterade franska stadgande, kan ingen straffas för vad han tryckt eller utgivit, försåvitt han icke, »forsætligen og aabenbare», har »enten selv vist, eller tilskyndet andre til, Ulydighed mot Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mot disses Befalinger, eller fremfört falske og ærekrenkende Beskyldninger mod Nogen». Denna uppräkning anses — åtminstone under senare tid — såsom bindande för strafflagstiftaren sålunda att straffbud som gå utanför densamma bli att betrakta som ogiltiga.[3] Några egentliga »åsiktsförbrytelser» innehållas icke i uppräkningen och sådana få alltså grundlagsmässigt icke upptas i lagstiftningen. Genom förklaringen i tredje punkten av författningsrummet, att »frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte», understrykes detta ytterligare. Emellertid har i norsk doktrin tolkningen av grundlagens § 100 icke varit oomstridd. Det gäller betydelsen av orden »selv vist ... Ulydighed mot Lovene». Om uttrycket »Ulydighed mot Lovene» uppfattas såsom avseende allenast med t. ex. ringaktning för med religionen samordnade företeelser, »noget i retning av revolutionær trods eller opsætsighet mot lovene»[4], skulle följden bli bland annat, att ärekränkningar i tryckt skrift icke skulle kunna straffas med mindre de innefattade regelrätta beskyllningar, vilka äro osanna och som blivit framförda med vetskap om detta förhållande. Det skall ju enligt lagrummet vara fråga om framförande »forsætligen» av »falske og ærekrenkende Beskyldninger». Morgen-

---

[1] Jfr ovan s. 82 not 2.

[2] Lagrummet är återgivet ovan s. 54.

[3] Se WINSNES s. 29 samt den följande framställningen.

[4] MORGENSTIERNE II s. 355.

stierne anser[1], att grundlagens författare icke kunnat hysa denna mening. Uttrycket »Ulydighed mod Lovene», anser han därför skola tolkas såsom omfattande »enhver i trykt skrift fremkommet ytring, som kommer i strid med noget lovforbud, alltsaa med en straffebestemmelse, som rammer en saadan ytring».[2] Så snart man genom tryckt skrift »selv vist» *sådan* olydighet mot lagarna skulle man kunna straffas, alltså även för enligt allmän lag straffbar ärekränkning, även om den icke innefattar en osann beskyllning, vars både ärekränkande natur och osanna innehåll ligger inom injuriantens uppsåt. Med denna tolkning blir strafflagstiftarens bundenhet genom § 100 i grundlagen oväsentlig. Lagstiftaren kan, menar också Morgenstierne, i det stora hela fritt bestämma, vilka förbrytelser, som kunna innehållas i tryckt skrift. Uppräkningen i § 100 erhåller ingen annan betydelse »end den at betegne de almindelige principper, som grundlovgiverne har tænkt sig lagt til grund for straffelovgivningen paa dette omraade».[3] Morgenstierne medger dock en viss författningsmässig begränsning till följd av sista punkten i författningsrummet, innebärande att strafflagstiftningen »ikke kan erklære ytringer, som er holdt i en sømmelig tone, for strafbare alene av hensyn til viktigheten av de sandheter eller institutioner, som gjøres til gjenstand for kritik, f. eks. uttalelser, som benekter Guds tilværelse eller opstiller et anarkistisk samfund uten statsinstitutioner som idealet. Herved er *diskussionsfriheten* og *den videnskaplige undersøkelse og kritik* saavel med hensyn til religiøse sandheter som likeoverfor de raadende moralgrundsætninger og politiske institutioner i al fornøden utstrækning forfatningsmæssig sikret.»[4] Även med godtagande av

[1] Se MORGENSTIERNE a. st. I norsk praxis har kravet på vetskap om ett ärekränkande tillmäles osanning uppgivits. Grundlagsenligheten av denna praxis har i teorien hävdats av bland andra Fredrik Stang och Gaarder. Jfr SKEIE s. 316 ff.

[2] MORGENSTIERNE uttalar, att, om hans tolkning icke godtoges, »det besynderlige resultat» skulle framkomma, att »de samme ytringer, som i mundtlig form er strafbare, maatte lates straffri, naar de fremkom i trykt skrift». Han synes här förbise, att vissa privilegier för pressen just varit avsedda med de särskilda författningsgarantierna av tryckfriheten och att det därför är snarare motsatsen till »besynnerligt», att uttalanden i pressen på grund av dessa garantier faktiskt komma i mer gynnsamt läge i straffrättsligt avseende än t. ex. muntliga uttalanden. SKEIE visar f. ö. (s. 319 ff.), att grundlagtextens författare icke kunna anses ha svävat i okunnighet om det ifrågavarande stadgandets konsekvenser. Samma brist på förståelse för författningsgarantiernas innebörd visar MORGENSTIERNE, då han (a. a. s. 357) förklarar, att man överhuvudtaget måste anta, »at meningen ikke kan være, forsaavidt angaar forbrydelser i trykt skrift, at opstille andre regler om forsæt og uaktsamhet, om vildfarelsens betydning o. s. v. end straffelovgivningens almindelige». Man kan tvärtom säga, att »meningen» just brukar vara att uppställa vissa särregler. En annan sak är, att dessa icke rimligen kunna få tolkas mera vidsträckt än lagrummens uttryckssätt ge anledning till. Undantagsreglerna böra tolkas restriktivt. Jfr till detta EMIL STANG s. 313 samt även ALEXANDERSON s. 122.

[3] MORGENSTIERNE a. a. s. 356 f.

[4] MORGENSTIERNE a. st. — EMIL STANG (a. a. s. 305) kan icke godta Morgenstiernes kompromisstolkning. Med en tolkning av orden »Ulydighed mod Lovene», innebärande att lagstiftningsmakten fått full frihet att påbjuda straff för uttalanden i tryckt skrift bli, säger

Morgenstiernes tolkning av § 100 i norska grundlagen skulle detta stadgande sålunda vara av beskaffenhet att utesluta uppställande av vissa s. k. åsiktsförbrytelser. Emil Stang, som hör till dem, som hävdat en annan tolkning av § 100 än Morgenstierne, betonar i sin utveckling av lagrummets innebörd med skärpa just, att enligt detsamma åsikters framförande, meningsyttringar av varje slag, alltid skola vara straffria.[1] Man har rätt att tillkännage sin mening i varje fråga och att söka överbevisa andra om dess riktighet. Varje slags politisk, religiös och social agitation är tillåten. »Man kan», skriver Stang och ansluter sig därmed nära till de ovan[2] anförda uttalandena av Barthélemy och Esmein, »frit agitere for kongedömme og republik, for krig och fred, for kapitalisme og socialisme». »Man kan godt arbeide mot kongedömet, statskirken og religionen eller kritisere statsmagternes handlinger»; på grund av förbudet mot att visa »Ringeagt» mot religionen, sedligheten och de konstitutionella makterna äger man däremot icke kränka, förhåna eller driva gäck med dem.

Det konstitutionella skydd av tryckfriheten, som tagit sig uttryck i vissa särskilda författningsbestämmelser, som begränsa strafflagstiftarens frihet i uppställandet av straffbestämmelser angående tryckfrihetens »missbruk», har understundom beskrivits så, att en konstitutionellt tryggad »kritikrätt» föreligger. Därvid betraktar man de ifrågavarande stadgandena icke enbart ur de individuella rättighetsföreställningarnas synpunkt utan man uppmärksammar bestämmel-

---

Stang, »resten av grundlovens § 100 at betragte som uskrevet og behöver följelig ikke at fortolkes». Punkten om »frimodige Ytringer» blir »kun et fromt önske fra fædrene paa Eidsvold uten nogensomhelst retslig betydning». Jfr följande not.

[1] STANG a. a. s. 310. — Såväl SKEIE som EMIL STANG visa i sina anförda skrifter, att det var, som Stang uttrycker det, »med vidende och velberaad hu og stemmende med hele nationens önske» att till tryckfrihetens skydd grundlagsmässiga skrankor sattes för lagstiftningsmakten. De olyckliga och avgörande orden *»selv vist»* tillades av redaktionskommittén, sedan texten till författningsrummet redan antagits i en lydelse, som icke lämnade rum för tvivel i tolkningshänseende. Där talades allenast om att hava *»tilskyndet til* Ulydighed mod Lovene». Att till följd av det redaktionella tillägget tolka paragrafen så, att hela systemet med lagstiftningens bundenhet av grundlagen i hithörande avseende stjälpes överända, är, säger Stang, icke förenligt med stadgandets tillkomsthistoria. Stang lämnar också (s. 311 f.) en tolkning av de omtvistade orden, enligt vilken de erhålla särskild betydelse utan att därför strafflagstiftaren vinner sådan frihet, som Morgenstierne vill tilldela honom. Skeie betraktar frågan framför allt med hänsyn till ärekränkningsbrottet. Man kan, konstaterar han till sist, »ikke i grundloven selv finde nogen hjemmel til at borteliminere den betingelse, at injurianten maa være sig usandheten bevidst, eller de andre begrænsninger, som § 100 opstiller for injurielovgivningen». Därmed har han avvisat Morgenstiernes tolkning av de omstridda orden i grundlagens § 100. Ifrågavarande begränsningar anser Skeie emellertid upphävda genom sedvanerätt (s. 323). — Stang når för ärekränkningslagstiftningen tillfredsställande resultat (s. 312) genom att tolka kravet på uppsåtligt framförande av falsk *och* ärekränkande beskyllning så, att vetskap hos injurianten erfordras allenast om, att vad han uttalade kunde innefatta smädelse. Uppsåtet hänföres sålunda blott till uttalandets karaktär av ärekränkning, icke till dess sanning eller falskhet.

[2] Se ovan s. 91 a, not 1.

sernas syftemål eller faktiska effekt: möjliggörandet av en kritik av samhällsförhållandena och av myndigheternas verksamhet, som positivt befrämjar en lugn och upplyst samhällsutveckling samt bringar missförhållanden och underslev i dagen.[1] Nära besläktade med författningsgarantierna av »opinionsfriheten» äro ur denna synpunkt sådana bestämmelser, som i olika former söka skapa av legislatur och exekutiv okränkbar offentlighet åt allmänna handlingar och allmänna rådslag. I detta hänseende intar svensk rätt eller har åtminstone intill 1937 års lagstiftning och senare års administrativa praxis intagit en särställning genom den vidsträckta offentlighet, som först genom 1766 års tryckfrihetsförordning och sedan genom 1812 års förordning gavs åt allmänna handlingar.

Författningsgarantier med hänsyn till straffrättsliga och processuella förhållanden. Juryprincipen. Den begränsade ansvarigheten.

Ovan ha sådana författningsgarantier exemplifierats, som förbjuda lagstiftaren och exekutiven att etablera censur samt stiftandet av lagar, som bestraffa åsiktsyttringar. En tredje grundsats, som ansetts oeftergivlig i ett liberalt pressrättssystem, kräver pressmåls avgörande under medverkan av jury.[2] Grundsatsen gäller, som vi sett, i England alltsedan *Fox's Libel Act* av 1792. I Frankrike uppmärksammades den redan i 1791 års konstitution (avd. III, kap. V, art. 18) och efter växlande öden blev den i princip härskande i det på 1881 års presslag grundade pressrättssystemet. Kravet på jury har tillgodosetts också i en del gällande eller intill senaste tider gällande författningar, däribland den belgiska konstitutionen av 1831 och den svenska TFF. Stadganden av detta slag skapa en formell »garanti» av tryckfriheten genom att de förhindra lagstiftaren att stifta lagar, enligt vilka tryckfrihetsmål skola avgöras i annan ordning. Stundom innehålla författningarna bestämmelser, som föreskriva allenast, att tryckfrihetsmål skola behandlas av de ordinära domstolarna eller, kort och gott, av domstolarna. Där processen i brottmål regelmässigt sker under medverkan av jury, kan en dylik bestämmelse faktiskt medföra, att juryförfarandet är att tillämpa i tryckfrihetsmål. Någon »författningsgaranti» av juryprincipen föreligger ju i

---

[1] I detta sammanhang äro de bestämmelser i engelsk *libel*-rätt av intresse, som befria från ansvar i anledning av *defamatory libel*, då *privilege* eller *fair comment* föreligger. Se WOLFF s. 16 ff. Jfr även om fransk rätt ovan s. 50 f.

[2] Se om jurykravet bl. a. CHASSAN II s. 706 ff., DUGUIT V s. 411 i. f. o. s. 427 f. och ORBAN III s. 448. PAPPAFAVA kallar (s. 26) grundsatsen att pressdelikt skola avgöras av jury för pressfrihetens »wesentliches Daseinselement». Esmein finner juryprincipen värdefull såsom motvikt mot en alltför sträng strafflagstiftning. Juryn dömer nämligen mindre efter lagen än efter den allmänna meningen. Detta oberoende och denna påverkbarhet finner han emellertid medföra vissa vådor, då lagstiftningen icke innehåller några »délits d'opinion» utan blott bestraffar »des faits précis et certainement délictueux». ESMEIN II s. 627 f.

dylikt fall dock icke, då den ordinäre lagstiftaren har möjlighet att genomföra ändringar i straffprocessrätten.

Också processuella stadganden av annat slag liksom straffrättsliga föreskrifter förekomma understundom i författningarna i syfte att skapa garantier mot att tryckfriheten på omvägar göres illusorisk genom åtgärder av legislaturen eller av åklagare, domstolar eller administrativa myndigheter. Sådana stadganden kunna hänföra sig till exempelvis förberedelsen i brottmål, straffmätningen eller straffverkställigheten. Av särskilt intresse i detta sammanhang äro *de speciella pressrättsliga ansvarighetsreglerna*. De äro även de genom att de på visst sätt begränsa och på särskilt sätt legalt fixera ansvarigheten för pressdelikt och genom att de möjliggöra tillgodoseende av kravet på en författares rätt till anonymitet att se mot bakgrunden av omsorgen om pressens frihet. Detta är också anledningen till att de understundom ansetts böra inryckas i författningarnas garantier av tryckfriheten.[1]

Anmärkning till det föregående.

De olika »författningsgarantier» av tryckfriheten som berörts i framställningen ovan äro typiska, d. v. s. ofta återkommande i liberala statsförfattningar. Stundom återfinnas dylika garantier emellertid alls icke i sådana staters författningar (t. ex. den tredje republikens Frankrike), stundom återfinnas de i den ena eller andra kombinationen. Den svenska författningen står i en klass för sig, eftersom presslagen i sin helhet är grundlag; likväl upptas av tryckfrihetens klassiska rättsliga element endast och numera med vissa modifikationer censurförbudet och juryprincipen i denna, däremot icke grundsatsen om otillåtligheten av åsiktskriminaliseringar. Grundsatser, som författningsgarantierna uppställa, kunna självfallet tillämpas även där de icke åtnjuta författningens skydd. I sådant fall har man att göra med ett liberalt rättsskick, vad pressens ställning beträffar, men den »dogmatiska utgångspunkten» är övergiven och även stundom vissa statspolitiska realiteter. Det för alla liberalt demokratiska politiska ordningar gemensamma, då det gäller pressens ställning, blir till sist, att censur och andra preventiva åtgärder icke förekomma. Detta är »den liberala presslagens» väsentliga kännemärke.

Den reella innebörden av dylika »författningsgarantier» växlar självfallet med

---

[1] Jfr KRABBE 1939 s. 69 f. Att den begränsade ansvarigheten är att anse som ett privilegium för pressen eller i varje fall är motiverad av en strävan att särskilt privilegiera pressen torde framgå av formuleringen av stadgandet i den belgiska konstitutionen av 1831, vilket givit anledning till successivsystemets betecknande som »det belgiska systemet». När författaren är känd och domicilierad i Belgien, heter det där, kan utgivare, tryckare eller distributör icke ställas till ansvar. Se om detta stadgande och dess grunder ORBAN III s. 453 ff. Om den begränsade ansvarigheten se vidare nedan s. 107 ff.

olika politiska och rättsliga system och förhållanden; reellt sett är eller var pressens frihet icke mer tvivelaktig i Frankrike eller England än i en del länder med av författningen »garanterad» tryckfrihet. Tankeinnehållet i författningarnas »garantier» är nu i varje fall, att legislaturen icke skall äga rätt att företa den ena eller andra åtgärden mot pressen. Även den ur författningshistorisk synpunkt särskilt misstänkta exekutiven beröres givetvis härav men endast mera indirekt. Författningen skyddar pressen först och främst mot legislaturen. Vad denna icke äger legalisera får emellertid exekutiven icke heller företa sig. Tryckfrihetens »garantier» ha sin kanske största betydelse genom vad de icke utsäga. Vad författningen icke förbjuder legislatur och exekutiv kommer nämligen i allmänhet att anses såsom för dem tillåtligt. På detta sätt öppna de skilda författningarna olika möjligheter för legislaturen (och exekutiven) att inskrida mot pressen. Genom att de icke förbjuda åtgärder av visst slag begränsas den författningsskyddade frihetens begrepp.

Inom ramen för ett rättssystem, där censur är förbjuden, med andra ord ett ur här behandlade synpunkt liberalt eller »demokratiskt» system, kan pressens rättsliga ställning, dess frihet, vara ytterst växlande. Preventiva åtgärder tillämpas visserligen icke, men de repressiva åtgärderna kunna vara dess mer vittgående. Även om juryprincipen upprätthålles och rena s. k. åsiktsyttringar icke bestraffas, kunna lagstiftningens injurie- och andra brottsbegrepp vara så omfångsrika och straffsatserna så stränga, att pressen nödgas iaktta en så skrupulös försiktighet, att dess frihet faktiskt mycket väsentligt inskränkes.[1] Repressionsåtgärderna kunna också vinna ökad effektivitet genom skilda slag av publikationsförbud, avseende offentliggörande av vissa fakta (t. ex. referat av rättegångsförhandlingar, militära eller diplomatiska nyheter, referat av parlaments eller andra politiska korporationers förhandlingar eller vissa tilldragelser) eller ock publikation av vissa handlingar. I dessa hänseenden kan pressens ställning rentav göras mindre förmånlig än vad som gäller andra publikationsmedel eller medborgarna i allmänhet. T. ex. injurier kunna bestraffas i större utsträckning och strängare, då de förekommit i pressen, och sekretessbestämmelser kunna uppställas som endast gälla pressen. Vidare kunna också kvarstads- och konfiskationsinstituten utformas på ett pressverksamheten strängt hämmande sätt och sålunda, att betydande ekonomiska risker åvila förläggare och tidningsutgivare. Slutligen kunna så betungande ekonomiska pålagor i form av skatter, direkta eller indirekta, eller onera av andra slag, åläggas pressen att dess verksamhet förlamas. Exempel härpå lämnar den engelska lagstiftningen under 1700-talet, då fråga var om verkliga åtgärder mot pressens frihet.[2] Också i Tyskland användes skattevapnet mot pressen, varför i 1874 års presslag (§ 30, sista stycket,)

---

[1] Jfr Hood s. 41 ff., som understryker den engelska *libel*-rättens stränga krav på pressverksamheten.

[2] Se ovan s. 34.

förbud mot särbeskattning av pressen blev infört.[1] På senare tid har i Förenta staterna häftig strid stått just om inskränkningar i pressens frihet i form av för tidningsutgivarna betungande ekonomisk lagstiftning. Stora amerikanska tidningsutgivare, som i början av 1933 applåderat president Roosevelts politik mot arbetslösheten, *New Deal*, och rekommenderat dess paroller om inskränkningar i företagarnas frihet i nationens intresse o. s. v., blevo så småningom allt mer obenägna att själva underkasta sig dessa inskränkningar och uppoffringar.[2] Det kom till konflikt mellan dem och särskilt den nya rooseveltska politikens administrator general Johnson. Tidningsutgivarna åberopade därvid författningens första *amendment*, enligt vilket kongressen icke äger stifta lag, som inkräktar på »the freedom of speech or of the press». Pressen spelade upp. Skandaliseringskampanjer av i amerikansk press icke okänd art igångsattes. En »story» publicerades t. ex. om att Johnson och några damer hade »crashed a speakeasy» och andra liknande »argument» framfördes. Hearsts tidningar bedrevo en häftig kampanj och Hearst själv förklarade, att Roosevelts *N. R. A.* (*National Recovery Act*) utgjorde »a menace to political rights and constitutional liberties, a danger to American ideals and institutions, a handicap to industrial recovery, and a detriment to the public welfare», och uppmanade »the publishers of a free press . . . to tolerate it less and expose it more». Han skrev också, att »this is the time when a free press should not only preserve its freedom but justify by conscientious service and courageous action the independence which the founders of the Republic bestowed upon it».[3] I själva verket gällde det här helt enkelt, om de stora tidningarna skulle tvingas underkasta sig de nya bestämmelserna om minimilöner, arbetstidens begränsning, anställdas rätt att organisera sig, förbud mot barnarbete m. m. eller icke. Särskilt var användandet av barn för tidningsdistributionen av oerhörd betydelse för de amerikanska tidningsföretagen. I denna strid om »pressens frihet» stodo de kretsar, som i allmänhet bekämpat de demokratiska och liberala idéerna, som pressfrihetens försvarare gentemot en attack från strävanden, som de uppfattade som »socialistiska». Att tidningsföretagen åläggas samma bördor av sociallagstiftningen som andra företag kan emellertid icke rimligtvis anses angripa pressfriheten ens i strängt liberal mening. De engelska extraordinära skattebördorna voro en sak, den amerikanska sociallagstiftningen en annan. Roosevelt gav också uttryck åt en begreppsskillnad i sin kommentar till den »kompromisslag», som i anledning av striden mellan *N. R. A.* och tidningsutgivarna utfärdades i februari 1934. »The freedom, guaranteed by the Constitution», skrev han, »is freedom of expression and that will be scrupulously respected — but it is not freedom to work children, or to do busineess in a fire

---

[1] Jfr HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 22.

[2] Se närmare om striden mellan Roosevelt och de stora tidningsutgivarna SELDES s. 296—309 samt följande kapitel.

[3] Se SELDES s. 300 f.

trap, or violate the laws against obscenity, libel and lewdness».[1] Praktiskt kunna gränserna utan tvivel vara svåra att dra.[2] Opinionsbildningens och nyhetsförmedlingens frihet kan befrämjas genom att monopolsträvande tidningsutgivares maktställning begränsas genom statliga åtgärder. Svåra bördor för den enskilda företagsamheten kunna å andra sidan kväva pressens frihet och medföra, att endast de ekonomiskt allra mäktigaste och de, som förfoga över statsapparaten, ha möjlighet att genom pressen hävda sina meningar och intressen. Ekonomiska svårigheter för tidningspressen kunna också vara ägnade att skada de statliga propagandaintressen, som denna tjänar. Vi återkomma i sjätte kapitlet till hithörande problem.

---

[1] SELDES s. 303.

[2] I ett av TINGSTEN (SOU 1941: 20 s. 48) omnämnt mål förklarade Förenta staternas högsta domstol år 1936 en i staten Louisiana antagen lag ogiltig, som belade alla tidningar med en upplaga av mer än 2 000 exemplar i veckan med en extraskatt, enär lagen framstod som ett »medvetet och genomtänkt» försök att begränsa pressfriheten.

II. Den liberala presslagen.

Pressens många förhållanden regleras huvudsakligen genom *ordinär* lagstiftning, varmed här förstås lagstiftning utan grundlagskaraktär. Författningarna innehålla i allmänhet endast några få grundläggande, konstitutionellt färgade bestämmelser.

Pressen och särskilt den moderna tidningspressen ger helt naturligt upphov till en mängd spörsmål, som måste regleras i lag. Hit höra en del ordningsbestämmelser av skilda slag, särskilda näringsrättsliga föreskrifter, stadganden rörande exempelvis illojal konkurrens, läkemedelsreklam m. m. Bestämmelser finnas också i skilda lagstiftningar, vilka avse att bekämpa inflytelser över pressen, som anses skadliga, eller att ålägga pressen vissa särskilda skyldigheter mot det allmänna. Vidare innehålla lagstiftningarna ju bestämmelser om brott, vilka kunna begås genom pressen, samt om förfarandet, då dylika brott skola åtalas och bestraffas. Slutligen finnas i en del lagstiftningar särskilda pressrättsliga institut; flerstädes förekomma sålunda stadganden om rätt till genmäle eller beriktigande i anledning av uttalanden i den periodiska pressen.

Alla sådana regler, som s. a. s. *angå* pressen, kunna nu sammanfattas såsom ett lands »pressrätt», liksom de ju kunna upptas i en enda *presslag*. I denna vidsträckta mening användes emellertid icke alltid benämningen pressrätt, liksom presslagarna icke bruka ha ett så omfattande innehåll. Det har exempelvis sagts, att England icke har någon pressrätt. Därmed förstås då, att i England inga särskilda regler gälla för pressen. Pressen intar ingen särställning. En del ordningsbestämmelser, som endast röra pressverksamheten och endast kunna röra den (t. ex. om tidningsregistrering, boktryckaruppgifter o. dyl.) finnas visserligen, men pressen är i full utsträckning underkastad samma skyldigheter och har samma privilegier, som andra medborgerliga företag. Utifrån detta betraktelsesätt är den särskilda pressrätten sammanfattningen av regler, enligt vilka pressen och pressverksamheten inta *en särställning* i förhållande till annan verksamhet. Speciella regler uppställas t. ex. om ansvarighet för tryckfrihetsbrott, särskilda regler gälla kvarstadsåtgärder, som riktas mot pressen, och förfarandet i tryckfrihetsmål avviker i ett eller annat avseende från det normala. Dessa särbestämmelser utgöra då pressrättens kärna. De liberala presslagarna innehålla också framför allt sådana särbestämmelser samt, vid sidan härav, stadganden med ordningsföreskrifter för pressen samt rörande särskilda pressrättsliga in-

stitut. Utanför presslagen kvarstår då en rad bestämmelser, som faktiskt angå pressen men icke äro speciellt »pressrättsliga», bland dem tillämpliga allmänna bestämmelser i processlagen samt strafflagens brottsbeskrivningar.

Denna fördelning på presslag och annan lagstiftning av pressen rörande bestämmelser förekommer eller förekom icke överallt. I detta sammanhang se vi emellertid till det för den liberala presslagstiftningen typiska. Av intresse är därför den noggrant utvecklade systematiken i den rättsliga behandlingen av den lagstiftning, som under den demokratiska eran rådde i Tyskland och Österrike. I sitt arbete om den österrikiska pressrätten definierar Kadečka pressrätten såsom inbegreppet av de särregler, som hänföra sig till »die Verbreitung von Gedanken durch Druckwerke».[1] Han skiljer inom pressrätten mellan »Pressverwaltungsrecht» och »Pressjustizrecht». Till pressförvaltningsrätten hänför han regler, som bestämma och avgränsa förvaltningsmyndigheternas befogenheter visavi pressen, däribland näringsrättsliga bestämmelser om boktryckeri och bokhandel samt »das Presspolizeirecht», innehållande bland annat ordningsföreskrifter av skilda slag. Till »das Pressjustizrecht» hänföras pressrättsliga bestämmelser, som domstolarna ha att tillämpa, framför allt processuella särregler samt »das materielle Presstrafrecht». Till de processuella särreglerna höra vissa forumregler, bestämmelser om förutsättningarna och formerna för beslag samt om befrielse från vittnesplikt i vissa fall, alltså en fråga om skydd av författares anonymitet. Till »den materiella presstraffrätten» höra reglerna med en särskild ansvarighetsordning. Kadečka behandlar dem i allmänna delen av sitt arbete, då de äro av betydelse även för pressförvaltningsrätten. Hit höra vidare en rad särskilda regler rörande »das Pressinhaltsdelikt» samt »die Pressordnungsdelikte», med vilka senare förstås en serie speciellt pressrättsliga delikt, överträdande av bestämmelserna om *impressum* o. dyl., spridande av i beslag tagna tryckskrifter, överträdelse av bestämmelserna om »Berichtigungspflicht» m. m. De flesta av nu uppräknade speciellt pressrättsliga bestämmelser voro i Österrike sammanfattade i presslagen. Den viktigaste lagstiftningen vid sidan om denna, som visserligen knappast är »pressrättslig» i den nu anförda systematikens mening, men som är av stort intresse med hänsyn till pressens ställning, var »journalistlagen» av den 11 februari 1920, som behandlade journalisternas anställningsavtal m. m. — Den liberala tyska pressrättens systematik var i stort densamma, dock att åtskilliga rent pressrättsliga bestämmelser, som tillkommit efter 1874, icke inarbetats i presslagen utan återfunnos på annat håll, däribland i straff- och processlagstiftningen. I presslagen ingingo emellertid utförliga bestämmelser rörande »Ordnung der Presse», innefattande regler om beriktiganden, samt de centralt pressrättsliga bestämmelserna om »Verantwortlichkeit für die durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen». Häntzschels systematiska indelning av pressrätten överensstämmer ungefärligen med Kadečkas.[2] Häntzschel

[1] KADEČKA s. 1 f.

[2] Se HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 1—4.

definierar pressrätten såsom inbegreppet av de särregler, »welche für die Betätigung der Geistesfreiheit durch den Druck gelten». Genom att pressrätten är »Sonderrecht» utesluter han från den bestämmelser, som gälla *varje* form av tankeyttring. Pressrättsliga äro vidare endast de bestämmelser rörande tryckskrifter, som hänföra sig till pressen som »Geistesleben»; regler t. ex. om förtullning av tryckskrifter höra icke till pressrätten. Fråga skall också, menar Häntzschel, vara om pressen som »Geisteswaffe», ej som »Geisteserzeugnis» allenast; härigenom utsöndrar han författarrätten från pressrättens begrepp. Vad slutligen syftet med en särskild pressrätt angår är det, enligt såväl Häntzschel som Kadečka, att skydda dels den socialt viktiga tanke- och yttrandefriheten mot onödiga skrankor, dels staten och allmänheten mot farorna av en ohämmad sådan frihet, detta med hänsyn framför allt till pressens särskilda effektivitet såsom uttrycksmedel.

Den liberala presslagstiftningens systematik belyses väl också av den danska rätten. Den danska presslagen av 1938 innehåller sålunda de särbestämmelser som gälla pressen: ordningsföreskrifter av skilda slag, vissa legala definitioner, stadganden om beriktiganden, särskilda processuella bestämmelser, samt de speciella ansvarighetsreglerna. Vidare innehåller presslagen straffbestämmelser, avseende s. k. formella pressdelikt, d. v. s. överträdelser av de särskilda »plikter» presslagen uppställer, satta i motsats till de materiella eller »egentliga» pressdelikten.

Begreppet pressdelikt (tryckfrihetsbrott).

Vi ha sett, att presslagarnas centrala innehåll utgöres av särskilda straffrättsliga och processuella regler, som gälla »Pressinhaltsdelikte» eller »materiella» eller »egentliga» pressdelikt.[1] Ifrågavarande reglers tillämpning förutsätter alltså, att man vet vad som förstås med sådana brott. Formellt kunna de definieras som sådana genom pressen begångna lagöverträdelser, för vilka särskilda från den allmänna lagstiftningen avvikande regler uppställts.[2] Men *vilka* lagöverträdelser avse då dessa särregler?

[1] Benämningen »tryckfrihetsbrott» är oegentlig. Denna för närmast tanken till brott *mot* tryckfriheten t. ex. polismyndighets brott mot i författningen eller av lagstiftningen uppställda förbud mot censur, preventiva beslag el. dyl. Egentliga tryckfrihetsbrott i denna mening äro också t. ex. boktryckares röjande av författarens namn, »då sådant honom ej av domaren lagligen ålagt är» (TFF 1: 6 i dess lydelse före 1941) samt brottsligheten enligt TFF 1: 15 i nuvarande lydelse. »Tryckfrihetsbrott» i form av t. ex. ärekränkning i tryckt skrift är däremot snarare än ett brott mot tryckfriheten ett brott mot inskränkningarna i denna. Benämningen »pressdelikt» eller vår rätts visserligen naturrättsligt färgade »missbruk av tryckfriheten» är därför mindre inadekvat än den vedertagna »tryckfrihetsbrott». I texten användas emellertid benämningarna pressdelikt och tryckfrihetsbrott utan åtskillnad. Missförstånd i anledning härav torde icke kunna uppkomma.

[2] Jfr KRABBE 1939 s. 66.

Den svenska TFF uppräknar uttömmande, vad som skall »såsom missbruk av tryckfriheten anses» (§ 3, ingressen). I TFF 1: 1 heter det: »Ej må någon i annan ordning eller i annat fall än denna lag stadgar kunna för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas.» Detta stadgande har tolkats så, att TFF är exklusivt tillämplig endast »under förutsättning att det genom skriften begångna brottet är ett verkligt tryckfrihetsbrott, d. v. s. innefattar ett missbruk av tryckfriheten som en art av *yttrandefrihet*».[1] Denna utläggning är oklar, eftersom »det genom skriften begångna brottet», om det innefattar »missbruk» eller, riktigare, bruk av yttrandefrihet och icke faller under uppräkningen i TFF, överhuvudtaget icke är straffbar handling, alltså alls icke är något »brott», låt vara att straff till äventyrs skulle ha kunnat inträda om annat medel än den tryckta skriften, t. ex. det muntliga ordet, anlitats för handlingen. Lagbestämmelserna i TFF utsäga endast, att TFF ensam skall vara avgörande vid bedömandet av frågan huruvida straff skall inträda »för tryckt skrifts innehåll». Frågan vad som skall förstås med att straffas »för tryckt skrifts innehåll» lämnas öppen. Genom tryckt skrift annorledes än genom dess innehåll begångna handlingar anses kunna bestraffas enligt ordinär straffrätt och i ordinära straffprocessuella former.[2]

Främmande presslagar innehålla i allmänhet icke någon uttömmande uppräkning av de materiella pressdelikten.[3] Huvudregeln är tvärtom, att intet kriminaliserat förfarande kan lämnas obestraffat av den anledning, att det utförts med tryckpressens hjälp.[4] Det gäller då alltjämt att avgöra, *vilka* av de i strafflagstiftningen angivna brotten, som, då de utförts med pressen som medel, äro av beskaffenhet att aktivera presslagstiftningens särskilda straffrättsliga och processuella bestämmelser, d. v. s. äro pressdelikt. För detta avgörande lämnar lagstiftningen icke alltid tillfredsställande ledtrådar. I § 1 av den bulgariska presslagen stadgas exempelvis kort och gott, att »genom pressen begångna brott bestraffas enligt bestämmelserna i strafflagen». Denna innehåller en del stadganden, enligt vilka straff ålägges t. ex. den, som utger eller sprider otuktiga tryckskrifter eller tryckskrifter, som innehålla förolämpningar mot regeringen. Vissa former av anstiftan ha också kriminaliserats såsom *delicti sui generis*, då de begås genom pressen. Men åtskilliga andra förfaranden kuna företas medelst denna. Det har ankommit på doktrinen att här dra de närmare gränserna. Pressdelikt äro enligt Lubenoffs ganska knapphändiga uttalanden endast sådana

[1] MALMGREN, Grundlagarna s. 197.

[2] Om problemet i svensk rätt, se närmare nedan s. 296 ff.

[3] Den franska tredje republikens presslagstiftning innehåller dock en uttömmande uppräkning. Så var också fallet med äldre dansk rätt. Se KRABBE 1939 s. 74 ff. — I Frankrike förefinnes också utanför presslagen straffbestämmelser mot genom tryckt skrifts innehåll begångna brott. Påståendet, att presslagen innehåller en uttömmande uppräkning, är därför endast riktigt, om man utgår från, att »pressdelikt» enligt fransk rätt endast är just de i presslagen angivna brotten. Jfr DUGUIT V s. 428 f. Se även ett uttalande av ASK s. 15.

[4] Jfr HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 49.

brott, »bei denen eine Einwirkung geistiger Art die deliktische Handlung zur Folge hat», t. ex. ärekränkningsbrotten, »die den inneren Wert der Menschen betreffen».[1] Den österrikiska presslagen innehöll en del varierande uttalanden angående »Pressinhaltsdelikte» men gav icke heller den någon definition eller säker ledtråd.[2] Kadečka söker en lösning med utgångspunkt från grunden till de särskilda reglerna för pressdelikten. Grunden är, förklarar han, att de genom innehållet i tryckt skrift begångna handlingarna te sig farligare än handlingar, som icke begåtts på detta sätt. Denna särskilda farlighet finner han ligga i den massverkan, som möjliggöres genom skrifters mångfaldigande av tryckpressen.[3] För straffbara handlingar utan möjlighet till massverkan behövas dessa särskilda regler därför icke. Med denna utgångspunkt kommer Kadečka till följande slutsats:

> »Aus der ratio des Gesetzes ergibt sich daher, dass als Pressinhaltsdelikte nur solche angesehen werden können, die durch eine nicht an eine individuelle Adresse, sondern an die gesamte Öffentlichkeit oder doch einen grösseren Leserkreis gerichtete Gedankenäusserung begangen werden und bei denen die Ausführungshandlung (nicht notwendig auch schon die Vollendung) bereits in der Veröffentlichung der Äusserung und nicht etwa erst darin besteht dass das Druckwerk einer oder mehreren bestimmten Personen zur Kenntnis gebracht oder auf eine ganz bestimmte besondere Art verbreitet wird.»

Tryckfrihetsbrott skola alltså vara tankeyttringar. Dessa skola icke ha individuell adress, de skola vara riktade till offentligheten eller i varje fall en större personkrets. Den brottsliga handlingen skall bestå i offentliggörandet, även om brottslighetens konsumationspunkt kan ligga längre fram i förloppet.[4] I 1874 års tyska strafflag (§ 20 stycket 1) stadgas, att ansvarigheten för handlingar, vilkas straffbarhet grundar sig på innehållet i tryckt skrift, bestämmes enligt gällande allmänna strafflag. (Modifikationer i ansvarighetsreglerna följa i andra stycket av § 20 samt i § 21.) Pressdelikten skilja sig från andra brott, framhåller Häntzschel, endast genom sättet för deras utförande.[5] Detta säregna sätt för brottets begående konstitueras emellertid icke enbart därigenom att det begåtts genom tryckt skrift. Det fordras vidare, att straffbarheten beror av beskaffenheten av det genom skriften spridda tankeinnehållet och att den straffbara handlingen såtillvida fullbordats genom skriftens spridning som att det för de för

[1] LUBENOFF s. 30.

[2] Jfr för det följande KADEČKA s. 47 ff.

[3] KADEČKA bortser här från att grunden till särbestämmelserna för pressen också ligger i uppfattningen om värdet av den opinionsbildande, nyhetsförmedlande och instruerande verksamhet pressen utövar. Detta förbiseende har emellertid mindre praktisk betydelse, då såväl det särskilda värdet av som den särskilda faran i pressverksamheten hänför sig till dess massverkan. Pressrättens dubbla syfte uppmärksammas f. ö. av KADEČKA s. 1. Jfr ovan s. 101 f.

[4] KADEČKA polemiserar (s. 50) mot meningen, att ett tryckfrihetsbrott föreligger endast, »wenn der Tatbestand der strafbaren Handlung in dem Inhalt des Druckwerkes nach allen seinen Merkmalen zur Darstellung gelangt».

[5] HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 50 f.

brottet ansvariga icke erfordras något ytterligare handlande. Denna definition torde leda till samma praktiska resultat som Kadečkas. Angivande av oriktig tryckarbeteckning är sålunda icke något egentligt pressdelikt enligt Häntzschel, enär det icke har med skriftens tankeinnehåll att göra, enligt Kadečka också då uppgiften icke är riktad till offentligheten utan allenast till myndigheterna.[1] Innehåller en tidning utpressningshot mot viss person utgör detta icke ett pressdelikt, bland annat då ett ytterligare handlande är erforderligt för att utpressning eller försök härtill skall föreligga.[2] Icke heller är en sådan handling riktad till allmänheten. Däremot kan hotet bestå i, att ett tryckfrihetsbrott förklaras framdeles skola komma att begås, om utpressarens önskemål icke bli tillgodosedda.

I nordisk doktrin har Krabbe verkställt en undersökning av begreppet pressdelikt.[3] Han indelar därvid det innehåll, som förekommer i pressen, i tvenne grupper. Till den ena hänför han sådant, som är ägnat att skapa eller bidra till att skapa en offentlig mening, nämligen nyhetsmeddelanden och meningsyttringar. Till den andra hänför han sådant som har karaktär av meddelanden man och man emellan eller av uppmaningar o. dyl. till bestämda personer. Endast uttalanden, som höra till den första gruppen, finner han med hänsyn till de särskilda pressreglernas syfte kunna, om de eljest äro brottsliga, vara att betrakta som pressdelikt i egentlig mening. Det skall vara fråga om till läsekretsen såsom helhet riktade uttalanden och om härigenom skeende allmän upplysning eller påverkan av allmänhetens mening eller m. a. o. »om Overskridelse af *den almindelige Ytringsfriheds Grænser*».

En för samtliga rättssystem giltig definition av begreppet pressdelikt torde det icke vara någon mening med att söka uppställa.[4] Skiljaktigheter måste alltid uppkomma till följd av de skilda antydningar till legala definitioner, som kunna finnas, samt icke minst av beskaffenheten av de för pressdelikten uppställda skilda straffrättsliga och processuella särbestämmelserna. Dessa utgöra visserligen lagstiftningstekniskt eller rättslogiskt, hur man vill uttrycka det, följder eller »verkningar» av, att ett pressdelikt föreligger. I realiteten äro emellertid självfallet de syften, som ta sig uttryck i *dessa* regler, av avgörande betydelse för fastställande av pressdeliktets begrepp. Gemensamt för de skilda rättsområdena torde emellertid vara, att vid ett »egentligt» eller »materiellt» pressdelikt fråga skall vara om ett överträdande genom tryckt skrift av den allmänna yttrande-

---

[1] KADEČKA s. 49.

[2] Jfr KADEČKA s. 48 f. — Det fordras i varje fall, att hotet *delges* den, mot vilken utpressning övas. Utpressaren måste handla för detta ändamål, låt vara, att det kan vara tillräckligt, att han insätter uttalandet i en publikation, som han vet kommer att läsas av föremålet för utpressningen. — Jfr f. ö. ASK s. 12 f.

[3] Se KRABBE 1939 s. 73 ff.

[4] Jfr ASKS undersökning i inledningen till hans »Om ansvarighet för tryckfrihetsbrott» och där angivna mycket skiftande meningar om pressdeliktets natur.

frihetens gränser. Väsentligt är i allmänhet, att brottet begås genom skriftens tankeinnehåll, dock att fråga icke nödvändigtvis skall vara om en egentlig meningsyttring. Även ett mycket meningslöst okvädinsord (t. ex. »fähund») eller ett helt knappt nyhetsmeddelande (t. ex. »Khartum har fallit») är ägnat att ge uttryck åt ett tankeinnehåll. Uttalandets verkan blir här det avgörande. Vi skola nedan återkomma till problemet för svensk rätts del.

Av vad nu sagts följer, att man kan räkna med genom pressen begångna brott vilka äro

1) »egentliga», materiella pressdelikt (»Pressinhaltsdelikte»), 2) formella pressdelikt, d. v. s. överträdelser av en mängd särskilda för pressen uppställda ordningsföreskrifter o. dyl., (»Pressordnungsdelikte»), samt 3) brott, vari ett pressmeddelande eller pressalster faktiskt ingår som ett moment av betydelse men som icke äro pressdelikt, t. ex. utpressning eller bedrägeri, förmedlat genom tryckt skrift, för att icke nämna sådana »genom tryckt skrift» begångna brott, som kunna bestå i t. ex. att en bok användes som tillhygge av en dråpare el. dyl.

Vad lagstiftningssystematiken beträffar kunna icke blott de materiella utan även de formella pressdelikten innehållas i den allmänna strafflagstiftningen, ehuru de sistnämnda i regel innehållas i presslagen. De materiella pressdelikten framträda, som nämnts, vanligen icke på särskilt sätt. De framgå helt enkelt av strafflagen utan att det där särskilt behöver anges, att de kunna begås också genom pressen som medel.[1] Understundom uppställas dock straffbud beträffande materiella pressdelikt i presslagen. Fall kunna tänkas och förekomma även, då ett brott, som är att betrakta som ett materiellt pressdelikt, faktiskt *endast* kan begås med pressen som medel (t. ex. brott mot vissa publikationsförbud) eller då en handling bestraffas endast, om den företas med detta medel. § 16 i 1874 års tyska presslag bestraffar t. ex. offentliga anmaningar *i pressen* till sammanskott för täckande av på grund av straffbar handling utdömda böter. Här må ock erinras om de flerstädes förekommande oaktsamhetsstraffen vid pressdelikt. Ett stadgande av visst intresse i detta sammanhang är också § 267 st. 3 i danska strafflagen, enligt vilket det vid ärekränkning skall betraktas som en försvårande omständighet, »at Fornærmelsen er fremsat i et trykt Skrift eller paa anden Maade, hvorved den faar en større Udbredelse».

Slutligen må tillfogas att de särskilda ansvarighetsreglerna och övriga straffrättsliga och processuella särbestämmelserna för pressen, ehuru de i allmänhet blott gälla de materiella pressdelikten, i större eller mindre utsträckning kunna vara att tillämpa även på formella pressdelikt.

---

[1] I en del lagstiftningar anses brottsbegreppen böra så uttömmande anges i strafflagen, att varje medel för ett visst brotts utförande, sålunda i förekommande fall även pressen, måste uttryckligt nämnas. Jfr BUMILLER s. 32 ff.

Straff- och processrättsliga särregler angående pressen.

De särskilda regler, som konstituera de skilda demokratiska staternas pressrätt, äro självfallet av växlande slag. De skola icke här göras till föremål för någon uttömmande eller överhuvudtaget särskilt ingående behandling.

En del processuella särbestämmelser om beslag, konfiskation, förverkanden m. m. återfinnas i allmänhet i presslagarna, mestadels avseende att särskilt begränsa polis- och andra administrativa myndigheters befogenheter, när pressen är i fråga. De skilda bestämmelserna om jury höra också principiellt hit. Till särbestämmelserna för behandlingen av pressdelikt höra i övrigt förekommande stadganden om särskilt kort preskriptionstid för dylika brott, om begränsning i underordnade åklagares rätt att väcka åtal, om tryckfrihetsmåls handläggning med största möjliga snabbhet, om offentliggörande av domar i sådana mål m. m.

Av speciellt intresse äro *reglerna om ansvarighet för tryckfrihetsbrott.* Vi hålla oss då först till den *kriminella* ansvarigheten. Det kan synas naturligt, att dessa brott icke intoge någon särställning i ansvarighetshänseende, så att den allmänna straffrättens bestämmelser om gärningsmannaskap och medhjälp gällde även dem. Dessa regler ha ju utformats i syfte att så verksamt som möjligt förhindra begåendet av brott. De borde vara de mest lämpade även när det gäller pressdelikten. Förhållandet är även i flera rättssystem att de »naturliga» ansvarighetsreglerna, d. v. s. allmänna straffrättens ansvarighetsregler tillämpas även på tryckfrihetsbrotten. Denna ordning, som Ask kallar »det allmän-rättsliga systemet» gäller exempelvis i England, ehuru några särföreskrifter finnas.[1] När särskilda ansvarighetsregler uppställts, vilka i allmänhet underlätta myndigheternas strävan att låta bestraffning följa på varje begånget pressdelikt, har detta icke, som understundom göres gällande[2], skett eller huvudsakligen skett därför att det skulle vålla särskilda svårigheter att uppspåra och anträffa dem, som enligt allmänna straffrättsliga bestämmelser skulle vara ansvariga. Det är icke svårare att finna upphovsmännen, t. ex. författaren eller utgivaren, till en tryckt än till en handskriven eller stencilerad skrift, snarare tvärtom. Icke heller torde det vara svårare att finna dem, som deltagit i tillkomsten och spridningen av en brottslig skrift, än dem, som begått eller äro delaktiga i t. ex. en stöld eller ett mord. De särskilda ansvarighetsreglernas grund är en annan. En begränsad ansvarighet har uppfattats som ett privilegium för pressen.[3] Det naturliga systemet skulle medföra allsköns inblandning i redaktionernas och boktryckeriernas inre angelägenheter från polismyndigheternas sida och därav följande svårigheter för den fria pressverksamheten, den för det fria kritiska ordets

[1] Se härom WOLFF s. 10 och s. 27 ff.

[2] Se t. ex. ALEXANDERSON s. 116.

[3] Jfr ovan s. 96.

funktion i samhället som så viktig ansedda möjligheten till anonymitet skulle icke kunna bevaras, författare skulle nödgas underkasta sig en besvärande och kanske ofta ointelligent boktryckarcensur o. s. v. Genom att ansvaret låses fast vid av lagen nämnda personer bli polisundersökningar obehövliga och pressen och dess medarbetare icke oroade, men pressdelikten lika fullt bestraffade. Sedan ansvarigheten under inflytande av liberala tryckfrihetsprincipiella synpunkter väl begränsats inställer sig emellertid ett övervägande av annat slag. Pressdelikten ha ansetts särskilt »farliga» till följd av den masspridning en tryckskrift erhåller och den särskilda verkan på sinnena som det tryckta ordet har. Denna pressdeliktens särskilda effektivitet har ansetts kräva en särskild effektivitet också i repressionen. Till följd av en oredig uppfattning om straffets sociala funktion har man så trott det vara nödvändigt att utforma det »konstlade» systemet så, att i varje fall *någon* skall kunna dömas ansvarig, sedan ett pressdelikt begåtts, även om personer i den ställning, som på detta sätt förenas med ansvarsrisk, icke ha någon faktisk möjlighet att genom sitt handlande bidra till eller förhindra begåendet av tryckfrihetsbrott.[1]

Det problem som här uppställer sig för lagstiftaren gäller att, samtidigt som kravet på frihet för pressen tillgodoses, så utforma de särskilda ansvarighetsreglerna, att dessa verkligen bli prevenerande i vidsträckt mening. De måste under alla förhållanden fungera så, att ansvaret faller på personer, som *faktiskt* ha möjlighet att påverka de fakta, som konstituera pressdeliktet. Detta borde vara självklart. Men därjämte måste beaktas att strafförfarandet i anledning av pressdelikt icke får vara så utformat, att det blir uppfattat som en parodi. Pressstraffrätten kan i sådant fall icke längre verka brottsprevenerande i nämnvärd grad. Lagen mister sitt grepp över sinnena. Tyvärr är det så, att lagstiftarna vid utformandet av de särskilda ansvarighetsreglerna för pressdelikt icke alltid visat sig förmögna att tränga till problemets kärna och att lagstiftningsprodukterna blivit därefter. Detta har faktiskt försvårat repressionen vid tryckfrihetsbrott och skapat förakt för denna. Det har också medfört mycket häftig debatt om särskilt vådan av de »bulvanförhållanden», som de särskilda ansvarighetsreglerna möjliggjort. Också i denna offentliga debatt har problemet emellertid icke sällan, kanske mestadels, blivit oriktigt ställt och man har därför icke lyckats komma till rätta med de utdömda »bulvan»-förhållandena.

De särskilda ansvarighetssystemen vid pressdelikt äro av två huvudtyper, systemet med successiv och uteslutande ansvarighet, även kallat kaskadsystemet eller det »belgiska» systemet, samt systemet med oaktsamhetsstraff. Detta senare

---

[1] Enligt de numera gällande svenska ansvarighetsreglerna straffas »ägaren» av periodisk skrift, om utgivaren t. ex. avvikit, avlidit eller förklarats såsom otillräknelig icke straffbar, t. o. m. trots att »ägaren» icke blott praktiskt saknar möjlighet att censurera utgivningen ur ansvarighetssynpunkt utan även anses *icke ens lagligen berättigad* att förfoga över innehållet i skriften; utgivaren skall ha avgörandet rörande *allt*, som skall införas i denna. Jfr TFF 1: 7 och 8 samt SOU 1939: 32 s. 28.

innefattar blott en utbyggnad på det »naturliga» ansvarighetssystemet och förstärker sålunda repressionen utan att samtidigt tillgodose syftet att befria pressen från möjligheten av onödiga, trakasserande ingripanden i dess verksamhet från de administrativa myndigheternas sida.

Successivsystemet infördes i Belgien genom art. 18 i 1831 års konstitution. Beteckningen det »belgiska» systemet är mindre egentlig, då den successiva och uteslutande ansvarighetens grundsatser redan tidigare upptagits i andra lagstiftningar, t. ex. i 1812 års svenska TFF. Ansvarigheten är enligt systemet i fråga »uteslutande» i den mening, att det endast drabbar en enda deltagare i publikationen. Delaktighet i brott förekommer alltså principiellt icke. Den person, mot vilken åtalsåtgärder riktas, t. ex. boktryckaren, kan befria sig från ansvaret genom att i viss av lagen bestämd form och med viss verkan lämna anvisning på annan person i »ansvarighetskedjan», vilken intar en sådan ställning i förhållande till publikationen, att han anses närmare till ansvaret än den först åtalade, är dennes *antecessor*. Denna möjlighet till befrielse från ansvaret är anledning till att systemet beskrives såsom »successivt» eller såsom verkande »par cascades». Successivsystemet härskar i Sverige.[1] I övrigt återfinnes det i lagstiftningen i bland andra länder Frankrike, Italien, Schweiz och Nederländerna samt i Belgien. Enligt 1881 års franska presslag kan dock, ehuru gärningsmannaansvaret principiellt åvilar en skrifts utgivare, resp. en tidnings »gérant responsable», författaren alltid straffas såsom *complice*. Som gärningsman straffas han, om utgivaren eller *le gérant* icke kan straffas.[2] Den danska presslagen av 1938 har frångått den vidsträckta tillämpning av successivsystemet, som gällde enligt presslagen av 1851. Det »naturliga» ansvarighetssystemet gäller sålunda enligt 1938 års lag för icke periodiska samt för utom Danmark tryckta periodiska skrifter (§§ 4 och 5). Jämlikt § 7 gälla de »naturliga» ansvarighetsreglerna även i Danmark tryckta periodiska skrifter, då fråga är om brott mot vissa i det nämnda lagrummet uppräknade paragrafer i strafflagen, närmare bestämt dem som behandla »Forbrydelser mod Statens Selvstændighed og Sikkerhed» samt de viktigaste av dem som röra »Forbrydelser mod Statsforfatningen og de øverste Statsmyndigheder». Vid brott mot andra lagrum i strafflagen, som begåtts genom i Danmark tryckt periodisk skrift, gälla de särskilda ansvarighetsreglerna i presslagens § 6. Straffansvar kan enligt dessa endast drabba redaktör och författare, däremot icke, som tidigare, i deras ställe utgivare, förläggare eller distributör. Författare och redaktör kunna vara på en gång ansvariga. Redaktören kan dock bli fri från ansvar i vissa fall, då namngiven författare finnes, och icke namngiven författare kan bli ställd till ansvar, om redaktören i vissa fall icke kan straffas. De danska ansvarighetsreglerna, som trots långvariga förarbeten blivit både oklara och även i övrigt icke i allo tillfredsställande, bibehålla sålunda

[1] Märk dock TFF 1: 21.

[2] Jfr Ask s. 48 ff. Skiljaktligheterna mellan det belgiska och »det franska systemet» understrykas starkt av Hurwitz i UfR 1939 s. 153. Om belgisk rätt, se Orban III s. 453 ff.

endast en rest av det ursprungliga successivsystemet.[1] I Italien gäller enligt art. 4 i det albertinska ediktet successivsystemet i renodlad form för icke periodiska skrifter. För periodiska skrifter ha i ediktet avvikande bestämmelser blivit uppställda. Tidningens ansvarige ledare, *gerente responsabile*, är nämligen jämlikt art. 47 i ediktet alltid ansvarig för dess innehåll, antingen ensam eller ock, såvitt författaren underskrivit den i tidningen publicerade artikeln, gemensamt med denne. Här föreligger alltså icke någon successiv ansvarighet.[2] Även i Sverige var före 1941 förhållandet särpräglat såtillvida som, när fråga var om periodisk skrift varför vederbörligt hinderslöshetsbevis erhållits, den anmälde »ansvarige utgivaren» ansågs ensamt och ovillkorligt ansvarig. Ansvarigheten var alltså här väl uteslutande men icke successiv. Om begreppet eller funktionen »ansvarig utgivare» för periodisk skrift på detta sätt understundom vållat brott i systemet är detta dock ingalunda nödvändigt. Begreppet utgivare både kan och har utformats så, att det lämnar successivsystemet obrutet, t. ex. i 1881 års franska presslag, som insätter utgivaren i ansvarighetskedjan som den principalt men icke ende ansvarige.[3] Men också om den ansvarige utgivaren eller redaktören icke ålägges vare sig ett uteslutande eller principalt ansvar för allt vad som innehålles i den skrift han redigerar, har han en betydande uppgift i pressrätten.[4] Det är ett huvudproblem för modernt presslagstiftningsarbete att söka förena de stränga ansvarighetssynpunkterna med hänsynen till värdet av en mindre riskabel men likväl lagligen närmare bestämd redaktörs- eller utgivarefunktion.

Systemet med oaktsamhetsstraff utgör som redan nämnts endast en påbyggnad på det »naturliga» ansvarighetssystemet.[5] De »naturliga» ansvarighetsreglerna äro, där oaktsamhetssystemet härskar, i första hand att tillämpa även på pressdelikten. Men därutöver straffas vissa i en publikation delaktiga, vilka enligt »naturliga» regler skulle gå fria, enär de anses ha åsidosatt nödig aktsamhet och därigenom medverkat till eller vållat pressdeliktet, eller rättare *på det att* personer i av lagen angiven ställning till en publikation måtte ådagalägga särskild aktsamhet till förhindrande av att pressdelikt begås genom publikationen.[6]

---

[1] Se om de danska bestämmelserna KRABBE 1939 s. 82—114.

[2] Vissa meningsskiljaktligheter om tolkningen av dessa regler ha uppstått i Italien. Frågan har gällt om *enbart* art. 47 eller art. 4, jämförd med art. 47, skulle vara att tillämpa å den periodiska pressen. Se RÖHRBEIN s. 53 ff.

[3] Jfr även de svenska lagändringarna av 1941.

[4] I Schweiz ansvarar författaren principalt. Den »ansvarige redaktören» är ansvarig blott om författaren icke kan straffas. I Nederländerna är förhållandet ungefär detsamma. Utgivaren av en skrift, periodisk eller icke periodisk, straffas icke, om han kan skaffa fram författaren. Någon särskild »ansvarig utgivare» finnes dock icke enligt holländsk rätt.

[5] Jfr ASK s. 28 f.

[6] »Diese Sonderbestimmungen haben den Zweck», skriver KADEČKA (s. 65 f.), »eine Reihe von Privatzensoren in den Dienst der Rechtsordnung zu stellen und dadurch der Gefahr zu begegnen, dass von dem durch die Druckerpresse gebotenen Mittel, unentdeckt strafbare

Systemet kan utformas antingen så, att viss bevisning om oaktsamhet erfordras för att ifrågavarande person skall bli fälld eller också, att straff drabbar honom, så snart han icke kan visa, att han icke ådagalagt oaktsamhet. I det senare fallet föreligger alltså en s. k. legal presumtion. Denna kan även vara sådan, att den icke tillåter motbevisning. I dylikt fall har man emellertid kommit utanför systemet med oaktsamhetsstraff; den svenska tryckfrihetsrätten i dess skick före 1941 kan t. ex. sägas vid utformningen av ansvarigheten för periodisk skrift ha givit uttryck åt en sådan presumtion. Lagstiftningstekniskt har oaktsamhetssystemet genomförts på skilda sätt. I Finland, vars tryckfrihetsrätt f. ö. innehåller ett ansvarighetssystem, där vid sidan av det »naturliga» systemet, kompletterat med oaktsamhetsstraff, även successivsystemet spelar in, kan huvudredaktören av en tidning, där han ej enligt de »naturliga» reglerna är ansvarig, straffas högst med 1 års fängelse för »vållande till missbruk av tryckfriheten», så framt han ej kan visa, att han har iakttagit all på honom ankommande aktsamhet till förebyggande av ett genom tidningen begånget pressdelikt. Enligt § 20 st. 2 i 1874 års tyska presslag straffas den ansvarige redaktören, d. v. s. faktiske redaktionelle ledaren av en tidning, som »Täter», »wenn nicht durch besondere Umstände die Annahme seiner Täterschaft ausgeschlossen wird». Redaktören kan föra motbevisning gentemot denna legala presumtion, vilken bevisning enligt Pannier skall gå ut därpå, att redaktören vid noggrant iakttagande av sina redaktörsplikter icke kunde ha kännedom om det straffbara innehållet av vad som publicerats och att han icke heller på något sätt avsiktligt blivit i avsaknad av sådan kännedom. Han skall exempelvis ha varit sjuk och därigenom icke ha kunnat utöva sitt redaktörskap eller artikeln skall ha blivit införd mot hans vilja el. dyl.[1] Sådan bevisning till hans fredande kan givetvis framkomma även annorledes än genom hans egen processverksamhet. Det tyska stadgandet är sålunda väsentligt strängare än det finska. Detta senare uppställer en särskild lindrigare brottstyp »vållande av tryckfrihetsmissbruk» och bygger därvid på en presumtion om vållande, medan det tyska stadgandet presumerar redaktörens straffbarhet *såsom gärningsman* för ett begånget pressdelikt, var-

---

Handlungen zu begehen, allzu reichlich Gebrauch gemacht werde.» — Vid sin behandling av § 30 i den österrikiska presslagen, som innehöll vissa oaktsamhetsstraff till komplettering av det i Österrike jämlikt § 29 i presslagen rådande »naturliga» ansvarighetssystemet, framhåller Kadečka, att här är fråga om icke ett »Inhaltsdelikt» utan ett »Ordnungsdelikt». Oaktsamheten som bestraffas endast *hänför sig* till ett »Inhaltsdelikt». Denna synpunkt gjorde sig starkt gällande i den österrikiska rätten, enligt vilken oaktsamhetsstraffet i flertalet fall inträdde som en påföljd av att vissa bestämda aktsamhetsföreskrifter icke iakttagits (§ 30 mom. 2 i presslagen). Jfr KADEČKA s. 69 f. Ett likartat stadgande på gränsen mellan en speciell ansvarighetsregel och ett ordningsdelikt innehölls i TFF 1: 5 i dess lydelse av före 1941, där boktryckaren ålades gärningsmannaansvar jämte författaren, om brottslig skrift utgavs från icke behörigen anmält tryckeri. Jfr också TFF 1: 12 i dess lydelse av före 1941 samt TFF 1: 11: 1 och 1: 12: 4 i gällande lydelse.

[1] Se PANNIER s. 14 f.

igenom straffet för detta kan drabba honom i all sin stränghet.[1] I § 21 innehåller vidare också tyska presslagen ett stadgande om ansvar vid oaktsamhet, vilket är konstruerat såsom en särskild straffbestämmelse. Om ett pressdelikt begåtts genom tryckt skrift kunna jämlikt stadgandet en rad i bestämd succession uppräknade medverkande till publikationen, såvitt de icke äro att bestraffa för gärningsmannaskap eller medhjälp enligt de »naturliga», med bestämmelsen i § 20 st. 2 kompletterade ansvarighetsreglerna, straffas för »Fahrlässigkeit» med högst fängelse i ett år, »wenn sie nicht die Anwendung der pflichtgemässen Sorgfalt oder Umstände nachweisen, welche diese Anwendung unmöglich gemacht haben».[2] Utom genom att motbevisa presumtionen om oaktsamhet[3] kan enligt detta stadgande åtalad person befria sig från straff genom att lämna verksam anvisning på *antecessor*. Här har alltså successivsystemet fått lämna ett bidrag. Systemet med oaktsamhetsstraff har upptagits också i den norska rätten. Enligt § 322 i 1902 års strafflag kan sålunda utgivare, resp. redaktör av tryckt skrift »af forbrydersk indhold», som ej »efter de almindelige regler er ansvarlig», straffas med högst 1 års fängelse, såvitt icke »omstændighederne berettigede ham til at antage, att skriftet ikke var af forbrydersk indhold». Förutsättning för stadgandets tillämpning är att författaren icke straffas eller, enligt vad utgivare hade sig bekant vid utgivandet, var under 18 år eller i avsaknad av medborgerliga rättigheter. Innebörden av förutsättningen, att straff icke drabbar författaren, anges närmare i lagrummet; utgivaren (redaktören) kan sålunda gå fri från straff, om han vid utgivandet icke kände till omständigheter, som gjorde sannolikt att författaren icke skulle kunna nås med straff. Stadgandet är ett verkligt straffstadgande vid oaktsamhet. Kände utgivaren till skriftens brottsliga innehåll är han nämligen i allmänhet att bestraffa för delaktighet enligt de »naturliga» ansvarighetsreglerna, som i första rummet äro att tillämpa också på pressdelikt. Hade han däremot icke insikt om skriftens brottslighet, kan han bestraffas enligt § 322, om hans brist på insikt kan tillräknas honom såsom oaktsamhet. Kände utgivaren icke alls till skriften kan han likaledes riskera straff enligt § 322, nämligen om denna hans bristande kännedom kan tillräknas honom som oaktsamhet. Det närmare bestämmandet av lagrummets oaktsamhetsbegrepp vållar ganska naturligt vissa svårigheter. Meningarna härom ha också gått isär inom norsk

[1] Stadgandet i § 20 st. 2 av 1874 års presslag har förlorat det mesta av sin betydelse genom § 20 jfrd med § 45 i 1933 års *Schriftleitergesetz*. Presslagens bestämmelser om ansvarig redaktör skola, då fråga är om tidningar och politiska tidskrifter, avse enligt *Schriftleitergesetz* ansvarig *Schriftleiter*. Denne ansvarar emellertid enligt »naturliga» regler, tillämpade enligt § 20 i *Schriftleitergesetz* och grunderna för denna lag, och presslagens skuldpresumtion gentemot den »ansvarige redaktören» kan därför icke upprätthållas. Tvärtom skall numera gälla satsen *in dubio pro reo*. Jfr SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 109 ff.

[2] Även § 21 har modifierats genom *Schriftleitergesetz*, såtillvida som stadgandet icke kan tillämpas å *Schriftleiter*. Jfr SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 111 f.

[3] I tysk praxis har den i § 21 innehållna presumtionen eftergivits och sålunda bevis erfordrats därom, att oaktsamhet ådagalagts. Se HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 54.

doktrin.[1] Att märka är slutligen, att, då utgivaren (redaktören) icke kan nås av straff enligt lagrummet, oaktsamhetsansvaret kan drabba förläggaren samt, efter denne, boktryckaren. Genom strafflagens § 431 uppställes slutligen ett självständigt oaktsamhetsansvar för utgivare av *periodisk* skrift. Stadgandet förutsätter, att skriftens innehåll är straffbart och att utgivaren icke bevisligen kände till detta innehåll. Gjorde han det kan han straffas enligt strafflagens allmänna ansvarighetsregler eller eventuellt § 322. Enligt § 431 däremot straffas han på grund av, att han icke tagit del av innehållet, i vilket fall oaktsamhet från hans sida presumeras. Utgivaren kan dock fria sig genom att påvisa, att oaktsamhet icke kan läggas honom till last.

Systemet med oaktsamhetsstraff liksom självfallet också det rena »naturliga» ansvarighetssystemet tillgodoser, såsom redan nämnts, icke syftet att bereda pressen särskilda lättnader i dess verksamhet. Det endast förstärker repressionen vid pressdelikt. Emellertid innehålla också lagstiftningar, som följa detta system, bestämmelser av annat slag, som äro ägnade att minska pressens beroende av myndigheterna och bereda särskild frihet i pressverksamhetens bedrivande. Dit höra redan antydda bestämmelser, som privilegiera pressen, om förundersökning i brottmål, beslag o. dyl., kortare preskriptionstid för pressdelikt o. s. v. samt de som särskilt viktiga ansedda processuella stadganden, som bereda visst särskilt skydd åt författares *anonymitet*. Om sistnämnda stadganden har mycken strid stått. Det är naturligt, att lagstiftningen icke varit benägen att anordna särskilda befrielser från vittnesplikt för tidningsmän, i den mån detta skulle medföra, att enligt lagen ansvariga personer icke kunde efterforskas. Å andra sidan har man inom pressen varit angelägen, att icke den allmänna vittnesplikten skulle kunna missbrukas därhän, att också för straffansvaret irrelevanta frågor kunde framställas i rättegång eller vid polisundersökning, varigenom det icke bleve möjligt för tidningspressen att garantera en laglydig och, även ur allmän synpunkt, värdefull medarbetare eller uppgiftslämnare den anonymitet, som kanske med hänsyn till politiska, ekonomiska eller sociala omständigheter utgjorde en förutsättning för hans medarbetarskap. I Tyskland segrade 1926 i denna kamp pressen i och med ett tillägg till § 53 i *Strafprozessordnung*, varigenom redaktörer, utgivare, boktryckare och teknisk personal vid periodiska tryckskrifter tillerkännas rätt att vägra avge vittnesmål beträffande författaren eller insändaren av en artikel av straffbart innehåll, såvida den periodiska skriftens redaktör straffats som gärningsman eller något rättsligt hinder mot hans bestraffning icke möter. Straffanspråket mot författaren eftergives m. a. o., då redaktören kan straffas som gärningsman. Detta innefattar alltså en modifikation i det (med oaktsamhetsstraff kompletterade) »naturliga» ansvarssystemet.[2]

[1] Se WINSNES s. 46 ff. samt hänvisningarna till Aulie, Hagerup och Kjerschow.

[2] Även detta stadgande beröres av *Schriftleitergesetz*, som i och för genomförande av »den materiella ansvarighetens» princip i stället för det dittills gällande systemet med »fiktiv ansvarighet» etablerat en *förpliktelse* för *der Hauptschriftleiter* att lämna var och en som har

Också den österrikiska pressrätten kände en särskild befrielse för pressmän, detta ord fattat i mycket vidsträckt mening, att såsom vittnen besvara frågor, som hänförde sig till den straffrättsliga ansvarigheten för egentliga pressdelikt.[1] I England finnes en del prejudikat, enligt vilka en utgivare icke är skyldig lämna uppgift om författare.[2] I Norge däremot ha trots vissa strävanden i denna riktning några särskilda undantagsregler för pressens del, då det gäller vittnesplikten, icke blivit införda.[3] Anmärkas må, att i Danmark den begränsningen i vittnesplikten enligt Retsplejeloven § 170 st. 4 i dess lydelse av 1938 gäller, att redaktören och redaktionssekreteraren hos en i Danmark tryckt periodisk skrift, men icke andra befattningshavare i sådan, äro berättigade att vägra avge vittnesmål om en med författarens namn icke försedd artikels »Hjemmelsmand», där saken icke gäller en förbrytelse av viss i lagrummet angiven grovhet eller fråga är om att söka enligt presslagen § 6 ansvarig, i skriften icke namngiven författare.[4] Krabbe anmärker, att, om syftet med en undersökning är att ställa en icke namngiven författare till ansvar i anledning av ett pressdelikt, var och en kan vägra lämna upplysning om författares identitet, om denne enligt lagen icke kan dras till ansvar och en dylik upplysning därför skulle sakna rättslig relevans.[5] Denna synpunkt har särskild betydelse för alla rättssystem med begränsad ansvarighet. Då lagen anger viss person såsom ansvarig med uteslutande av alla andra, försåvitt icke ansvaret i viss bestämd form kan ledas över på *antecessor*, saknas anledning till författarinkvisition. För svensk rätts del leder denna synpunkt till, att före 1941 frågor till utrönande av författaren till tryckt skrift icke kunde anses få framställas i tryckfrihetsmål, en uppfattning som även har visst stöd i de visserligen endast icke-periodisk skrift rörande stadgandena i TFF 1: 6 och 1: 8 i lydelsen av före 1941, stipulerande straff för boktryckare, som obehörigen röjer författares identitet, och för åklagare, som anställt rättegång i oträngt mål, »så att namnsedelns brytande därav blivit en följd».[6] Numera regleras dessa frågor på annat sätt.[7]

»ett rättsligt intresse» därav, upplysning om vilken redaktör, som i egenskap av författare eller av den, som beslutat om en artikels införande, är ansvarig för denna. Förarbetena till lagen ha ansett, att den lämnar rätten att i vissa fall vägra avge vittnesmål orörd, då denna rätt säges gälla blott till förmån för sådana personers anonymitet som ej äro redaktörer. Jfr SCHMIDT-LEONARDT & GAST s. 121 f.

[1] Se KADEČKA s. 111 ff.

[2] Se WOLFF s. 37 f. — Jfr DICEY s. 581 ff. om bl. a. uppgiftsplikt jämlikt *Official Secrets Act* av 1920.

[3] Jfr WINSNES s. 51 ff.

[4] Se härom närmare KRABBE 1939 s. 127 ff.

[5] A. a. s. 128.

[6] Jfr EEK i SvJT 1938 s. 503 not 1. I det där berörda målet begärde allmän åklagare vittnesförhör med en person »angående tillkomsten» av viss tidningsartikel vilken begäran av rätten avslogs »med hänsyn till vad upplyst blivit angående ändamålet med det ... begärda vittnesmålet». Jfr även JO:s ämbetsberättelse 1910 s. 224 ff.

[7] Se härom nedan s. 307 ff.

Till frågan om ansvaret för pressdelikt höra även en del problemställningar, som hänföra sig till i vissa rättssystem förefintliga särbestämmelser om ansvaret för t. ex. annonser eller löpsedlar, tidningsbilagor, affärstryck, plakat, broschyrer o. dyl. De ha ofta stor praktisk betydelse och måste förvisso uppmärksammas i arbetet på reform av pressrätten. Här skola de dock icke närmare beröras. Innan behandlingen av den kriminella ansvarigheten avslutas, måste emellertid den viktiga erinringen göras om de säregenheter i fråga om den straffrättsliga imputationen som uppstå i och med att ansvarigheten i en eller annan form låses fast vid av lagen angiven person. Då det gäller oaktsamhetsstraff, kombinerade med en presumtion om culpa, föreligger allenast en s. k. omkastning av bevisbördan, i och för sig dock en egendomlig företeelse på straffrättens område. Vi ha vidare sett, huru ett stadgande, den tyska presslagen § 20 st. 2, gått än längre genom uppställandet av en presumtion om *dolus*, såvitt den tilltalade icke kan visa, att *culpa* icke kan läggas honom till last. Gå vi till successivsystemet, finna vi, att ansvar ålägges vissa personer alldeles oavsett om den straffbara handlingen kan tillräknas dem eller icke. I dessa fall uppstår problemet om subjektiva omständigheter hos den tilltalade överhuvudtaget få spela in, t. ex. vid straffmätningen. En ansvarig utgivare får t. ex. enligt svensk rätt icke, om ställföreträdare ej utsetts, till befrielse från sin ansvarighet åberopa sig på att han varit sjuk eller bortrest, då en brottslig artikel införts i hans tidning. En sådan omständighet bör då principiellt icke heller kunna få åberopas för lindrig straffmätning. Däremot kunna vissa genom själva brottet ådagalagda omständigheter hos författaren eller snarare hos den brottsliga skriften själv måhända åberopas. Åt en sådan uppfattning torde svensk rätt ge uttryck, då i ingressen till TFF § 3 de, som ha att bedöma tryckt skrifts brottslighet eller grovheten av denna brottslighet, åläggas att fästa sin uppmärksamhet mera »på ämnets och tankens, än på uttryckets lagstridighet», mer »på skriftens åsyftning, än på framställningssättet». Den tilltalade bör alltså, vem han än må vara och huru hans sinnelag eller inställning till den åtalade artikeln än må vara beskaffat, kunna åberopa sig på de »goda avsikterna» hos dennas verklige upphovsman, sådana dessa te sig för den objektive eller snarare rentav välvillige bedömaren av den skrift som är i fråga.

Slutligen skall också den *civila* ansvarigheten för tryckfrihetsbrott något beröras. Den »naturliga», d. v. s. allmänt inom rättssystemen vedertagna ordningen är, att skadeståndsansvar ålägges den, som har »skuld» till en skada orsakande, rättsstridig handling. Innebörden härav utvecklas vidare inom skadeståndsläran. Vi ha att göra med den s. k. culparegeln. En dylik skadevållande handling kan nu vara icke blott rättsstridig i okvalificerad mening utan rentav brottslig och medföra straffrättslig reaktion mot den, som enligt rättsordningens regler är straffrättsligt ansvarig för gärningen. Han drabbas i dessa fall vid sidan av straffet även av den civilrättsliga reaktionen, skadeståndet. Skadeståndet,

som i icke-kriminella sammanhang har en straffet motsvarande, prevenerande funktion, får vid sidan av straffet endast eller huvudsakligen till uppgift att reparera den genom den brottsliga handlingen vållade skadan.[1] »Skuld»-synpunkten, eller, reellt sett, synpunkten att skadeståndsreglerna utformas så, att skadeståndet generellt sett faktiskt verkar avhållande från begåendet av »rättsstridiga» handlingar, borde därför träda åt sidan och ersättningssyftets fullföljande i främsta rummet beaktas. Emellertid uppfattas det inom juridiken som självklart, att den som bär kriminellt ansvar för brottslig gärning även är civilrättsligt ansvarig för den därav vållade skadan. När inom press-straffrätten en utvidgad ansvarighet genomförts, uppfattas det därför också som ur skadeståndsrättsliga synpunkter »naturligt», att en motsvarande utvidgning av den civila ansvarigheten sker. Den som dömes till straff för pressdelikt har att svara också för den genom detta vållade skadan. Lika naturligt ter det sig, att den, som enligt pressrättens regler är ansvarig för tryckfrihetsbrott, kan ådömas allenast skadeståndsansvar i fall, då av en eller annan anledning talan om straffansvar icke föres.[2] Men hur ställer det sig då i de fall, där presstraffrätten genomför begränsningar av den »naturliga» straffrättsliga ansvarigheten? Kan i dessa fall en »verkligt» ansvarig ådömas skadeståndsansvar? I italiensk rätt anses, då artiklarna 4 och 47 i det albertinska ediktet endast tala om det straffrättsliga ansvaret, att civilrättens allmänna regler äro att tillämpa vad det civilrättsliga ansvaret beträffar. Skadeståndsansvaret är alltså icke begränsat.[3] Belgisk rätt lämnar ett svar av motsatt innebörd[4] och så torde i princip även vara fallet med svensk rätt. Med jurisprudensens gängse terminologi skulle det kunna formuleras så, att personen i fråga icke kan anses ha handlat rättsstridigt och att han förty icke kan åläggas skadeståndsansvar. För detta svar på den uppställda frågan kan den reella synpunkten anföras, att det är av vikt, att icke genom ett eventuellt starkt preventivt verkande skadeståndsansvar den frihet för pressen s. a. s. på en bakväg omintetgöres eller nedskäres, som är den rättspolitiska grunden till de särskilda begränsningarna av det kriminella ansvaret. För en särställning för pressen även i skadeståndshänseende kunna sålunda realitetsbetonade argument andras. Men observeras må å andra sidan, att skadeståndet kan ha en viktig uppgift att fylla just i fall, då särskilda skäl fått föranleda in-

---

[1] Jfr LUNDSTEDT, Grundlinjer i skadeståndsrätten s. 121 ff.

[2] I svensk rätt är det icke möjligt att utdöma skadestånd i anledning av pressdelikt annat än sedan en skrift av jury förklarats brottslig. Ehuru TFF icke synes ha räknat därmed, torde hinder emellertid icke möta mot att allenast talan om skadestånd, utan förening med straffanspråk, föres i tryckfrihetsprocessens former. Jfr ALEXANDERSON s. 217 f. Sådan talan torde dock endast sällan, om ens någonsin, ha förekommit. I England däremot, där som regel såväl straffrättslig som civilrättslig talan kan riktas mot alla, som äro delaktiga i en brottslig publikation, förekommer i praxis mestadels endast skadeståndstalan. Om de engelska grundsatserna på området se WOLFF s. 27 ff.

[3] RÖHRBEIN s. 58 f.

[4] Se ORBAN III s. 453 ff.

skränkningar i den straffrättsliga ansvarigheten och den straffrättsliga preventionen alltså är mindre verksam. Där den straffrättsliga ansvarigheten icke är på särskilt sätt begränsad, utan det »naturliga», eventuellt med oaktsamhetsstraff kompletterade systemet gäller, bedömes skadeståndsskyldigheten i första hand enligt den allmänna skadeståndsrätten. Frågan om skadeståndsansvar blir med andra ord i allmänhet att bedöma enligt den s. k. culparegeln.[1] Emellertid innehålla lagstiftningar understundom, vare sig nu straffansvaret är begränsat eller följer det »naturliga» systemet, »positiva» stadganden, varigenom olika personer i ett ur jurisprudensens utgångspunkt eljest icke »rättsstridigt» förhållande till en viss brottslig publikation åläggas ansvar för genom denna åstadkommen skada. Dessa positiva stadganden utvidga området för den civilrättsliga ansvarigheten icke endast utöver området för den straffrättsliga; de medföra s. k. ansvar utan culpa, alltså ett mera vidsträckt skadeståndsansvar än vad som i allmänhet, d. v. s. inom området för den s. k. culparegeln, förekommer. Såsom Lundstedt flerstädes påvisat låter sig denna ansvarighet »utan culpa», liksom skadeståndet i allmänhet, förklara av vikten ur social synpunkt att förebygga sådana handlingssätt som åsyftas samt av skadeståndets reparerande och därigenom en allmän trygghetskänsla skapande funktion.[2] Denna sistnämnda funktion blir av särskild betydelse, då skadestånd ålägges personer, vilkas förhållande till en brottslig publikation är sådant, att preventionssynpunkten icke kan spela in i nämnvärd grad.[3] — I Danmark är, som ovan nämnts, den straffrättsliga ansvarigheten begränsad i vissa fall (presslagen § 6), nämligen då fråga är om innehållet av en i Danmark tryckt periodisk skrift. Även ansvarigheten för skada, som vållats genom i Danmark tryckt periodisk skrifts innehåll, följer speciella regler. Presslagen stadgar härom (§ 6 st. 7), att skadeståndsansvar endast kan påläggas redaktören och författaren, d. v. s. de straffrättsligt ansvariga. Dessa äro sinsemellan ansvariga enligt i huvudsak samma regler som gälla för straffansvaret. Men därjämte stadgas ett »subsidiärt skadeståndsansvar», innebärande, att, om skadeståndsansvaret icke kan göras gällande

[1] Se för norsk rätts del WINSNES s. 36 ff. I engelsk praxis har området för pressens skadeståndsansvar gjorts mycket vidsträckt. Se WOLFF a. st.

[2] Se t. ex. LUNDSTEDT, Obligationsbegreppet II s. 205 ff.

[3] En ägares ansvarighet för skadestånd, som ådömes redaktören, ökar icke preventionen. Att märka är nämligen, som Lundstedt framhåller, att skadeståndet verkar prevenerande med helt andra medel än straffet. Medan straffet framför allt har betydelse genom sin moralbildande funktion är det vid skadeståndet »framför allt insikten om den menliga ekonomiska påföljden, som omedelbart verkar och återhåller en person från skadebringande handlingssätt». Se LUNDSTEDT, Grundlinjer s. 123 f. Sådan insikt hos ägaren kan i allmänhet icke vara av större betydelse för förhindrandet av skadebringande artiklar i den tidning han utger. Det är nämligen för ägaren (t. ex. ett tidningsbolags styrelseledamöter eller verkst. direktör) praktiskt uteslutet att effektivt vaka över tidningens redigering. Att redaktören straffas samt ålägges skadeståndsansvar är något i och för sig tillräckligt för preventionssyftets tillgodoseende. När ägaren ålägges skadeståndsansvar blir detta sålunda motiverat främst av skadeståndets reparerande funktion.

mot redaktören eller författaren eller utdömt skadestånd icke kan indrivas hos dem (eller hos skriftens utgivare), skadeståndsansvar kan åläggas »enhver, der er ansvarlig efter de i Almindelighed gældende Erstatningsregler».[1] Härutöver innehåller danska presslagen även en bestämmelse om s. k. ansvar utan culpa. En periodisk skrifts utgivare, d. v. s. »den, for hvis Regning Skriftet udgives», häftar nämligen, enligt presslagen § 12, för skadestånd och rättegångskostnader, som »paa Grund af Skriftets Indhold» ådömts redaktören.[2]

I ett tidigare sammanhang har nämnts, att i äldre österrikisk rätt en möjlighet förelåg att i stället för ett åtal mot den för en viss skrift ansvarige personen anställa ett mot själva skriften riktat processuellt förfarande, »das objektive Verfahren».[3] Genom att välja detta tillvägagångssätt hade myndigheterna en möjlighet att på en bakväg komma pressfriheten till livs. I modernare rätt har det s. k. objektiva förfarandet närmast karaktär av en subsidiär åtgärd, vilken kan företas endast då åtal mot eller bestraffning av en ansvarig person av en eller annan anledning är uteslutet, så t. ex. enligt § 42 i 1922 års österrikiska presslag samt i tysk rätt.[4]

Särskilda pressrättsliga institut. Den s. k. genmälesrätten.

Det har redan flera gånger framhållits, att det centrala innehållet i de liberala presslagarna utgöres av de straffrättsliga och processuella särreglerna rörande pressen samt av bestämmelser om vissa speciella pressrättsliga institut. Till dessa hör främst den i ett flertal rättssystem förekommande s. k. *rätten till genmäle eller rätten till beriktigande.*

Detta institut gäller endast den periodiska pressen. Dess syfte är att skapa ett skydd för den enskilde eller det allmänna mot missbruk av den opinionsskapande makt den periodiska pressen besitter. Genmälesrätten är, skriver Duguit, »une indispensable et sérieuse sauvegarde contre les indiscrétions ou les allégations mensongères de la presse».[5] En annan, äldre fransk författare, Chassan, beskriver den än mera expressivt såsom »le palladium des citoyens, non contre le gouvernement, mais contre les abus de pouvoir de la presse périodique,

---

[1] Om innebörden av den något oklart formulerade punkten i danska presslagen § 6 st. 7, att »Redaktören er ansvarlig for, at Skriftets Indhold ikke er retsstridigt», se KRABBE 1939 s. 112 ff.

[2] Utgivaren svarar jämlikt § 12 st. 2 även för redaktören ådömda böter. Jfr härtill det 1941 införda stadgandet i TFF 1: 23.

[3] Se ovan s. 52.

[4] Se om tysk rätt HÄNTZSCHEL s. 65 f. Märk jämväl § 323 i norska strafflagen. Jfr även nedan s. 306 f.

[5] DUGUIT V s. 431.

abus tel qu'un écrivain démocrate n'hésite pas à proclamer que sans les articles 11 de la loi de 1822 et 17 de celle de 1835, et sans la jurisprudence qui les a largement interprétés en faveur des citoyens, il n'y aurait plus aujourd'hui de liberté pour les individus non journalistes». »Les trente trois millions de Français», fortsätter han, »dont notre pays s'honore, seraient à l'heure qu'il est, gouvernés despotiquement par une centaine de rédacteurs en chef, non d'après telle ou telle loi votée par la nation, mais selon le bon plaisir de ces messierus, comme au bon temps de la féodalité.»[1] »Genmälesrätten» är en skapelse av fransk rätt. Den daterar sig från den av Chassan nämnda franska lagen av den 25 mars 1822. Den utformning institutet erhållit i Frankrike, liksom i bl. a. Belgien, Italien och Spanien, skiljer sig i väsentliga avseenden från dess konstruktion i tysk och österrikisk rätt samt i norsk och dansk rätt, däri de tyska bestämmelserna efterbildats. I de förstnämnda, romanska länderna framträder institutet såsom en »rätt till genmäle», ordet genmäle fattat i vidsträckt mening. I de sistnämnda länderna däremot kan det snarare betecknas som en »rätt till beriktigande». Denna skiljaktighet hänför sig till förutsättningarna med hänsyn till beskaffenheten av den provocerande artikeln och det begärda »beriktigandet» för att en tidning skall kunna tvingas inta detta. Andra skiljaktigheter mellan olika lagstiftningar hänföra sig till institutets närmare utformning, bland andra stadganden de särskilda regler, som avse att trygga dess effektivitet.

Enligt den franska presslagen av 1881 i dess genom lagen av den 29 september 1919 i dessa stycken ändrade lydelse är en tidnings *gérant* skyldig att publicera »les réponses de toute personne nommée ou désignée dans le journal ou écrit périodique quotidien». I praxis har bestämmelsen tolkats så vidsträckt, att en *droit de réponse* föreligger för en person, så snart han nämnts eller utpekats i en tidning, oavsett om hans svar avser beriktiganden av i tidningen omnämnda förhållanden av faktiskt slag eller bemötanden av värdeomdömen om honom eller hans verksamhet eller t. o. m. av mot honom riktad, saklig och hovsam litterär eller konstnärlig kritik el. dyl.[2] Det albertinska ediktet ger institutet samma

---

[1] CHASSAN I s. 654.

[2] Duguit finner för sin del denna praxis alltför vidsträckt, särskilt med tanke på den litterära och konstnärliga kritiken, till vilken ett litterärt eller konstnärligt verks upphovsman direkt vädjar. »Kritikens frihet» kräver, att genmälesrätt här icke erkännes, om icke kritiken är smädlig eller lögnaktig. *Cour de cassation* har emellertid i ett flertal rättsfall hävdat, att genmälesrätten icke är på detta sätt begränsad utan är en »droit absolu». I bland annat ett par extrema fall, där det varit fråga om rätten att få genmäle infört i en stor kulturtidskrift (»Revue des Deux-Mondes») i anledning av i tidskriften publicerad teaterkritik ansågs tidskriften av nämnda domstol skyldig publicera genmälet. I det senare av fallen hävdade underinstansen annan mening. Det skulle, framhöll den, innebära veritabel expropriation och göra pressens frihet illusorisk, om en absolut och nästan automatiskt verkande genmälesrätt erkändes. *Cour de cassation* vidhöll emellertid i de mest bestämda ordalag sin tidigare uttalade mening och kasserade underinstansens dom, varefter annan domstol avgjorde saken i enlighet med kassationsdomstolens uppfattning. Se DUGUIT V s. 431 ff.

vidsträckta utformning. En tidning är sålunda enligt detta skyldig att utan några begränsningar i förutsättningarna med hänsyn till den provocerande artikeln oavkortat inta en av artikeln namngiven eller utpekad persons »svar eller förklaringar».[1] I tysk rätt äro förutsättningarna i berörda hänseende väsentligt mera inskränkta. § 11 i 1874 års tyska presslag talar endast om *beriktiganden av* i en tidning meddelade *fakta*. Det räcker sålunda icke att en person utpekats i en tidning för att han skall äga få ett genmäle publicerat. Han kan endast rikta sig mot meddelanden av faktiskt slag men icke mot omdömen, subjektiva meningar, rena smädeord o. dyl.[2] Att uppgifterna i den provocerande artikeln äro osanna utgör däremot icke någon förutsättning för den utpekades rätt att bemöta dem. Rätten till »beriktigande» bygger på tankegången *audiatur et altera pars*. Det blir sedan läsekretsens sak att skilja mellan de olika framställningarna.[3] En liknande utformning har norsk rätt erhållit. Beriktigande får där endast gälla »anförsler av faktisk art» (strafflagen § 430).[4] I Danmark ha förutsättningarna för beriktigande i nu förevarande avseende ytterligare inskränkts. Ett beriktigande får enligt presslagen § 9 endast riktas mot meddelanden »med Hensyn till Oplysninger af faktisk Karakter», när detta begäres av någon, som meddelandet i fråga är ägnat att »paaføre en ikke uvæsentlig Skade i økonomisk Henseende eller i Offentlighedens Omdømme». Svårigheterna för en redaktör att bedöma en dylik eller liknande förutsättnings förhandenvaro har i andra germanska rättssystem verkat avhållande från uppställande av sådana. Man har icke gått längre än till kravet, att en person skall beröras av ett meddelande och att dettas innehåll skall röra omständigheter av faktiskt slag. Huru man i Danmark sökt lösa de ifrågavarande svårigheterna skola vi strax återkomma till. En ytterligare begränsning har emellertid diskuterats inom rättssystem, där institutet åsyftar beriktiganden, ej genmäle i vidsträckt mening. Rena referat ha ansetts icke

---

[1] Se RÖHRBEIN s. 45 f. Jfr om belgisk rätt ORBAN III s. 457 ff.

[2] Om gränsdragningen i tysk rätt mellan meddelanden som röra fakta och andra slags uttalanden, se HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 40 ff. samt, vad beträffar österrikisk rätt, KADEČKA s. 78 ff.

[3] SCHMITT-LEONHARDT & GAST lämna (s. 180 ff.) en ganska utförlig redogörelse för genmälesinstitutet i tysk rätt efter införandet av den nationalsocialistiska *Schriftleitergesetz* av 1933. § 11 i 1874 års presslag har icke upphävts, men det torde icke vara överdrivet att påstå, att »rätten till genmäle» måste vara tämligen illusorisk gentemot de av den auktoritära statsledningen dirigerade tidningarna. Schmitt-Leonhardt & Gast framhålla, att § 13 i *Schriftleitergesetz*, enligt vilket stadgande tidningsmän skola hålla sig till sanningen, kan komma i strid med § 11 i presslagen. Då den senare lagen är äldre än den förra och särskilt då den bygger på »utpräglat liberala och politirättsliga», icke som *Schriftleitergesetz* nationalsocialistiska rättstankar, måste i en sådan konflikt presslagen träda tillbaka. Intagandet av ett beriktigande, som enligt § 11 i presslagen skall införas, kan därför vägras jämlikt § 13 i *Schriftleitergesetz*, om redaktören finner, att det innehåller något osant eller något »statsfientligt».

[4] Om tolkningen av § 430 i den norska strafflagen se HARTMANN i NRt 1915, s. 241 ff. samt WINSNES s. 55 ff. ävensom Hagerups, Kjerschows och Skeies strafflagskommentarer.

obetingat böra få berättiga till anspråk på införande av beriktigande.[1] Sanningsenliga parlamentsreferat äro, skriver Häntzschel, jämlikt art. 30 i den tyska riksförfattningen »von jeder Verantwortlichkeit frei», varför deras innehåll icke kan medföra »Berichtigungszwang».[2] Kadečka hävdar däremot beträffande österrikisk rätt, att anspråk på beriktigande äro berättigade, även då ett faktiskt meddelande i form av referat förekommit i en tidning och att beriktiganden av i parlamentsanföranden meddelade fakta kunna förekomma. »Die Immunität der Parlamentsberichte befreit lediglich 'von jeder Verantwortung'. Durch das Verlangen um Berichtigung wird aber niemand zur Verantwortung gezogen.»[3]

Till förutsättningarna för det behandlade institutets trädande i funktion hör också beskaffenheten av det meddelande, vars införande i beriktigande syfte begäres. Där föremålet för genmälet icke begränsas till uttalanden rörande fakta, kan icke heller genmälet begränsas på sådant sätt. Enligt italiensk rätt fordras av genmälet också, enligt Röhrbein, endast att det »sich mit dem gleichen Gegenstand befasse in dessen Zusammenhag die Benennung in der Zeitung erfolgt war» och att det icke innehåller något straffbart eller för tidningen kränkande.[4] Enligt belgisk rätt erfordras av genmälet i detta hänseende blott, att det »ne soit pas totalement étrangère à l'article qui l'a provoquée».[5] Enligt den tyska presslagen måste beriktigandet däremot vara inskränkt till »tatsächliche Angaben». Vidare skall det vara undertecknat av insändaren samt får icke ha ett straffbart innehåll. Också i Norge skall beriktigandet liksom den provocerande artikeln begränsa sig till »faktiske anførsler». Det får icke innehålla något straffbart och icke heller ge tredje man någon »imödegaaelsesret». I danska presslagen slutligen stadgas, att »Berigtigelsen maa indskrænke sig til Gengivelse af faktiske Forhold, intet retsstridigt indeholde og ikke give Trediemand nogen Ret til at kræve en Berigtigelse optaget i Skriftet».[6] Till förutsättningarna för beriktigandets intagande hör också dess insändares ställning till den provocerande artikeln. Av framställningen har redan framgått, att lagstiftningarna i allmänhet ge genmälesrätt icke endast åt i en tidning namngivna personer. Sådan rätt föreligger t. ex. enligt franska presslagen också för varje »personne désignée dans le journal». Det danska genmälesinstitutet står som betonats i en särställning därigenom att lagen berättigar till genmäle endast i anledning av artiklar, som äro ägnade att skada. *Var och en* som kan lida av lagen avsedd skada är berättigad få ett beriktigande infört. Denna rätt är personlig, framhåller Krabbe, som emel-

[1] Jfr KRABBE 1939 s. 52 f.

[2] HÄNTZSCHEL, Pressrecht s. 41.

[3] KADEČKA s. 80.

[4] RÖHRBEIN s. 46.

[5] ORBAN III s. 460.

[6] I sin framställning av österrikisk pressrätt framhåller KADEČKA, att bemötandet verkligen skall vara ett »beriktigande» och att det icke därutöver får sväva ut i »Auseinandersetzungen, Erwägungen und Betrachtungen». Han lämnar därefter (s. 82 f.) en intressant exemplifiering av vad ett korrekt beriktigande på sin höjd kan anses få innehålla.

lertid finner möjligt, att den, efter rättsinnehavarens död, jämlikt danska strafflagen § 26 st. 2, bör anses få utövas av dennes make, föräldrar, barn eller syskon.[1] Lagstiftningar som icke kräva skadebringande natur hos en provocerande artikel bestämmer genmälesrättens subjekt i mera allmänna ordalag än den danska lagen. Enligt norsk rätt skall den genmälesberättigade vara någon »umiddelbart vedkommende», varmed torde avses en trängre krets personer än med de tyska och österrikiska presslagarnas term »beteiligt». Å andra sidan tala dessa lagar endast om myndigheter eller privatpersoner såsom genmälesberättigade. Den norska lagen avser däremot även privata juridiska personer.[2]

Ett genmäle skall vidare i allmänhet enligt presslagarna införas oförändrat, kostnadsfritt och inom en viss kortare tidsfrist. Om beriktigandets omfång finnas skilda bestämmelser. Det vanliga är, att, om beriktigandet överskrider ett bestämt maximiomfång (t. ex. visst antal rader eller omfånget av den provocerande artikeln), insändaren har att erlägga betalning för de överskjutande raderna enligt gällande annonstaxa. Vanliga äro vidare bestämmelser, enligt vilka genmälet skall införas i samma avdelning av tidningen eller på samma sida som den provocerande artikeln och med samma typer som denna. Enligt danska presslagen skall beriktigande publiceras »med samme Typer som Skriftets almindelige Tekst og paa et saa fremtrædende Sted, som det efter Omstændighederne med Rimelighed kan fordres». I 1881 års franska presslag stadgas, att införandet skall ske »sans aucune intercalation», d. v. s. utan att något inflickas i genmälet. Ett bemötande av genmälet från tidningens sida torde emellertid icke vara otillåtet. Grunden till att en tidning bör ha rätt till dylik motförklaring ligger däri, att genmälet ju mycket väl kan vara oriktigt. Den angripne skall ha rätt att försvara sig, men tidningen skall äga vidhålla sin mening och ange skälen härför. I tysk praxis har fastslagits, att insändaren icke har rätt till nytt genmäle i anledning av en sådan motförklaring från tidningens sida, såvitt icke i denna nya fakta framdragits.[3] Någon begränsning av innehållet i en motförklaring i anledning av ett genmäle innehålla presslagarna i allmänhet icke. Danska presslagen förklarar emellertid, att om ett beriktigande i samma nummer av skriften göres till föremål för »Omtale» eller ledsagas av anmärkningar, omtalandet eller anmärkningarna skola inskränka sig till återgivande av upplysningar av faktisk karaktär.

Påföljden av att en tidning i strid med lagens bestämmelser underlåter att inta ett genmäle är i allmänhet bötesstraff för redaktören samt åläggande för honom att inta genmälet. Den nya danska presslagen har infört en särskild

[1] Jfr KRABBE 1939 s. 49.

[2] Se WINSNES s. 57. — Betydelsen av att vara *beteiligt* i presslagens mening utvecklas av HÄNTZSCHEL s. 41 f. Han skriver bl. a.: »Beteiligt bedeutet nicht verletzt oder angegriffen, beteiligt ist auch nicht nur der, welcher namentlich oder sonst erkennbar in der Zeitung genannt ist, sondern *jeder, der durch die mitgeteilte Tatsache unmittelbar oder mittelbar in seinen persönlichen (bzw. behördlichen) Interessen berührt wird und deshalb ein rechtlich beachtenswertes Interesse an ihrer Berichtigung hat.*» Jfr även KADEČKA s. 80 f.

[3] Se HÄNTZSCHEL s. 41 not 2.

ordning i hithörande hänseende. Har en redaktör vägrat inta ett beriktigande, kan dettas insändare dra saken inför en särskild *Berigtigelsesnævn*, bestående af tre av justitieministern utsedda personer, nämligen en medlem av *Højesteret* som ordförande och två representanter för pressen som bisittare. Nämnden beslutar slutgiltigt om beriktigandet skall intas eller icke samt kan pålägga såväl redaktören som insändaren, om dennes krav befinnes uppenbart orimligt, vissa böter. Underlåter redaktören att inta ett beriktigande, sedan han av nämnden förklarats skyldig härtill, kan tidningen av domstol åläggas publicera beriktigandet. Vidare kan domstol bötfälla redaktören för brott mot presslagens föreskrifter.[1]

Slutligen skola med några ord beröras vissa bestämmelser i engelsk rätt. Något tvång att publicera beriktiganden finnes icke där. Emellertid går en tidning, som vägrar införa ett hovsamt beriktigande av rimligt omfång i anledning av ett uttalande i tidningen, förlustig rätten att vid mot tidningsuttalandet riktad *libel*-talan åberopa sig på *privilege*, d. v. s. vissa omständigheter av social natur som anses fria från påföljder av *defamatory libel*, försåvitt uttalandet i fråga tillkommit »without malice». Intas icke beriktigandet, så anta domstolarna att »malice» föreligger.[2]

---

[1] Se närmare om nämndens uppgifter och verksamhet KRABBE 1939 s. 55 ff.

[2] Jfr WOLFF s. 16 ff. samt s. 33 och 38.

III. Diktaturernas presslagar.

Inledande anmärkningar.

Det föregående är icke en komparativ framställning i den mening att dess uppgift varit att lämna en redogörelse för gällande främmande lagstiftning. Dess syfte är att uppvisa, huru man i främmande rättssystem uppfattat och löst vissa huvudproblem på pressrättens område. Huruvida de lagar, som därvid behandlats, alltjämt äro kraft eller icke, har med hänsyn till detta syfte underordnad betydelse.

Icke heller framställningen av »diktaturernas presslagar» avser att redogöra för gällande lag. Även i de stater, vars lagstiftning nedan beröres, har kriget medfört väsentliga förändringar, låt vara att dessa blivit mindre genomgripande än i demokratierna, eftersom ju pressen i förstnämnda stater redan i fred varit s. a. s. mobiliserad för statens räkning. Intresset kommer därför först och främst att knyta sig till, huru presslagstiftningen omvandlades av den segrande diktaturen, huru de »auktoritära» staterna från sina utgångspunkter sökt lösningar av de pressrättsliga problemen.

Ytterligare reservationer måste emellertid göras. Inom demokratierna råder i allmänhet ett visst maktdelningssystem. Lagarna skapas av på särskilt sätt kringgärdade organ, »legislaturer», de tillämpas av andra organ, särskilt domstolarna, och legislatur och domstolar stå mer eller mindre fria gentemot varandra, samtidigt som ett system av ömsesidig kontroll råder. Dessa stater äro »rättsstater», de kännetecknas av därinom rådande *legalitet*. Lagarna ge ett något så när exakt vittnesbörd om hur rättslivet är gestaltat. Man kan med ganska hög grad av bestämdhet räkna med ett handlingssätt från domstolars, myndigheters och enskildas sida, som överensstämmer med de handlingsmaximer lagarna innehålla.[1]

Inom diktaturerna är förhållandet ett annat. Klyftan mellan lag och realitet är där mera vidsträckt än i allmänhet inom demokratiska stater. Lagens karaktär av principal rättskälla erkännes icke alltid ens i teorien.[2] I Sovjetunionen be-

---

[1] Hänsyn måste naturligtvis dock alltid tas till andra »rättskällor», rättspraxis och doktrin, lagbestämmelsers *ratio*, deras ålder o. s. v.

[2] Så dock i Italien. Jfr HONKASALO s. 33 ff. Honkasalo skriver bland annat: »Den fascistiska uppfattningen sätter likhetstecken emellan skriven lag och rätt. Att lagskiparen i den

traktas sålunda icke en lagbestämmelse såsom utan vidare förbindande. Den *kan* bli tillämpad men behöver icke bli det. Till en bestämmelse i lag anses det villkoret alltid vara knutet, att dess krav är sekundärt i förhållande till vad den revolutionära ändamålsenligheten kräver. Denna är framförallt avgörande både för domstolar och förvaltande myndigheter.[1] Ett revolutionärt dekret är ingenting annat än en riktlinje, har Lenin träffande uttalat.[2] Också i Tyskland ge sig liknande tankegångar tillkänna, om ock icke i så utpräglad grad som i Ryssland. Koellreutter sätter det tyska statsskicket i motsättning icke blott till bolsjevikernas »Nichtrechtsstaat» utan även till den liberalt borgerliga rättsstaten. Den tyska, liksom den italienska, statstypen karakteriseras av Koellreutter som en »nationell rättsstat». Den beaktar i spänningsförhållandet mellan makt och rätt även den förra polen och undgår därigenom den ensidiga »Verrechtlichung», som han finner prägla den liberala rättsstaten.[3] Vad beträffar rättskipningen framhäves också i nationalsocialistisk doktrin ändamålsenlighetens synpunkt starkt. Det kommer vid användningen av lag icke an på dess ordalydelse eller dess begrepp och deras förnuftsmässiga sammanbindande, skriver Schmelzeisen, »sondern lediglich auf Sinn und Zweck des Gesetzes».[4] Lagen anses blott vara *en* uppenbarelseform av den grundläggande rättskällan, folkets sunda rättsuppfattning, vilken det för domaren gäller att utleta. Skulle lagen stå i strid med »rätten», så uppfattad, anses den icke ha någon kraft. »Eine internationale oder widervölkische Staatsgewalt, wie z. B. ein fremder Usurpator, eine marxistische Herrschaft, kann zwar einen tatsächlichen aber keinen rechtlichen Zustand herbeiführen», skriver Nicolai.[5] Och »wirkliches Recht is was dem Denken und dem Lebenszweck des deutschen Volkes entspricht». (Schmelzeisen.)[6]

Även bortsett från att lagens betydelse som rättskälla sålunda är mindre i diktaturstaterna än inom s. k. liberala rättsstater, har lagen inom de förra förlorat i vikt också av annan anledning. Inom demokratierna råder ju som vi nämnde i allmänhet ett maktfördelningssystem. Statsmakten är delad mellan skilda organ, av vilka intet ensamt eller annorledes än i vissa i författningen bestämda former kan ändra en lag. Lagen har därför karaktären av en fast stomme i samhällslivet, den kännetecknas av en viss stabilitet. Diktaturerna däremot leva icke under någon form av maktfördelning.[7] En både reellt och principiellt

---

fascistiska staten är strängt bunden av lagen är en konsekvens av den utomordentliga auktoritet, som enligt fascistisk uppfattning tillkommer staten såsom en realitet, den där bringar folket till 'universellt medvetande'.»

[1] Jfr TIMASCHEW s. 151 ff. och MIRKIN-GEZEWITSCH s. 47 ff., ävensom HONKASALO s. 23 ff.

[2] Se MIRKIN-GEZEWITSCH s. 8.

[3] Se KOELLREUTTER, Vom Sinn und Wesen der nationalen Revolution s. 9 ff. Jfr även KOELLREUTTER, Der nationalsozialistische Rechtsstaat.

[4] Jfr SCHMELZEISEN s. 37 f.

[5] NICOLAI, Der Staat s. 17.

[6] SCHMELZEISEN s. 38. Jfr även HONKASALO s. 29 ff.

[7] Se KOELLREUTTER, Der Aufbau der deutschen Führerstaates s. 45 ff.

obegränsad och odelad makt ligger i händerna på en högste ledare eller ett högsta organ. Denne högste makthavare kan inskrida såväl genom att ändra lagarna som genom avgöranden *in casu*. Lagen mister på detta sätt sin stabilitet både i tiden och i tillämpningen. Också rättspraxis och rättsdoktrin förlora härigenom mycket av sin betydelse.

Slutligen är att märka, att själva lagtexterna inom diktaturstaterna ofta äro oklara och mångtydiga. Inom demokratierna är klar och redig lagtext en nödvändighet med hänsyn till den roll lagen spelar. Inom diktaturerna är det endast naturligt, att lagtexten gärna framträder med programförklaringar i samhälls- eller världsåskådningsfrågor och ofta nöjer sig härmed.

Vad nu särskilt tryckfriheten beträffar är ju denna inom demokratierna tänkt som en »rätt till tryckfrihet». Denna rätt är enligt den franska rättighetsförklaringens åskådning en av människans naturliga, oförytterliga rättigheter. Författningstekniskt har den erkänts genom att den såsom en »Grundrecht» kringgärdats med olika slags »garantier». Med »grundrättighet» har alltså förståtts en den enskildes (författningsskyddade) rättighet gentemot staten. Detta liberala föreställningssätt förkastas nu av diktaturernas statsåskådningar, huru skilda dessa än i mångahanda avseenden äro. Enligt kommunistisk uppfattning representerar staten visserligen icke något överindividuellt värde utan är blott ett redskap för individernas intressen. Den enskildes krav på frihet är därför icke i och för sig något odiöst. Frihet åt alla är ju tvärtom slutmålet för kommunismen enligt dess ideologi. Den borgerliga friheten uppfattas emellertid såsom en chimär. Den borgerliga rättsstaten är en maskerad diktatur, varigenom de besuttna, härskande klasserna hänsynslöst förtrycka de arbetande. Talet om frihetsrättigheter inom denna statsform är allenast hyckleri. Sovjetstaten ökar, anser man, i själva verket, genom att beröva de tidigare härskande klasserna deras sociala rättigheter och därvid upphäva »grundrättigheterna», friheten för proletärerna och tar härigenom ett steg framåt till förverkligandet av det klasslösa samhälle, som skall göra »staten» och dess tvång överflödiga, och sålunda skapa odelad frihet åt alla.[1] Fascistisk, liksom i viss mån nationalsocialistisk, uppfattning skiljer sig härifrån genom att för dem staten icke blott har ett värde i sig utan rentav representerar det högsta värdet. Staten beskrives såsom totalitär. Den enskilde har inga »rättigheter» annat än genom och i staten. Friheten är framför allt en frihet att lyda, upphöja och vörda staten.[2] Några »mänskliga rättigheter» mot staten, någon individernas »meningsfrihet» kan icke erkännas. Då den fascistiska staten är totalitär, har Mussolini sagt, kan den italienska pressen endast vara fascistisk. Den är ett instrument för staten.[3] I tysk statsdoktrin har

---

[1] Jfr HONKASALO s. 23 ff. samt nedan s. 130 ff.

[2] Jfr MUSSOLINI, Le fascisme. Det finnes ingen »Erscheinigung des Lebens», säger Nicolai, som inte angår staten. Detta är innebörden av idén om statens »totalitet». Jfr NICOLAI a. a. s. 25 f.

[3] Se RÖHRBEIN s. 20.

Nicolai i »Grundlagen der kommenden Verfassung» (1933) avfärdat »der Aufmarsch der Eigensucht der einzelnen gegen den Staat, das Volk, wie sie in den 'Grundrechten' zum Ausdruck kommt» såsom något »für einen organischen Staat unerträglich». »Die Pflicht des Opferns für die Gesamtheit hat keine Grenzen, wenn wir das Volk als das höchste Gut auf Erden ansehen», fortsätter han, »und es gibt in Wahrheit nur ein Grundrecht, das Recht als solches überhaupt, und nur eine Grundpflicht für jeden Deutschen, überhaupt für jedermann: das Recht zu hüten und zu wahren».[1] Någon den enskildes »rätt till tryckfrihet» kan ju icke förenas med denna uppfattning. Den nationalsocialistiska världsåskådningen betyder på statsrättens område, skriver en annan författare, »die bewusste Überwindung des individualistisch-liberalistischen Denkens durch ein neues Gemeinschafts- und Ganzheitsdenken».[2] Tryckfrihet kan emellertid motiveras mera realistiskt än medelst läran om »grundrättigheterna». Koellreutter värjer sig mot försök av Smend och Schmitt till sådan motivering, försök, säger han, att rädda »de liberala rättspositionerna ur partistatens sammanbrott».[3] Att tryckfrihet i liberal mening icke skall bestå i det »totalitära» Tyskland gav propagandaministern Goebbels uttryck åt i sitt tal vid utfärdandet av *Schriftleitergesetz* den 4 oktober 1933, där han bland annat sade:

> »Der Glaube, dass es eine Freiheit des Geistes und eine Freiheit der Meinung losgelöst vom nationalen und vom völkischen Interesse überhaupt geben könne, dieser Glaube ist allgemach im Rückzug begriffen. Man beginnt nicht nur in Deutschland, sondern in der ganzen Welt mehr und mehr einzusehen, dass die Freiheit des Geistes und die Freiheit der Meinung Grenzen finden müssen, wo sie sich mit den Rechten und Verpflichtungen des Volkes und Staatskörpers zu stossen beginnen.»[4]

Till beskaffenheten av de närmare riktlinjerna för den tyska pressens verksamhet, varför Goebbels i fortsättningen redogjorde, skola vi återkomma nedan. Huvudtemat var, att pressen hädanefter skulle vara till sin viljeriktning *monoform*; viljeriktningen skulle anges av statens ledare.

Med sin negativa inställning till de s. k. grundrättigheterna — vilka ju nu, oavsett allt teoretiserande, icke kunna förenas med ett diktatoriskt, »totalitärt» statsstyre — ha diktaturerna gemensamt, att den *uppgift* i staten de tilldela pressen är densamma. Denna uppgift är av den största betydelse. Medan den liberala staten ställer sig s. a. s. neutral i förhållande till pressen, engagerar sig den »totalitära» staten djupt i denna. Den är regimens främsta propagandainstrument. Man nöjer sig icke med att undertrycka icke önskvärd opinionsbildning. Man använder därjämte med utomordentlig planmässighet pressen för befrämjandet av regimens åskådningar och syften. Även metoderna härvid-

[1] Cit. fr. KOELLREUTTER, Vom Sinn und Wesen der nationalen Revolution s. 27.

[2] STUCKART s. 13.

[3] KOELLREUTTER a. st.

[4] SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 9 f.

lag äro likartade. Framför allt har makten över pressen erövrats genom att journalisterna gjorts beroende av det allmänna och kommit att inta en mer eller mindre utpräglad ställning av statsfunktionärer. I Sovjetunionen tillkommer, att pressen också »äges» av det allmänna, medan i Italien och Tyskland enskild äganderätt till tidningsföretag bibehållits. Pressen har i dessa länder, där den nya ordningen icke tillkommit genom en våldsam revolutionär omvälvning[1], så småningom, frivilligt eller icke, övergått till att understödja regimen, låt vara att åtskilliga tidningsföretag dock även förbjudits och undertryckts. I Italien och Tyskland framstår måhända pressen av dessa skäl såsom mera »fri» än i Ryssland, där den borgerliga eller eljest icke kommunistiska pressen utrotats och en kommunistisk partipress skapats, vilken öppet framträder som en officiell inrättning. Som av det följande skall framgå skiljer sig emellertid pressförhållandena i Sovjetunionen från dem i Italien och Tyskland genom att i den sovjetryska pressen ett visst mått av kritik mot staten och myndigheterna icke endast är tillåtlig utan rentav en pressens plikt att leverera.[2] Pressen har därför i Sovjetunionen jämte uppgiften att driva propaganda även en sådan av annat slag. Den är partiets piska, en kommunistisk folktribun.

Sovjetunionen.[3]

Den sovjetryska pressens uppgift och väsen. Pressrättens utveckling.

I demokratiska stater är pressens uppgift, såsom vi sett, att vara verksam nära nog såsom en institution inom författningen. Dess frihet att öva kritik och bilda opinion anses som ett led i det demokratiska statsskicket. Pressen är en tredje — eller fjärde — statsmakt. Det pressrättsliga problemet blir dels att

---

[1] Samtidigt som man betonar, att nationalsocialismens makterövring försiggått i legala och oblodiga former, är man i nationalsocialistisk statsrättsvetenskap angelägen framhålla, att denna makterövring utgör en »äkta revolution». Se KOELLREUTTER a. a. samt SCHEUNER i AÖR Bd 24 1933 s. 166 ff. och 261 ff. På samma sätt betonas med all kraft i fascistisk doktrin, att Mussolini erövrat makten genom en »atto essenzialmente revoluzionario», trots att hans makttillträde ägde rum i formen av ett författningsenligt kabinettsskifte. Jfr SCHEUNER a. a. s. 177 n. 15.

[2] I Sovjetunionen framstår *partiet* som den främste makthavaren i samhället; dettas propaganda-väsen ledes därför av partiet. I Italien är däremot *staten* högsta makthavare, varunder partiet, liksom övrig verksamhet inom samhället, sorterar, medan i Tyskland staten och partiet framträda närmast såsom samordnade, förenade av den gemensamme högste ledaren. Jfr LUCATELLO i Revue de droit international 1941 s. 1 ff.

[3] Det må här anmärkas att i texten bestämd åtskillnad, om detta icke särskilt anmärkes, icke göres mellan Sovjetunionen och dess huvuddelstat, Ryska Federativa Socialistiska Sovjetrepubliken. Icke heller göres i allmänhet skillnad mellan unionslagstiftning och rysk delstatlagstiftning. Detta är icke för ändamålet nödvändigt, då pressens struktur i hela unionen är densamma och inom egentliga Ryssland utfärdade stadganden eller påbud av

positivt skapa skydd åt denna frihet, och dels att, då det gäller lagstiftning som på ett eller annat sätt lägger band eller pålagor på pressen, tillse att denna lagstiftning icke i något avseende utformas så, att »pressens frihet» inskränkes, att m. a. o. pressen hindras i fullföljande av sin uppgift. Uppgiftens natur är avgörande för pressrättens utformning. Vid studiet av Sovjetunionens pressrätt är det lämpligt att till utgångspunkt ta en undersökning av den uppgift pressen blivit tilldelad i sovjetsamhället.

Sovjetstaten betjänar sig principiellt, framhåller Just, av diktaturen såsom medel för att bygga upp ett socialistiskt samhällsskick.[1] Detta betyder, att någon annan åskådning än den som den diktatoriska staten förfäktar icke tolereras. Någon allmän politisk diskussion förekommer icke. Pressen återspeglar icke på något sätt vad vi förstå med den »allmänna meningen» eller ens skilda privata meningar. Den är »nicht politischer Faktor, sondern Faktor der Politik». Den är ett instrument för massornas påverkan och uppfostran i enlighet med de kommunistiska idéerna. Pressen har, säger alltjämt Just, uteslutande propagandistiska och pedagogiska uppgifter.

Håller man fast vid detta, skall man finna, att, om pressen skall kunna fullfölja sin uppgift, staten eller i varje fall det allmänna måste ha bestämmande över den. Pressen får icke vara fri. Det allmänna måste först och främst ha medel att förhindra alla slags främmande pressinflytanden. Vidare måste pressorganisationen närmare utformas så, att en planmässig opinionsbildning i enlighet med det allmännas strävanden bedrives.

Inom ett socialistiskt samhälle är det nu blott naturligt, att pressverksamheten, liksom all annan verksamhet, ekonomiskt underordnas staten. Inom Sovjetunionen har också pressen monopoliserats för det allmännas räkning (med vissa undantag). Detta monopol på pressverksamheten är den ena väg, varpå det allmänna gått fram för att göra pressen till sitt propagandamedel. Den andra vägen är tidningsmännens inordnande i staten såsom en tjänstemannagrupp. Härigenom icke blott äger det allmänna pressen; denna även förvaltas, ledes, av personer, som i sin egenskap av tidningsmän äro organ för regimen. Emellertid förutsätter ju detta, att »staten» lämnar pressen direktiv för dess verksamhet. De skilda pressorganen måste m. a. o. sammanhållas genom en institution, som skänker enhetlighet och planmässighet åt det allmännas propagatoriska och pedagogiska verksamhet. Denna sammanhållande funktion åvilar i viss utsträckning statsmyndigheterna. Såvitt är fråga om pressens mera rent pedagogiska uppgifter, vilka äro synnerligen omfattande i ett samhälle, vars hela verksamhet är statlig och hela organisation under uppbyggande efter nya grundsatser, samt

---

den allmännare betydelse, som föranleder att de anföras, ha motsvarighet inom övriga republiker, eller faktiskt betydelse för hela unionen. Lagstiftningstekniken inom unionen är f. ö. sådan, att lagstiftningen, som Lenin uttryckt det, närmast har betydelse allenast som en »riktlinje» för statsverksamheten.

[1] Jfr för det följande JUST s. 23—31.

om administrativa och ekonomiska frågor, är vederbörande folkkommissariat centralt organ för dirigerandet av pressen. Vad de än viktigare propagandauppgifterna beträffar, är det kommunistiska partiet, närmare bestämt partiets centralkommittés pressavdelning, pressens ledare.[1] I Sovjetunionen anses all makt ytterst utgå från detta parti.[2] Staten och dess organ uppfattas såsom blott redskap för partiet, vilket kan ingripa på alla områden och genom särskilda institutioner vakar över de statliga myndigheternas verksamhet. Pressen är det kanske viktigaste vapnet i partiets hand. Genom pressen skall den kommunistiska samhällsuppfattningen trumfas in i sinnena. Genom pressen skola också misshagliga personer, »sabotörer» o. dyl., och misskötta inrättningar ställas vid skampålen. Pressen skall vidare i detalj följa och — självfallet med utgångspunkt från och strängt inom ramen för partiets åskådningar — kritisera samhällslivets alla företeelser, även och särskilt statsapparaten.[3] Medan i andra diktaturer statliga åtgärder och offentliga myndigheter i allmänhet icke göras till föremål för kritik i pressen, är detta i hög grad fallet i Sovjetunionen. Pressens makt är där större än regeringens. Pressen är partiets röst, den högsta instansen. Om pressen icke innehåller någon egentlig diskussion — en viss diskussion olika partifraktioner emellan innehåller den faktiskt — och icke heller är redskap för en fri opinionsbildning, fyller den alltså dock en viss kritiserande uppgift i samhället. I detta hänseende är den frispråkig i icke obetydlig grad. Mycket av den kritik mot ryska förhållanden, som står att läsa i yttervärldens press, är sålunda hämtad ur sovjetpressen.

Enligt kommunistisk åskådning skall diktaturen upphöra såsom icke längre behövlig, då ett klasslöst samhälle uppnåtts och de sociala intressemotsättningarna därigenom upphört. Ur marxistisk synpunkt har staten och överhuvudtaget

---

[1] Om fördelningen av pressuppgifterna mellan partiet och staten, se närmare MIRKIN-GEZEWITSCH s. 19 ff.

[2] Detta förhållande kommer inte till uttryck i författningen — som f. ö. icke har med partiet att skaffa, försåvitt den anses vara allenast en norm för själva statsapparatens verksamhet. I art. 126 av 1936 års författning heter det emellertid i samband med att Sovjetunionens medborgares rätt att sammansluta sig i samhälleliga organisationer »tryggas»: . . . »de mest aktiva och medvetna medborgarna ur arbetarklassens led och från andra arbetande skikt sammansluter sig i Sovjetunionens kommunistiska parti (bolsjevikernas), som är de arbetandes förtrupp i deras kamp för det socialistiska systemets befästande och utveckling och bildar den ledande kärnan av de arbetandes alla organisationer, både samhälleliga och statliga». Se om formen i allmänhet för partiets inflytande över statsorganen TIMASCHEW s. 112—130, även s. 32 ff.

[3] Se härom närmare JUST s. 55 ff. GOLENKINA betonar (s. 10 f.) den kritiska och därigenom produktionsbefrämjande uppgiften för industriföretagens »väggtidningar» och de under sånings- och skördetiden ambulerande tidningstryckerierna samt anger (s. 14) sovjetpressens funktion sålunda: »to popularize advanced ideas, to encourage the public-spirited workers in all spheres of labor, science and culture, reveal any shortcomings there may be on one or another sector of construction of the new, Socialist life, flail and ridicule all bureaucracy and red-tape and expose the spies and saboteurs sent into the U.S.S.R. by the fascist countries».

organiserad makt då icke längre någon uppgift att fylla. Som Olivecrona framhåller är denna uppfattning ohållbar.[1] Organiserad makt kommer att vara nödvändig även i ett kommunistiskt samhälle enbart för att skydda detta mot terroristiska grupper men också och framför allt »för att med tillräcklig stabilitet upprätthålla den moraliska standard, som är oundgänglig för ett fredligt samhällsliv».[2] Om pressen därför icke en gång skall bli fri i Ryssland genom ett statens och överhuvudtaget den organiserade maktens försvinnande, kan emellertid, såsom i tidigare sammanhang nämnts, väl tänkas, att ett visst frigivande av pressen kan ske i och med att de sociala förhållandena i allmänhet stabiliseras. För genomförande av en social revolution som den ryska kräves till en början terror, som befäster de nya ledarna i deras positioner och omöjliggör organiserandet av motkrafter. För den nya ordningens upprättande och utveckling är emellertid nödvändigt att skapa och befästa nya moraliska uppfattningar, enligt vilka den nya samhällsordningen framstår som berättigad eller som den enda berättigade. Medlet för denna moral- eller opinionsbildning är socialt tvång. Detta tvång utövas först och främst genom rättsmaskineriet. Men vid sidan härav har propagandan den största betydelse. Den förstärker rättsmaskineriets funktion genom den publicitet den ger åt dennas verksamhet. Vidare instruerar den medborgarna i skilda hänseenden och slutligen påverkar den dem, vägleder moral- och åsiktsbildningen och bygger så upp de moraliska grundvalarna för det nya samhällsskicket. Allteftersom dessa bli fastare kan tvånget lättas. Pressens uppgift avtar i förhållande till opinionsbildningen och de ledande kunna kanske rentav finna en relativt fri pressdiskussion på den *nya* »bestående ordningens» grund fördelaktig. Det torde icke vara att räkna med, att man i Sovjetunionen kommit därhän, att regimen redan kan börja i nämnvärd grad desintressera sig t. ex. beträffande pressen. Visserligen har om den nya författningen av den 5 december 1936 sagts, att den är i hög grad demokratisk. Den utgör, har Stalin förklarat, »en registrering och ett legislativt fixerande» av de erövringar som redan gjorts; ett särdrag i densamma, säger han, »utgöres av dess konsekventa och fullt genomförda demokratism».[3] Medan de borgerliga författningarna antingen direkt förneka jämlikheten i medborgarnas rättigheter och de demokratiska friheterna eller också, samtidigt som dessa rättigheter affischeras, fullständigt stympa dem genom olika förbehåll och inskränkningar, består »det säregna i förslaget till Sovjetunionens nya författning» enligt Stalin däri, att »det är fritt från dylika förbehåll och inskränkningar».[4] Också utom Ryssland

---

[1] Jfr OLIVECRONA, Lagen och staten s. 174—182.

[2] OLIVECRONA a. a. s. 180.

[3] Se Referat av kamrat J. V. Stalin om förslaget till Sovjetunionens författning på VIII unionskongressen den 25 november 1936 s. 14 ff.

[4] STALIN a. st. Redan i det kommunistiska partiets program av 1919 uttalas meningen, att friheten i de borgerliga demokratierna är av rent formell natur, en fiktion. De arbetande klasserna ha ingen möjlighet att göra bruk av den frihet medborgarna tillförsäkras i för-

har den nya författningen beskrivits såsom ett exempel på förstärkande av de demokratiska idéerna.[1] Vad tryckfriheten beträffar torde emellertid någon ändring icke ha inträtt genom denna nya författning. I dess artikel 125 stadgas, att »i överensstämmelse med de arbetandes intressen och i syfte att befästa den socialistiska ordningen, garanteras alla medborgare i Sovjetunionen lagstadgad: a) yttrandefrihet, b) tryckfrihet, c) församlings- och mötesfrihet, d) frihet till gatutåg och demonstrationer». Vidare heter det: »Dessa medborgarnas rättigheter tryggas genom att de arbetande och deras organisationer har tillgång till tryckerier, pappersförråd, offentliga byggnader, till gatorna och förbindelsemedlen samt andra nödvändiga förutsättningar för dessa rättigheters förverkligande.»[2] Författningsrummet torde i själva verket icke medföra frihet för annan än det kommunistiska partiet (»de arbetande och deras organisationer»). Det står efter sin lydelse icke i någon motsatsställning till Ryska Federativa Socialistiska Sovjetrepublikens författning av 1918 och 1925 och andra tidigare delstatsförfattningar, däri det hette, att republiken i fråga för att skänka den arbetande befolkningen full meningsfrihet upphäver pressens avhängighet av kapitalet och tilldelar arbetarklassen och den egendomslösa bondebefolkningen alla tekniska och materiella medel för utgivande av tidningar, broschyrer, böcker och andra pressalster samt möjliggör obehindrad spridning av dessa i hela landet. Dessa stadganden betydde, att det kommunistiska partiet såsom exponent för arbetarna och bönderna fick makten över pressen.[3] Något annat torde då icke ligga i 1936 års unionsförfattning, som f. ö. även i andra avseenden mera till skenet än till realiteterna är en »demokratisk» författning.[4]

---

fattningen. »Det kommunistiska partiets uppgift består i att för de breda lagren av arbetande möjliggöra utnyttjandet av deras demokratiska fri- och rättigheter och utvidga de materiella förutsättningarna härför.» Se JUST s. 72.

[1] Se »Principes» II s. 21 och 24 ff.

[2] Återgivet i svensk översättning efter »Sovjetunionens författning antagen på Sovjetunionens extraordinarie VIII sovjetkongress i Moskva 25 nov.—5 dec. 1936». — Det är att märka, att 1936 års författning tillerkänner *medborgarna* de ifrågavarande rättigheterna. I äldre författningstext fanns endast stadgandet, att för att tillerkänna »de arbetande» verklig frihet medlen för t. ex. pressverksamhet gavs åt dem. I anledning härav har ansetts, att, medan några rättigheter icke tillerkändes bourgeoisien, »de arbetande» oavsett nationalitet åtnjöto den sovjetryska »pressfriheten». Jfr BOGOLEPOV s. 141. Det synes oklart, om den nya författningen medför ändring i denna principuppfattning. Så torde dock icke vara fallet. »De arbetande och deras organisationer» äro även enligt 1936 års författning privilegierade. Den sovjetryska lagstiftningen om statsborgarskap är överhuvudtaget oredig. Se BOGOLEPOVS arbete samt även TIMASCHEW s. 17 ff.

[3] Jfr MIRKIN-GEZEWITSCH s. 18: »Die Worte, dass der Arbeiterklasse und dem Bauerntum sämtliche technischen und materiellen Mittel zur Herausgabe aller Druckschriften zur Verfügung gestellt werden, bedeutet nicht anderes als *die Übernahme der Presse in staatliche Verwaltung.*»

[4] Ett exempel härpå är valsystemet. Formellt emanerar all makt från folket, som utser ledamöterna av de råd (sovjeter), som utöva statsmakten. »All makt i Sovjetunionen tillhör

Redan under den bolsjevistiska makterövringens första dagar, i oktober 1917, såg ett dekret rörande pressen dagen. Dettas innehåll visar, att man ännu icke kommit till klarhet om den framtida presspolitiken. Dekretet polemiserar nämligen mot föreställningen, att de nya makthavarna genom de åtgärder mot pressen som företagits skulle ha brutit mot den i det socialistiska programmet inskrivna pressfrihetens princip. Under rådande kritiska förhållanden utgjorde den borgerliga pressen emellertid ett icke mindre farligt vapen i bourgeoisiens hand än bomber och maskingevär, heter det i dekretet, och det hade därför varit nödvändigt att tills vidare företa utomordentliga åtgärder för att undertrycka den ström av smuts och förtal, vari denna press ville dränka folkets just vunna seger. Dekretet ställde i utsikt full frihet för pressen »inom den lagliga ansvarighetens gränser», sedan blott den nya ordningen konsoliderats. Den nya presslagstiftningen skulle, heter det, bli utformad efter de mest framstegsvänliga linjer.[1] Till innehållet var dekretet jämförelsevis modest. Förbud skulle endast drabba pressorgan, som uppmanade till öppet motstånd eller olydnad mot arbetar- och bonderegeringen, som genom uppenbart illvilliga sakframställningar skapade förvirring eller som eggade till uppenbart brottsliga handlingar. Förbud skulle kunna genomföras endast på grundval av beslut av folkkommissariernas råd. Under den tid som följde blev det bolsjevikernas främsta uppgift att undertrycka eller rättare sagt utrota den oppositionella pressen. Tanken att återställa någon slags pressfrihet i liberal mening kom icke mer till synes. Man uttalade i stället på ledande håll, att återupprättandet av en s. k. fri press, »d. v. s. återgivandet till kapitalisterna av tryckerier och papper» skulle innefatta uppgivandet av en av de viktigaste positioner revolutionen erövrat eller m. a. o. utgöra en kontrarevolutionär handling.[2] Den oppositionella pressen slogs ned med mångahanda medel. Redan i november 1917 monopoliserades annonsväsendet för statens räkning, varigenom den borgerliga pressens ekonomiska läge försämrades. Den ena tidningen efter den andra indrogs först med stöd av det nyssnämnda dekretet och senare genom den i mars 1918 inrättade krigscensuren. Ett dekret av den 8 augusti 1918 förbjöd slutligen »för alltid» den borgerliga

---

de arbetande i stad och på land genom sovjeterna av de arbetandes deputerade» heter det i art. 3 av 1936 års författning. Artiklarna 134—142, som behandla valsystemet, stipulera »allmän, lika och direkt rösträtt» och hemlig omröstning samt tillerkänna »alla medborgare i Sovjetunionen, vilka fyllt 18 år, oberoende av ras och nationalitet, trosbekännelse, bildningsgrad, bofasthet, social härkomst, egendomsförhållanden och tidigare verksamhet» rätt att delta i valen och att bli valda, med undantag dock av sinnessjuka och personer, som av domstol blivit frändömda rösträtten. Dessa demokratiska stadganden berövas dock sin egentliga betydelse genom att rätten att uppställa kandidater till valen i art. 141 förbehålles »de arbetandes samhälleliga organisationer och föreningar: kommunistiska partiorganisationer, fackföreningar, kooperativa organisationer, ungdomsorganisationer och kulturella föreningar».

[1] Se JUST s. 32 not 1. Jfr även MIRKIN-GEZEWITSCH s. 11 ff.

[2] Se JUST s. 33 f.

pressen och snart var bolsjevikernas maktställning sådan, att även icke borgerlig oppositionell press helt kunde undertryckas. Man var framme vid ett kommunistiskt statligt tidningsmonopol.

Pressmonopolet. Censur och andra övervakande åtgärder.

Den sovjetryska statliga pressen har utvecklats ur det redan i december 1917 skapade statsförlaget »*Gosisdat*», vilket genom ett dekret av 1919 erhöll uppgiften att ombesörja utgivningen och distributionen av de statliga tryckalstren samt att i övrigt centralt övervaka och leda allt, som hade med pressförvaltningen att skaffa. Pressförvaltningen undergick under de närmaste åren åtskilliga omdaningar. Vissa uppgifter rörande den periodiska pressen anförtroddes bland annat den statliga telegrambyrån, *Rosta*.[1] År 1922 medförde emellertid en omfattande och mera bestående nyordning. *Gosisdat* fråntogs uppgiften att vara centralförvaltning för litteratur och förlagsväsen. En särskild institution, *Glavlit*, tillskapades för detta ändamål och anförtroddes därvid även uppgiften att vara högsta censurmyndighet. *Gosisdat* förblev centralt statligt förlag, fick karaktären av en »trust» med uppgift att utge tryckalster och med allenarätt att kalla sig statsförlag. Sin monopolställning förlorade det emellertid. Andra allmänna inrättningar och förvaltningar av skilda slag erhöllo möjlighet att bedriva egen förlagsverksamhet och en mängd nya förlag under allmän ledning sågo också dagen.[2] Senare ha planer på ytterligare omdaningar inom den statliga pressverksamheten varit föremål för behandling.[3] Om den närmare utformningen f. n. av denna verksamhet är svårt att erhålla tillförlitlig upplysning.

Då pressen helt eller till övervägande del är monopoliserad för det allmännas räkning, blir en särskild pressrätt överflödig. Frågor om ansvarighet, om pressdelikt o. s. v. behöva icke någon särskild rättslig utformning. Pressarbetet är ju en gren av den offentliga verksamheten och allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser eller partistatuter av offentligrättslig karaktär bli tillämpliga å pressens skilda förhållanden. Emellertid har det ryska pressmonopolet icke varit utan modifikationer. Förekomsten av en om ock föga betydande »monopolfri» press har nödvändiggjort en del särskilda rättsliga anordningar såsom censur, kontrollorgan och även straffrättsliga bestämmelser.

Den monopolfria pressen tillkom som ett led i den »nya ekonomiska politiken» (NEP), vilken inleddes på våren 1921.[4] Ett dekret i december 1921 av folkkom-

[1] Om omdaningarna i pressförvaltningen under de första åren efter revolutionen se JUST s. 37 ff.

[2] Om *Gosidats* organisation och rättsliga ställning enligt dekretet av den 2 juli 1923 se MIRKIN-GEZEWITSCH s. 22 f. och 61 ff.

[3] Se JUST s. 42 f.

[4] Den för bedömandet av ryska institutioner i allmänhet viktiga periodindelningen av Sovjetunionens ekonomiska politik är kortfattat beskriven såsom inledning till granskningen

missariernas råd förklarade i enlighet med NEP-politikens paroller att kooperativa och även helt privata förlag kunde få upprättas, dock under förutsättning av särskilt tillstånd från *Gosisdat* samt granskning och godkännande av *Gosisdats* eller lokal myndighets censor av de manuskript som skulle tryckas. Dagspressen undantogs dock icke från det offentliga monopolet. Den monopolfria pressen skulle överhuvudtaget endast ha att befatta sig med utgivandet av skrifter utan i egentlig mening politisk karaktär.[1] Den politiska publicistiken förbehölls alltjämt det kommunistiska partiet såsom bärare av pressmonopolet, utövat av partiet genom staten och andra partiets inrättningar och företag.

Sedan *Glavlit* tillskapats, blev denna institution anförtrodd de övervaknings- och censorsuppgifter, vartill förekomsten av en privat press gav anledning. Dess verksamhet bestämdes närmare genom ett dekret av den 6 juni 1922, vilket Mirkin-Gezewitsch betecknar som den egentliga sovjetryska presslagen.[2] *Glavlit* är sammansatt av representanter för skilda statens och partiets myndigheter, vilka tillsammans bilda en centralorganisation, under vilken lokala avdelningar sortera. Dess uppgifter äro mycket omfattande. De utgöras först och främst av censur av alla skrifter, fotografier, teckningar, kartor m. m. med undantag för publikationer, vilka utges direkt av partiet, av den kommunistiska internationalen, av *Gosisdat* och av vetenskapsakademien i Leningrad, samt för den i Moskva utkommande officiella *Isvestija*. För att andra av offentlig myndighet utgivna skrifter skola få åtnjuta censurfrihet erfordras särskilt avtal mellan *Glavlit* och det folkkommissariat, varunder myndigheten lyder. Man har sålunda liksom i det gamla Ryssland att göra med en press, som undgår censur, därför att den på förhand förbinder sig på särskilt sätt gentemot granskningsmyndigheten. Censurpliktens omfång är också betecknande för den ömsesidiga kontroll olika myndigheter emellan som utövas i Ryssland. *Glavlit* skall vidare bland annat upprätta listor över icke tillåtna tryckskrifter samt utfärda bestämmelser rörande pressen och bokhandeln, förlagens verksamhet, tryckerier och lånebibliotek. Instruktionen för *Glavlits* verksamhet av dec. 1922 innehåller i sin § 7 (jämförd med § 3 i folkkommissariernas råds dekret av den 6 juni 1922) bestämmelser angående vilka skrifter, som skola vägras *imprimatur*. Dessa äro nyhetsmeddelanden, som ha ett agitatoriskt innehåll mot sovjetmakten, som uppenbara militära hemligheter, som oroa den offentliga meningen genom ett sanningslöst innehåll, som befrämja nationalistisk eller religiös fanatism, vidare skrifter, som ha en mot det kommunistiska partiet eller sovjetmakten fientlig tendens eller som understödja en mot sovjetregimen principiellt fientlig ideologi, samt slutligen smutslitteratur, pornografi, samvetslös reklam o. dyl. I skrifter, som

av en annan rysk rättsfråga, se EEK, Den ryska utrikeshandelns rättsliga organisation s. 312 ff.

[1] Se om den monopolfria pressen MIRKIN-GEZEWITSCH s. 23 ff. och 57 f. samt JUST s. 43 ff.

[2] Se MIRKIN-GEZEWITSCH s. 25 ff. Om *Glavlits* verksamhet se vidare MIRKIN-GEZEWITSCH s. 53—57. Jfr även JUST s. 46 ff.

inges för granskning, skall censuren stryka särskilt »krassa moment», som kompromettera sovjetmakten och det kommunistiska partiet. Sedan censur skett och en skrift blivit godkänd till tryckning skall den, liksom enligt det klassiska censursystemet, förses med ett *imprimatur*, vilket skall återfinnas å den tryckta skriften. Det är icke utan intresse, att den i Ryssland så minutiöst organiserade censuren, trots särskilt gynnsamma förutsättningar till följd av samhällsordningens art och pressväsendets koncentration i det allmännas hand, icke kunnat bli helt effektiv. Det förekommer sålunda i Sovjetryssland liksom tidigare i de klassiska censursystemets stater, att pressalster förbjudas sedan de publicerats och trots att de blivit åsatta *imprimatur*.[1] Enligt § 8 i den nämnda instruktionen är *Glavlit* berättigad att tills vidare inställa utgivandet av särskild tryckskrift, att reducera upplagor m. m. Institutionens befogenheter äro överhuvudtaget vittgående.

Hand i hand med censuren gå en rad anstalter för övervakning av tryckerier och distribution av tryckalster.[2] En viss press-straffrätt finnes också. En del bestämmelser i strafflagen mot kontrarevolutionär verksamhet få sålunda anses äga tillämplighet å innehållet i tryckta skrifter.[3] Ett cirkulär av *Glavlit* den 19 juni 1924 påbjuder, att varje förlag skall ha en »ansvarig redaktör», vilket också synes innefatta möjligheten av bestraffning av pressdelikt. Ärekränkningsprocesser torde även understundom förekomma.[4] Emellertid träder, framhåller Mirkin-Gezewitsch, på detta område den straffrättsliga reaktionen helt tillbaka för de administrativa repressalierna.[5] Mot misshaglig pressverksamhet reagerar man med de politiska påtryckningss- och vedergällningsåtgärderna.

I detta sammanhang må till sist också några ord nämnas om nyhetsförmedlingen.[6] Den ledande nyhetsagenturen i det tsariska Ryssland hade varit den officiösa PTA i Petrograd. Denna stormades under revolutionsdagarna av några beväpnade arbetare med den senare sovjetryske ministern i Estland och i Afganistan Stark i spetsen och togs i beslag för bolsjevikernas räkning. Stark blev genast kommissarie för informationsväsendet och därmed chef för den nya statliga nyhetsbyrån *Rosta*. Denna anförtroddes snart viktiga uppgifter inom pressverksamheten i dess helhet. Underavdelningar inrättades i olika delar av riket, *Ukrosta* i Ukraina, *Turkrosta* i Turkestan o. s. v. För utlandsnyheterna inrättades en särskild *Inorosta*, för den politiska agitationen *Agitrosta*. Det var genom *Rostas*

[1] Se JUST s. 48 f. Ett av de fall han omtalar gällde t. o. m. en av ett statligt förlag *Krassnaja Gaseta* utgiven publikation. Det må erinras om att genom olika stora processer avlägsnade framträdande sovjetryska personer ända till sitt avlägsnande varit publicistiskt verksamma och sålunda offentligt kunnat propagera för av högsta maktens innehavare mindre väl sedda teser. Så var exempelvis fallet med Trotski, Bucharin m. fl. Jfr JUST s. 65 ff.

[2] Se härom MIRKIN-GEZEWITSCH s. 33—39.

[3] Se MIRKIN-GEZEWITSCH s. 82 f.

[4] Se JUST s. 52.

[5] MIRKIN-GEZEWITSCH s. 46 f.

[6] Se om nyhetsväsendet i sovjetunionen närmare JUST s. 254 ff.

verksamhet som bl. a. de för sovjetsamhällets propagandaväsen typiska bildfönstren och väggtidningarna sågo dagen. *Rosta* var under en tid den ledande myndigheten för allt, som hade med sovjetpressen att skaffa. I och med NEP-politikens genombrott överfördes dess uppgifter i pressorganisatoriskt och agitatoriskt hänseende emellertid på andra inrättningar och *Rosta* blev framför allt den stora statliga nyhetscentralen. År 1925 bildades för Sovjetunionen en ny central informationsinrättning, nämligen *Tass*, som erhöll monopol på informationstjänsten till och från utlandet. *Tass* fick också ensamrätt att avsluta avtal med utländska telegrambyråer. *Rostas* hela utlandsorganisation övergick till *Tass*. Någon fri nyhetsförmedling existerar sålunda icke i Sovjetunionen. I stället bedrives av de nämnda institutionerna en planmässig nyhetspolitik i enlighet med det kommunistiska partiets syften. Liksom man är angelägen att publicera nyheterna i sådan form, att de äro brukbara för agitationen[1], sker genom *Rosta*, *Tass* och de olika under dessa centralorganisationer sorterande nyhetsställena ett *urval* bland nyheterna, som överensstämmer med vad det kommunistiska partiets ledning önskar bringa till allmänhetens kännedom och vad denna ledning önskar undanhålla. Tidningsmonopolet kompletteras alltså med ett offentligt nyhetsmonopol. Slutligen är också handeln med trycksaker monopoliserad för det allmännas räkning.[2]

Tidningsmännens ställning. Arbetare- och bondekorrespondenterna.

Vi nämnde inledningsvis, att den ena väg, varpå pressen i Sovjetunionen gjorts till ett redskap för det allmänna, närmast det kommunistiska partiet, var monopoliseringen av pressverksamheten. Den andra vägen är tidningsmännens inordnande i staten som en tjänstemannagrupp.

Tidningsmannayrket har i Ryssland blivit offentlig tjänst. Tidningsmannen är underkastad en ämbetsmans plikter. Han är inte bara anställd av det allmänna därigenom att detta »äger» företaget där han arbetar utan han har även att i sitt arbete såsom journalist fullfölja allmänna syften och ställa sig allmänna direktiv till efterrättelse. Härigenom har han också en viss självständighet gentemot tidningsföretaget, en självständighet likartad den en tjänsteman i ett statligt verk intar, därigenom att hans arbete dirigeras icke endast av hans förmän utan även och framför allt av verkets instruktioner, vilka äro förbindande också för dessa. Journalistyrkets offentliga karaktär tar sig uttryck även däri, att flitig cirkulation sker mellan arbete inom pressen och i skilda statliga inrättningar av annat slag. Den sovjetryske ämbetsmannen är verksam än i pressen, än på annat håll. Tidningsmännen äro organiserade i fackföreningssystemet. De behöva emellertid icke tillhöra det kommunistiska partiet och göra det icke

[1] Jfr det nedan s. 333 återgivna uttalandet av Kusmitschev.

[2] Se härom MIRKIN-GEZEWITSCH s. 38 f.

heller i övervägande grad. Just nämner sålunda, att 1924 84,18 % av de inom press- och förlagsverksamheten anställda voro »partilösa».[1] Sin betalning erhåller tidningsmannen i enlighet med en detaljerad statlig tariff.[2] Detta betyder dock icke att journalisterna i ekonomiskt avseende inta någon särskilt god ställning. Enligt Just är snarare betecknande för de sovjetryska journalisterna, att de ekonomiskt ha det påfallande dåligt ställt.[3]

En särskild kategori av i pressens arbete medverkande äro de s. k. arbetare- och bondekorrespondenterna.[4] Medan övriga tidningsmän, yrkestidningsmännen, inordnats i samhället på ett sådant sätt, att de äro organ för det allmänna, därigenom möjliggörande det effektiva utnyttjandet av pressen såsom ett instrument i statspolitiken, har det uppställts som en ledtråd vid utformandet av arbetare- och bondekorrespondenternas ställning att nogsamt undvika all byråkratisering.[5] Dessa korrespondenter ha nämligen tilldelats en uppgift av annat slag. De skola utgöra det ryska proletariatets »allmänna mening» och fullgöra funktionen av ett slags offentliga angivare, som runt om i hela riket, på varje enskild ort, i varje fabrik och i varje inrättning vaka över, att var och en, hög eller låg, partiman eller partilös, fullgör de plikter, som det kommunistiska samhället ålägger honom. Pressens rätt och plikt att öva kritik över allt som har betydelse möjliggöres genom denna egenartade institution. Man har velat göra hela läsekretsen till medarbetare i tidningen. Tidningarna ha även ålagts att låta verkställa särskilda undersökningar i anledning av klagomål som härröra från korrespondenterna och även myndigheterna ha att ta särskild hänsyn till dessa angivelser. Utredningarnas resultat skola publiceras i tidningarna.[6] Just betonar, att även om arbetare- och bondekorrespondenterna voro tänkta såsom ett slags anordning i demokratisk anda och även om en viss opposition understundom samlats kring dessa privilegierade tidningsmedarbetare, inrättningen dock omvandlats till närmast ett redskap för regimen.[7] Insändare, som icke överensstämma med dennas syften, ges icke publicitet. Proletariatets »offentliga mening» kan av tidningsledningarna retuscheras på lämpligt sätt. En fara av annat slag har också följt med inrättningen. Den medför risker för ett överdrivet stort antal falska meddelanden och ärekränkningar samt för kverulans o. dyl. Häremot har man reagerat genom domstolarna, som ådöma arbetare- och bondekorrespondenter, som försyndat sig i dessa hänseenden, straff. Straffmätningen lär ha varit jämförelsevis lindrig.[8]

---

[1] JUST s. 205.

[2] Se MIRKIN-GEZEWITSCH s. 77 ff. samt JUST s. 209 ff.

[3] JUST s. 228. Enligt en undersökning från 1927 skulle endast en bråkdel, mindre än 10 %, av alla i landsorten arbetande pressmän vara försedda med fickur.

[4] Se om arbetare- och bondekorrespondenterna JUST s. 72—106, MIRKIN-GEZEWITSCH s. 42 ff. samt GOLENKINA s. 16 ff.

[5] Jfr JUST s. 74.

[6] Se MIRKIN-GEZEWITSCH s. 43.

[7] Se JUST s. 102 ff. [8] Jfr JUST s. 99 och även 94.

Arbetare- och bondekorrespondenterna erkändes som en viktig beståndsdel i samhället på den trettonde partikongressen 1924. Någon närmare organisation eller registrering av dessa har icke kunnat ske, då principen ju just varit att icke på något sätt byråkratisera deras verksamhet. Däremot har det blivit nödvändigt att uppställa en del lagbestämmelser till skydd för denna verksamhet. Det har nämligen förekommit, att korrespondenterna i icke obetydlig grad i anledning av sin verksamhet blivit mördade eller eljest utsatta för attentat. Bestämmelser ha därför meddelats, enligt vilka attentat på arbetare- och bondekorrespondenter bestraffas särskilt strängt och uppenbarandet av dylika korrespondenters namn förbjudits.[1]

Också i Sovjetunionen har särskild uppmärksamhet ägnats journalisternas yrkesutbildning, liksom man sökt befrämja uppkomsten av en »tidningsvetenskap».[2] Det statliga institutet för journalistik i Moskva är den centrala anstalten för tidningsmäns utbildning. Där mottas dock endast partimedlemmar. Anstaltens syfte är att möjliggöra att så småningom alla poster av betydelse inom pressväsendet kunna besättas med kommunister.[3] På skilda orter i landet anordnas journalistkurser också av fackföreningarna och det fortsatta bildningsarbetet handhas av »presshus» i de större städerna. Man har även inrättat en del särskilda anstalter för utbildning av tidningstekniker.

De fascistiska pressrättsreformerna.

Den italienska pressrätten har flerstädes i tidigare sammanhang berörts. Dess huvudkälla är alltjämt principiellt det s. k. albertinska ediktet av den 26 mars 1848, vilket med stöd av artikel 28 i författningen av 1848 gav uttryck åt utpräglat liberala idéer. I och med att den fascistiska lagstiftningen tagit sin början ha pressens rättsförhållanden emellertid i realiteten i grund ändrats. Formellt uppfattas denna nya lagstiftning såsom förenlig med författningsbestämmelsen om pressens frihet. Det heter ju där även, att missbruk av denna frihet skola undertryckas genom särskild lagstiftning. Förhållandet är endast, att denna lagstiftning under den fascistiska regimen blivit mycket strängare än under den liberala eran. Såsom »missbruk» av tryckfriheten betraktar nämligen fascismen varje pressverksamhet, som icke överensstämmer med regimens noggranna anvisningar.[4]

Den nya italienska presslagstiftningen har ingående sysselsatt sig med en

[1] Se MIRKIN-GEZEWITSCH s. 44 f.

[3] Se om dennas läge JUST s. 220 ff.

[2] Se JUST s. 215 ff.

[4] Jfr RÖHRBEIN s. 19 f. samt ovan s. 126 anförda uttalande av Mussolini. Om den fascistiska lagstiftningen hänvisas generellt till Röhrbeins arbete.

reglering av journalistyrket, vilket är den positiva, konstruktiva väg, varpå pressen ställts i den fascistiska regimens tjänst. Vid sidan härav har också en särskild ordning för den periodiska pressens övervakning i administrativ väg etablerats — tidigare kunde endast domstolarna inskrida mot »missbruk» av tryckfriheten — samt särskilda bestämmelser om beslag införts. Den administrativa övervakningen av pressen sker enligt den nya lagstiftningen genom prefekterna, biträdda av en kommission, däri en domare, en åklagare och en tidningsman ha säte. Kommissionen har emellertid endast en rådgivande befogenhet. Finner prefekten att en tidning förgått sig, mot de ganska vaga och omfattande bestämmelser som uppställts till efterföljd, kan han meddela dess ansvarige ledare (*gerente responsabile*) varning. Efter att två gånger ha blivit varnad kan den ansvarige ledaren av prefekten berövas sin behörighet såsom sådan och därmed möjligheten att vidare utöva sitt yrke. Prefekten kan också hindra att efterträdare till honom utses och därmed omöjliggöra att tidningen vidare utkommer. Här föreligger alltså i praktiken en möjlighet för prefekten att meddela utgivningsförbud. Mot nu nämnda förordningar av prefekten har tidningsledaren möjlighet att besvära sig i administrativ väg. De refererade bestämmelserna innehållas i ett dekret av den 15 juli 1923. Enligt detta kan prefekten också rikta sina åtgärder direkt mot en tidning genom att förordna om beslag. Enligt art. 112 i dekretet den 6 november 1926 om den offentliga säkerheten har vidare polismyndighet rätt att belägga varje tryckskrift, som riktar sig mot bl. a. statsordningen, den nationella äran eller myndigheternas anseende, med definitivt beslag. Den tidigare härskande principen att dylik befogenhet endast tillkommer domstol har sålunda övergivits. Pressen är på detta sätt helt beroende av de administrativa myndigheterna.

Av större intresse är nu lagstiftningen för »förstatligande» av journalisterna. »Das Schwergewicht der staatlichen Einwirkung richtet sich», skriver Röhrbein, »nicht mehr auf das Druckerzeugnis, also auf das Ergebnis der journalistischen Tätigkeit, als vielmehr auf den Ursprung, den Journalisten selbst».[1] Journalist får icke längre vem som helst bli. Särskilt godkännande av myndigheterna erfordras för yrkets utövande och beständig kontroll utövas däröver att journalisterna icke bryta mot de yrkesplikter, som anses åvila dem. Påföljden härav kan bli förlust av behörighet till vidare utövande av yrket. De italienska tidningsmännen ha på detta sätt, liksom de ryska och, som vi skola se, även de tyska, blivit ett slags ämbetsmän, redskap för regimen. Enligt lagstiftning av 1925, ytterligare utbyggd 1928, får i Italien journalistyrket endast utövas av den, som blivit införd i ett särskilt yrkesregister, *albo dei giornalisti*. För att bli införd i registret erfordras vissa kvalifikationer, negativt bland annat att vederbörande icke tidigare utövat en verksamhet, som stått i motsättning till »nationens intressen», positivt att vederbörande har viss utbildning. Såsom mot »nationens intressen» verksamma ha en mängd av den förfascistiska tidens journa-

[1] RÖHRBEIN s. 21.

lister kunnat diskvalificeras för sitt yrke, liksom misshagliga element alltjämt kunna strykas ur registret på grund av inträdd sådan diskvalifikationsgrund. Kravet på viss utbildning är ett led i de italienska strävandena att höja tidningsmännens allmänna yrkesstandard, strävanden som utan tvivel äro av största vikt för en samhällsgagnande utveckling av pressen inom varje statsskick. Journalistregistret föres under statlig översyn genom ett femmannautskott för varje regional journalistfackförening, *sindacato regionale fascista dei giornalisti*. Utskottets ledamöter utses av justitieministern i samförstånd med inrikes- och korporationsministrarna bland tio av fackföreningen föreslagna personer. Femmannautskottet tillkommer också uppgiften att övervaka journalisternas verksamhet och ådöma dem disciplinär bestraffning i form av varning, suspension eller uteslutning ur registret. Besvär över dess beslut kan föras hos en särskild överkommission för pressen inom justitieministeriet. Registret föres i olika avdelningar, en för »professionella», en för »praktikanter», d. v. s. sådana journalister som icke utövat yrket i åtminstone ett och ett halvt år eller genomgått den genom ett dekret av den 1 november 1929 i Rom upprättade särskilda yrkesskolan för journalister, samt en för »publicister», d. v. s. tidningsmän som ha en yrkesverksamhet vid sidan av den journalistiska.

Som redan antytts är förutsättningen för att periodisk skrift skall få utkomma, att en av myndigheterna godkänd *gerente responsabile* för skriften finnes. Medan enligt det albertinska ediktet (art. 37) en »bulvan» kunde vara sådan »ansvarig utgivare», måste denna ställning numera innehavas av tidningens verklige ledare. Den ansvarige ledarens godkännande såsom sådan sker — efter hörande av vederbörande prefekt — genom högste åklagaren, vilken är skyldig godkänna varje sökande, som uppfyller vissa föreskrivna krav, däribland att han är införd i yrkesregistret. Genom denna förutsättning måste den ansvarige tidningsledaren alltså vara såväl politiskt acceptabel som yrkeskunnig. Är det fråga om en daglig tidning måste ledaren vara införd i registret bland »professionalisterna». Denna lagstiftning har ett särskilt intresse genom de garantier de uppställa för att tidningarnas ansvariga utgivare verkligen äro yrkeskunniga. Värdefulla uppslag för lagstiftningen särskilt om ansvarighet för tryckfrihetsbrott inom andra länder torde överhuvudtaget vara att hämta i den italienska lagstiftningen.

Mussolini har betecknat det som ett i historien enastående och typiskt italienskt fenomen, att de intellektuella anslutit sig till regimen och organiserat sig inom denna.[1] Till dessa intellektuellas landsorganisation, *Federazione nazionale dei sindacati fascisti intelletuali*, hör också journalisternas fackförbund, sammanslutningen av de olika regionala tidningsmannafackföreningarna. Genom de intellektuellas landsorganisation äro dessa fackföreningar slutligen sammanfogade med övriga syndikat till det fascistiska korporativsystemet, grundlagt genom korporationslagen av den 3 april 1926 och den berömda *Carta del Lavoro*

[1] Se MUSSOLINI, Über den Korporativstaat s. 30.

av den 21 april 1927.[1] Genom denna korporativa samhällsbyggnad äro också tidningsförläggarna organiserade. De bilda en avdelning av den stora *Confederazione generale fascista dell' industria italiana.* Mellan tidningsförläggarnas och journalisternas organisationer äro kollektivavtal i överensstämmelse med *Carta del Lavoro* avslutade, varigenom journalisternas arbetsförhållanden alltså offentligrättsligt reglerats.[2] För medlemskap i fackförening erfordras vissa kvalifikationer, dels av yrkesnatur, dels av politiskt slag. Fackföreningsväsendet medför därför en jämsides med den genom yrkesregistret utövade löpande kontroll av de enskilda tidningsmännen. De korporativa organisationerna ha vid sidan av sina uppgifter som företrädare av de rena yrkesintressena att befrämja fascismen. Vi finna alltså, när allt tas i betraktande, att man mycket konsekvent och metodiskt genomfört pressens monopoliserande för statens syften, i andlig mening. Ekonomiskt däremot är pressen fri. Jämlikt artikel VII i *Carta del Lavoro* vidmakthålles det privata initiativet. Statsingripanden ske jämlikt art. IX endast då bland annat politiska statsintressen göra det nödvändigt, vilket vad beträffar pressens ekonomiska struktur icke ansetts vara fallet.

Omvälvningen i Tyskland 1933 och den nya tyska presslagstiftningen.

Den tyska »nationella revolutionen» av 1933 »erfolgte legal», skriver Nicolai, »und verlief in unblutiger, streng disziplinierter Form».[3] Revolutionen må kunna beskrivas såsom »legal»; den nationalsocialistiska makterövringen medförde emellertid, att dittills rådande statsskick helt förvandlades. Särskilt kunde den liberala pressfriheten icke förenas med den nya regimen och dess syften. Genom §§ 7 ff. i förordningen »till tyska folkets skydd» av den 4 februari 1933 vidtogos de första åtgärderna mot pressen. Med stöd av art. 48: 2 i Weimarförfattningen upphävdes så genom förordningen av den 28 februari 1933 »tills vidare» bl. a. själva den grundläggande art. 118 i Weimarförfattningen. Den av denna »garanterade» »grundrättigheten» till fri meningsyttring fanns icke mer. Genom lagen den 24 mars 1933 »zur Behebung der Not von Volk und Reich», som kallats »das erste neue Staatsgrundgesetz»[4] gjordes därefter helt slut med det på Weimarförfattningen grundade politiska systemet. Snart följde ny, grundligt reformerad lagstiftning på pressens område. Genom förordningen den 1 november 1933 om genomförande av *Reichskulturkammergesetz* blev skriftställarverksamheten i all-

---

[1] För den korporativa författningen redogöres i detalj i anförda arbete av MUSSOLINI. Jfr även av honom angivna arbeten s. 151 ff.

[2] Se härom RÖHRBEIN s. 65 ff. samt AMICUCCI, Il contratto di lavoro giornalistico.

[3] NICOLAI, Der Staat s. 22.

[4] STUCKART s. 7.

mänhet ställd under statens kontroll[1] och genom *Schriftleitergesetz* av 4 oktober 1933 »förstatligades» journalisterna, varigenom den periodiska pressen blev underlagd regimen.[2] Övertagandet av radioväsendet och inrättandet genom beslut den 13 mars 1933 av ett särskilt propagandaministerium hade redan dessförinnan skapat möjligheter för en planmässig statlig presspolitik.[3]

Genom förordningen av den 4 februari 1933 erhöll den särskilda presspolisen en generell fullmakt att inskrida mot pressalster, som kunde vara ägnade att sätta allmänna intressen i fara. Till sådana »farliga» skrifter räknades enligt Klüber skrifter, »deren politische oder allgemeine Tendenz entweder sich gegen die weltanschaulichen Grundlagen des Staates richtet oder duch die Vertretung andersartiger Gedankengänge dieselben in Mitleiderschaft zieht».[4] Hit höra, fortsätter Klüber, »alle Werke, deren Substanz — bewusst oder unbewusst — mit dem inneren Gehalt des neuen Staates nicht zu vereinbaren ist». Den stora praktiska betydelsen av förordningens bestämmelser framgår bäst därav, skriver samme författare, att dess blotta förekomst föranledde den tyska bokhandlarföreningen, att från försäljning frivilligt indra alla skrifter, som icke stodo i överensstämmelse med den totala statens världsåskådning, oavsett om deras innehåll stod i strid mot »positivrättsliga normer» eller icke.[5]

Pressens ställning har, som nämndes, i den senare lagstiftningen reglerats närmare. Förordningen om genomförande av *Reichskulturkammergesetz* kräver såsom förutsättning för utövande av skriftställarverksamhet, att vederbörande är ansluten till en avdelning av *Reichskulturkammer*. Dylikt inträde kan vägras den, som icke anses tillförlitlig eller ägnad för uppgiften att vara skriftställare. Inträdesfrågorna avgöras genom det officiella *Reichsverband der deutschen Schriftsteller*, som även kan åvägabringa en otillförlitlig ledamots uteslutning ur den kammare, däri han en gång vunnit inträde. Författarverksamheten står på detta sätt endast öppen för den regimen auktoriserar.[6]

Den beträffande författarna i allmänhet sålunda tillämpade, till sin idé från Sovjetunionen och Italien hämtade metoden att behärska pressen gäller också och särskilt journalisternas verksamhet. Denna har i *Schriftleitergesetz* givits en detaljerad laglig regering.

Lagstiftningen har omnämnts tidigare i samband med exemplifieringar ur tysk pressrätt från den liberala eran. Som där påpekats är 1874 års tyska presslag alltjämt formellt i kraft. I *Schriftleitergesetz* stadgas endast (§ 45), att §§ 7 och 8

[1] Se härom SCHMITT-LEONHARDT, Die Reichskulturkammer.

[2] *Schriftleitergesetz* trädde i kraft den 1 januari 1934. Jämlikt § 1 i »Verordnung über das Inkrafttreten und die Durchführung des Schriftleitergesetzes» av den 19 december 1933 upphörde från den 1 januari 1934 den i texten nämnda förordningen om *Reichskulturkammergesetz* att vara tillämplig å *Schriftleiter*.

[3] Jfr KOELLREUTTER, Der Aufbau s. 58 ff.

[4] Se KLÜBER i AÖR bd 25 1934 s. 59.

[5] KLÜBER a. a. s. 61.

[6] Jfr KLÜBER a. a. s. 62 f.

i presslagen, som innehålla vissa bestämmelser om *impressum* och om kompetenskraven på periodiska skrifters »ansvariga redaktörer», icke skola gälla tidningar och politiska tidskrifter, tryckalster med andra ord, varå *Schriftleitergesetz* är tillämplig. § 45 innehåller också, att, vad beträffar andra bestämmelser i presslagen rörande ansvarig redaktör, såsom sådan skall gälla jämlikt §§ 20 och 21 i *Schriftleitergesetz* ansvarig *Schriftleiter*.[1] Även i andra avseenden måste emellertid presslagen anses i realiteten ha upphävts eller ändrats. Konflikter mellan den och *Schriftleitergesetz* kunna uppstå och den senares föreskrifter anses då skola vara avgörande.[2] I Tyskland gäller också, liksom i de övriga behandlade diktaturländerna, att föga utrymme lämnas åt presslagens eller överhuvudtaget rent pressrättsliga bestämmelser. Dessa träda åt sidan för förvaltningsrättsliga regler. Även presstraffrätten blir i Tyskland av mindre intresse, sedan regeln *nulla poena sine lege*, grundvalen för en strikt strafflagstillämpning, satts åt sidan.[3]

Journalistens verksamhet är enligt § 1 i den nya lagen »eine in ihren beruflichen Pflichten und Rechten vom Staat durch dieses Gesetz geregelte öffentliche Aufgabe». Denna uppgifts bärare kallas *Schriftleiter*, fortsätter stadgandet. Ingen, som icke är införd i den yrkeslista, vars förande lagen påbjuder, och icke heller är »Schriftleiter in der Ausbildung» (§ 7), äger kalla sig *Schriftleiter*. Yrket är härigenom av lagen bestämt avgränsat och legitimerat. Detta är den nya lagstiftningens grundtanke. Journalisten är numera, skriva Schmidt-Leonhardt & Gast, ett statsorgan, han fyller en av de viktigaste uppgifterna inom staten.[4] Man framhåller emellertid samtidigt, att journalisten icke är »Beamter».[5] Han är icke heller »Amtsträger» men hans ställning är »amtsähnlich». Genom denna distinktion synes man vilja erinra om, att journalisterna enligt lagen äro sammanslutna i egna korporationer.

Införande i yrkesregistret sker efter ansökan hos ledaren för vederbörligt *Landesverband der Presse*. Denne har att bevilja ansökningen, om sökanden fyller vissa av lagen uppställda behörighetsvillkor. Om propagandaministern inlägger sitt veto kan ansökan emellertid icke beviljas. Om ansökan avslås och detta

---

[1] Jfr ovan s. 112 not 1 samt SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 109 ff. och 178 ff.

[2] Jfr ovan s. 120 not 3.

[3] Jfr SCHMELZEISENS (s. 48 f.) utläggning av satsen *nulla poena sine lege* i § 2 i *Strafgesetzbuch*. Genom en lag den 28 juni 1935 har den nämnda paragrafen i *Strafgesetzbuch* ändrats därhän, att straff utmätes icke endast för i lag straffbelagd handling utan även för handling, som »förtjänar» straff enligt grundtankarna i en strafflag och »sund folkuppfattning». Se även HONKASALO s. 28 ff. Honkasalo redogör i sitt arbete även för den nämnda principens bristande giltighet enligt sovjetrysk uppfattning samt för hur den däremot i Italien alltjämt anses som en grundläggande straffrättsmaxim. Fascistisk uppfattning om betydelsen av statens auktoritet anses kräva en strikt och konsekvent lagtillämpning. Satsen *nulla poena sine lege* är kodifierad i art. 1 i det fascistiska Italiens strafflag av den 19 oktober 1930.

[4] A. a. s. 7.

[5] A. a. s. 34.

icke beror på dylikt veto, kan sökanden besvära sig hos yrkesdomstol. Såsom behörighetsvillkor för att bli *Schriftleiter* uppställer lagen kraven, att sökanden skall besitta »deutsche Reichsanhörigkeit», medborgerliga rättigheter och behörighet i allmänhet att bekläda offentligt ämbete, att han är av »arisk härstamning» och icke heller är gift med en icke-arier, att han uppnått 21 års ålder, att han är »geschäftsfähig», och att han är »fachmännisch ausgebildet» samt att han besitter de egenskaper, »die die Aufgabe der geistigen Einwirkung auf die Öffentlichkeit erfordert». Dispens kan i vissa fall meddelas från sålunda uppställt villkor (§ 9). Såsom »fachmännisch ausgebildet» anses den, som besitter minst ett års praktik från tysk tidning eller visst jämförligt företag (§ 7 jfrd med § 4). Mest obestämt är kravet att besitta sådana egenskaper, som krävas för uppgiften att öva andlig påverkan på allmänheten. Anvisningar om huru detta krav skall tolkas lämnar nu den av propagandaministern utfärdade förordningen av den 19 december 1933 om ikraftträdandet och genomförandet av *Schriftleitergesetz*. Det heter i dess § 19, att nämnda krav icke kan anses uppfyllt av personer, som i sin tidigare verksamhet »ständig und wesentlich» förbrutit sig mot de plikter, som enligt *Schriftleitergesetz* §§ 13—15 åvila en *Schriftleiter*, eller som »sich in ihrer beruflichen oder politischen Betätigung als Schädlinge an Staat und Volk erwiesen haben». I § 20 av den nämnda förordningen stadgas, att dessa krav icke skola tolkas så, att tidigare partianhörighet ensamt är avgörande för bedömandet av en sökandes habilitet. Undantag göres emellertid för personer, som »bis zum 30. Januar 1933 für die marxistische Presse tätig waren». Dessa äro utan vidare uteslutna från möjligheten att bli godkända för införande i yrkesregistret. § 20 innehåller vidare följande:

> »Verantwortungsbewusstsein gegenüber Staat und Volk und persönliche Lauterkeit sollen über die Einigung zum Schriftleiterberuf entscheiden. Niemand braucht die Anwendung der Vorschriften des Gesetzes oder dieser Verordnung zu fürchten, der bei der Ausübung des Schriftleiterberufes diese Voraussetzungen erfüllt. Eine darin einheitliche, sonst aber vielgestaltige deutsche Presse zu schaffen, ist der Wille des Schriftleitergesetzes.»

Strykande från yrkeslistan kan ske genom beslut av yrkesdomstol på grund av brott mot de offentliga yrkesförpliktelser, som *Schriftleitergesetz* ålägger journalisterna. Av särskild betydelse är § 35 i lagen, som stadgar, att propagandaministern, oavsett förfarande inför dessa domstolar, kan ur registret stryka en *Schriftleiter*, när han finner detta nödvändigt »aus dringenden Gründen des öffentlichen Wohls». Propagandaministern kan alltså bestämma såväl över införande i registret som över kvarstående däri. Tidningsmännen äro på detta sätt förvaltningsmässigt underordnade propagandaministeriet.

Detta deras politiska beroende av regimen framstår såsom ett vida mer betydelsefullt drag i den nationalsocialistiska pressrätten än deras korporativa organisation. De bilda ju i varje fall icke någon verkligt självständig, självstyrd och självförvaltande korporation i samhället. Icke desto mindre är lagens kor-

porativa organiserande av journalisterna av betydande intresse. Det heter i § 22:

> »Die Gesamtheit der Schriftleiter wacht über die Erfüllung der Pflichten der einzelnen Berufsgenossen und sorgt für ihre Rechte und ihr Wohl.»

Varje Schriftleiter tillhör i och med sitt införande i registret *Reichsverband der Deutschen Presse*, som är »eine Körperschaft des öffentlichen Rechts» och vars ledare utses av propagandaministern. Riksorganisationen är uppdelad i *Landesverbände* med särskilda ledare.[1] Till organisationen höra också särskilda yrkesdomstolar samt en överinstans över dem, *Pressegerichtshof* i Berlin. Organisationen har bland andra uppgifter att verka för tidningsmännens fackmannautbildning och att befatta sig med deras anställningsförhållanden. Den har alltså fackföreningskaraktär. Över organisationens fullgörande av sina uppgifter vakar propagandaministern (§ 26). Liksom den italienska är den tyska lagstiftningen värd all uppmärksamhet. Den visar genom sin korporativa karaktär och särskilt genom sitt krav på yrkesskicklighet hos tidningsmannen nya vägar för presslagstiftningen, låt vara att en överdrift må ligga i Goebbels' yttrande i hans tal till pressen vid utfärdandet av *Schriftleitergesetz* den 4 oktober 1933. Lagen är den modernaste i världen, sade han, och fortsatte:

> »Ich bin der Überzeugung, dass in fünf, sechs oder sieben Jahren die anderen Länder dieses Gesetz abschreiben werden. Denn es ist das einzig Mögliche, die Freiheit des Geistes und die Interessen des Staats in Einklang zu bringen. Eine andere Möglichkeit gibt es nicht.»[2]

Genom den tyska lagstiftningen blir självfallet tidningsägaren, förläggaren, satt å sido. Ingen kan tjäna två herrar. Då statsintresset sättes i första hand, måste förläggarens intresse av att dirigera sin tidning komma först i andra rummet. Detta framgår av lagens utformning av de plikter mot det allmänna, som åvila en *Schriftleiter*. Därjämte har emellertid förhållandet till förläggaren särskilt uppmärksammats. Även honom gäller straffbestämmelsen i § 40 mot »Pressenötigung», d. v. s. otillbörlig påverkan genom hot mot någon, som har att medverka i pressen. (Påverkan i form av bestickning straffas i § 39). Sker »Pressenötigung» genom missbruk av anställningsförhållande är minimistraffet skärpt till tre månaders fängelse. Schmidt-Leonhardt & Gast framhålla, att hotet att missbruka anställningsförhållandet icke behöver vara uttryckligt; »sie kann auch versteckt erfolgen und sich aus dem gesamten Verhalten des Verlegers ergeben».[3] Repressionen mot förläggaren förstärkes ytterligare genom bestämmelsen i § 43, enligt vilken vederbörande förvaltningsmyndighet kan beröva en förläggare, som rättskraftigt dömts för »Pressebestechung» eller »Pressenötigung», rätten att

---

[1] Se om organisationen närmare »Satzung des Reichsverbandes der deutschen Presse» som finnes avtryckt av SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 223 ff.

[2] Se SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 20.

[3] SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 172.

driva näring. Han riskerar alltså sin existens som förläggare, om han söker otillbörligt påverka en i hans tjänst anställd tidningsman. Samma risk löper han, om han i sin tidning anlitar personer för uppdrag, som de enligt *Schriftleitergesetz* icke äro behöriga att utföra (§ 37 jfrd med § 43). Till tidningsmannens skydd mot förläggaren stadgas vidare, att denne äger avskeda en tidningsman på grund av hans i tidningen ådagalagda »geistige Haltung» endast om denna strider antingen mot tidningsmannens »offentliga yrkesplikter» eller mot de för tidningens redigering överenskomna riktlinjerna (§ 30). Dylika riktlinjer äger nämligen förläggaren uppgöra. Han äger influera på tidningens hållning, om detta hans inflytande blott icke kommer i strid med de offentliga intressena. Det heter härom uttryckligt i § 16 följande:

> »Der Verleger einer Zeitung kann einen Schriftleiter im Vertragswege auf die Innehaltung von Richtlinien für die grundsätzliche Haltung der Zeitung verpflichten. Die öffentlichen Pflichten und Rechte des Schriftleiters, die sich aus den §§ 13 bis 15 ergeben, können durch die Richtlinien nicht berührt werden.»

Att märka är att anställningskontrakt enligt lagen skola vara skriftliga (§ 17). Till fastheten i tidningsledningen hör även, att en *Hauptschriftleiter* måste anställas (§ 18) och att denne enligt innehållet i anställningsavtal och förläggarens kompletterande anordningar har att uppgöra en skriftlig »Geschäftsverteilungsplan» för tidningen, av vilken skall framgå, vilka redigeringsuppgifter var *Schriftleiter* har och i vilken omfattning han är befogad att lämna kolleger bindande anvisningar (§ 19).

Vad nu förhållandet till staten angår, framgår redan av tidningsmännens organisation, att de äro beroende av propagandaministeriets anvisningar på sådant sätt, att de icke ha möjlighet att mot ministeriets vilja hävda en från den officiella avvikande egen mening. Vid sidan av denna bundenhet få de särskilda i §§ 13 ff. i *Schriftleitergesetz* angivna »plikterna» mindre betydelse. I sitt nyssnämnda tal gav Goebbels klart och tydligt, om än i ofta mycket koncilianta och till tidningsmännens eget omdöme och goda vilja vädjande ordalag uttryck häråt. »Es ist besser», sade han, bland annat, »dass man gemeinsam irrt, als dass jedem überlassen bleibt, zu tun und zu lassen, was er will.»[1] Pressen skall vara »monoform im Willen und polyform in der Ausgestaltung des Willens».[2] Att pressen skall vara »polyform in der Ausgestaltung des Willens» är ur propagandans synpunkt mycket viktigt. Pressen skall anpassas efter de skilda krav skilda kategorier av läsare uppställa. Det betonas, att pressmännen skola vara icke »skrivkulis» utan »aufrichtige Männer» och man vill att allmänheten skall få en sådan uppfattning om dem. Man vill nyansera pressen och vill ha karaktär på pressfolket. För propagandans egen skull måste en *viss* »frihet» för pressen både finnas

---

[1] Se SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 12.

[2] Se a. a. s. 17.

och ge sig tillkänna.[1] Men icke någon liberal meningsfrihet. Schmidt-Leonhardt & Gast uttala, att meningsfriheten i den nationalsocialistiska staten icke utgör en rättighet, som kan handhas hur som helst, utan en plikt att bruka meningsyttringen under ansvar för nationen. Pressens »geistige Führung» tillkommer staten.[2]

Vad nu sagts måste hållas i minnet vid läsandet av en tidningsmans första plikt, sådan den kommer till uttryck i § 13 av *Schriftleitergesetz*. Det heter där:

> »Schriftleiter haben die Aufgabe, die Gegenstände, die sie behandeln, wahrhaft darzustellen und nach ihrem besten Wissen zu beurteilen.»

Schmidt-Leonhardt & Gast uttala, att stadgandet medför icke blott en plikt utan ock en rätt för tidningsmannen, nämligen rätten att endast tjäna sin egen övertygelse, och att *»unabhängig von jeder Bindung»* ge uttryck åt denna.[3] Kommentaren är näppeligen hållbar. Stadgandet innebär knappast ens språkligt annat än ett krav på att sanningsenligt framställa det, som nu publiceras, och att vid bedömandet av detta »nach bestem Wissen» tjäna statsintressena, vilka anges genom propagandaministeriets vägledning. I § 14 bestämmer lagen närmare, vad tidningsmännen framför allt äro förpliktade att hålla borta från tidningarna. Dit hör »was eigennützige Zwecke mit gemeinnützigen in einer die Öffentlichkeit irreführenden Weise vermengt», vad som är ägnat att försvaga »die Kraft des Deutschen Reiches nach aussen oder im Innern, den Gemeinschaftswillen des deutschen Volkes, die deutsche Wehrhaftigkeit, Kultur oder Wirtschaft», »was gegen die Ehre und Würde eines Deutschen verstösst» m. m. samt

---

[1] Jfr även följande intressanta uttalande av Goebbels vid samma tillfälle:

> »Es ist das souveräne Recht des Staates, die öffentliche Meinung, um nicht zu sagen, zu kontrollieren, so doch wenigstens in ihrer Gestaltung gewissermassen zu überwachen und dafür zu sorgen, dass sie nicht in Wege hineingerät, die Staat und Volk und dem Allgemeinwesen abträglich sein könnten. Wenn heute in Journalistenkreisen Klage darüber geführt wird, dass das Bild der deutschen Presse zu uniform geworden sei, so muss ich dem gegenüberhalten, dass das nicht im Willen der Regierung gewesen ist. Ich kann doch nicht dafür, wenn Zeitungen, die früher gegen die nationalsozialistische Bewegung Sturm gelaufen sind, heute päbstlicher sein wollen als der Pabst. Wir zwingen sie doch nicht zur Charakterlosigkeit! Wir verlangen doch nicht, dass sie hurra schreien, wenn ihnen nicht zum Hurraschreien zumute ist. Wir verlangen nur, dass sie nichts gegen den Staat unternehmen. Es wäre uns durchaus recht, wenn sie für das jeweils wechselnde Publikum eine jeweils wechselnde Nuance hätten. Der Vielgestaltigkeit der öffentlichen Meinungsbildung ist durchaus kein Hindernis entgegengesetzt. Es liegt nur an der Phantasie und Begabung jedes einzelnen Schriftleiters, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Wenn er das nicht kann, nicht will, und wenn er sich in den öden Lobeshymnen wohler und sicherer fühlt als in einer aufrichtigen und charaktervollen Haltung, so ist das seine Sache. Aus Männer, deren idealste Tugend nicht der Mut ist, Helden zu machen, das ist keine nationalsozialistische Aufgabe.» SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 14. Se även fortsättningen av Goebbels' tal, a. a. s. 14 f.

[2] A. a. s. 4.

[3] A. a. s. 82.

»was aus anderen Gründen sittenwidrig ist». Denna sistnämnda föreskrift beteckna Schmidt-Leonhardt & Gast som en »generalklausul». De tolka den såsom tagande sikte framför allt på brott mot god tidningsmannased.[1]

Beträffande tidningsmans ansvarighet stadgar *Schriftleitergesetz* § 20, att en *Schriftleiter* svarar yrkes-, straff- och civilrättsligt för vad han författat eller godtagit till publicering. *Der Hauptschriftleiter* svarar för »die Gesamthaltung des Textteiles der Zeitung». Presslagens ansvarighetsregler ha på detta sätt, såsom tidigare nämnts, väsentligt ändrats. En Schriftleiter svarar numera enligt »naturliga» ansvarighetsregler. Detta betyder praktiskt att hans ansvarighet vidgas, då han icke längre kan undgå bestraffning genom att den ansvarige redaktören bestraffas såsom gärningsman i hans ställe. Men det betyder också att någon s. k. ansvarighet »utan skuld» icke åvilar honom. Oaktsamhetsstraff enligt 21 § strafflagen kan icke åläggas en *Schriftleiter* och den i andra stycket av 20 § i presslagen uppställda presumtionen gäller icke heller mot en sådan. En skärpning av tidningsmännens ansvarighet ligger däri, att de enligt den nya lagen bära också ett yrkesansvar, jämförligt med ämbetsmannaansvar, vilket uttas bl. a. genom utdömande av straff av yrkesdomstolarna i form av varning, böter eller uteslutning ur yrkesregistret (§ 31).[2] Häri ligger ansvarighetens tyngdpunkt.

Slutligen må det vara på sin plats att framhålla, att man i Tyskland särskilt under senare år både i lagstiftning och i vetenskap mycket ingående sysslat med pressens organisationsfrågor och sociala uppgifter. De ur skilda synpunkter betydelsefulla och beaktansvärda resultat, vartill man härunder kommit, bero otvivelaktigt till dels av det särskilda intresse nationalsocialisterna ägnat pressen och dess problem, även i tekniska och rättstekniska avseenden, men ha möjliggjorts av den framskjutna ställning »tidningsvetenskapen» intagit i Tyskland redan långt före nationalsocialismens genombrott.[3]

---

[1] A. a. s. 91 f.

[2] Jfr SCHMIDT-LEONHARDT & GAST s. 107 ff. Jfr även ovan s. 111 f.

[3] Se närmare t. ex. MÜNSTERS Zeitung und Politik.

FJÄRDE KAPITLET

RÄTTSUTVECKLINGEN I SVERIGE PÅ TRYCKFRIHETENS OMRÅDE

I. Tryckfrihetens historia i Sverige före 1809.

Tiden före 1766.

Boktryckarkonstens införande ledde i Sverige såsom i andra länder i Europa till framväxten av ett privilegieväsen, vilket så småningom utbildades ur den understödspolitik, varmed man på högsta ort sökte vinna kontroll över och i viss mån även uppmuntra tryckeriverksamheten.[1] Gustaf Vasa, som icke stått främmande för det handskrivna nyhetsbrevets värde och genom korrespondenter på skilda orter vetat skaffa sig del av de dåtida världshändelserna, insåg betydelsen också av boktryckarverksamheten. I hans ordnande av denna — han centraliserade den till Stockholm under sin omedelbara uppsikt och befallde därvid helt enkelt, att biskop Brasks tryckeri i Söderköping skulle nedläggas — skönjer man vid sidan av hänsyn till näringens förkovran politiska övervägande. Boktryckarkonsten kunde i främmande händer bli farlig och fördärvbringande; det skulle tillses att den i stället blev konungen och hans intressen till gagn. Själv motiverar Gustaf Vasa ingripandet mot biskop Brasks tryckeri med ekonomiska skäl. »Pränteriet» i Söderköping skulle leda »det pränteri till förfång, som nu i Stockholm med svår kostnad upprättat är[2], förty det ena kommer det andra till fördärv».[3] Dessa skäl räcka emellertid ej till som förklaring till att inskridandet — som Rydin antar — följdes av konfiskationsåtgärder mot i Söderköping tryckta katolska skrifter eller till att boktryckaren, presbytern Olaus Ulrici ansågs böra förvisas ur riket.[4]

Genom att boktryckarverksamheten ställdes under konungens uppsikt i huvudstaden öppnades möjligheten till en något så när planmässig censur. Om förekomsten av sådan vittnar inskridandet mot Olai Petri svenska krönika liksom Gustaf Vasas personliga granskning av översättningen av Nya Testamentet.[5] År 1539 utfärdades ett formligt påbud att något pränt ej skulle få lämnas all-

[1] Eberstein lämnar (s. 18—52) en ingående redogörelse för privilegieväsendets utveckling i Sverige på hithörande område.

[2] »Pränteriet» i Stockholm hade i slutet av 1525 eller början av 1526 överflyttats dit från Uppsala. Brevet till Brask är daterat den 9 november 1526. Se Eberstein s. 20.

[3] Se Eberstein a. st.

[4] Jfr Rydin s. 125.

[5] Se Rydin s. 125. — Först 1818 utkom Olai Petri krönika för första gången av trycket. Av Gustaf Vasas syn på dess värde ger Strindberg en målande skildring i »Svenska Folket».

mogen annat än efter konungens granskning och tillstånd.[1] Lagstiftning medförande ett mera allmänt censurtvång började se dagen under 1600-talet. Karl X Gustaf införde genom statuterna för Uppsala universitet av den 27 juni 1655 granskningsplikt genom vederbörande dekanus eller fakultet av akademiska avhandlingar och året därpå lät han uppmana boktryckarna i allmänhet att begära kungligt tillstånd före tryckandet av sina skrifter.[2] I 1661 års kansliordning bestämdes, att av varje skrift två exemplar skulle insändas till kanslikollegium för riksarkivets och kungliga bibliotekets räkning, varvid kollegiet skulle tillse, att bötesstraff uttogos i fall, då inkommen skrift till sitt innehåll var på något sätt förgriplig. En verklig censorsbefogenhet tillades slutligen kanslikollegium genom Kungl. Maj:ts brev till prästerskapet den 15 juli 1662. Prästerna skulle enligt detta brev övervaka tryckeriverksamheten och, om någon skrift syntes tangera »den allmänna friden och enigheten antingen i andliga eller i värdsliga saker», översända den till kanslikollegium, som hade att avgöra om skriften skulle få utkomma av trycket.[3] Till komplettering av dessa bestämmelser infördes genom ett påbud av den 2 november 1667 kontroll av litteraturimporten från utlandet.[4] I utlandet tryckta skrifter skulle granskas i Stockholm av kungl. bibliotekarien och i landsorten av biskop och konsistorium och deras försäljande skulle av granskningsmyndigheten förbjudas, om de innehöllo kätterska eller smädliga uttalanden eller eljest på grund av sitt innehåll icke voro önskliga.

Rydin söker i det den 21 april 1665 utfärdade »Placat och Förbud angående pasquiller och smädeskrifter» finna en grund för de rättsnormer, varefter misshagliga skrifter angrepos med straffåtgärder.[5] Plakatet förbjöd alla slags skymfliga skrifter, »i sig själva förhatliga och av en vederstygglig art och natur» och särskilt intolerabla, när de »den respekt och höghet utan blygd försmädeligen antasta, vilken Gud själv dem tillägnar, jämväl ock hela ärbara världen med erkänsla av en inviolabel vördnad dem defererar och hembär, som styrelsen och regementet av riken och andra estater föra och förestå». Det till sitt innehåll vidsträckta och oerhört tänjbara stadgandet riktade sitt straffanspråk i anledning av en otillåten publikation icke endast mot författaren och boktryckaren utan även mot utspridaren, ja, mot var och en, som hade skriften i förvar eller fått den i handom utan att genast antingen själv skaffa den ur vägen eller ock sätta offentlig myndighet i tillfälle härtill genom att anmäla *och förklara* sitt innehav.[6] Straffet,

[1] Se Eberstein s. 53 not 1.

[2] Se Rydin s. 127.

[3] Klemming & Nordin s. 280 f.

[4] v. Stiernman III s. 589 f.

[5] Se Rydin s. 129 f. Plakatet är intaget hos v. Stiernman III s. 322 ff.

[6] Ask (s. 117 f.) har mot Rydins mening, att allenast det fortfarande innehavet av en otillåten skrift vore straffbart enligt plakatet, anfört, att dettas ordalag icke ge stöd för en sådan tolkning. Det stadgades visserligen, att innehavare av en sådan skrift skulle skaffa den ur vägen eller överlämna den till myndigheterna. Handlar någon häremot, hette det emellertid vidare, *så att* genom hans vållande skriften utkomme, skulle han straffas som författare. Det

som skulle utmätas, var detsamma som drabbade den, som »olagligen å andras heder och ära talat». Häri, framhåller Rydin, ligger plakatets stora betydelse. Allmänna lagens bestämmelser mot smädligt tal skulle ges tillämpning även på tryckt skrift med smädligt innehåll. Tidens straffbud voro stränga, särskilt i fall då religionen eller konungen angripits, och plakatet måste därför otvivelaktigt ha medfört stor försiktighet i skriftställares, boktryckares, bokbindares, bokhandlares och bokimportörers verksamhet, på det att de inte skulle falla offer för det straffhot plakatet medförde som påföljd av medverkan till framläggandet för allmänheten av en förgriplig publikation.

När det gäller att bedöma tryckfrihetens läge under denna tid, måste man hålla i minnet, huru privilegieväsendet och därmed förknippade förhållanden bidrogo till att lägga den publicistiska verksamheten under det offentligas kontroll. Det var ett dyrbart och ingalunda från ekonomiska risker fritt företag att på denna tid utge ett arbete av trycket, och privilegiet, som författaren eller boktryckaren utverkade åt sig, utgjorde en nästan oundgänglig ekonomisk garanti åt honom, varigenom han undgick risken att andra personer skulle genom eftertryck beröva honom vinsterna av hans företagsamhet.[1] Att söka privilegium på en skrift, vars innehåll på högsta ort ansågs förgripligt, var självfallet ett hopplöst företag.[2] Därför hade boktryckaren att underordna sig de styrandes önskemål. Det åskådningssätt, som kommit till uttryck i privilegieväsendet, var av betydelse för tryckfriheten även på det sätt, att det bidrog att såsom något ganska otillständigt karakterisera eftertryckandet av allmänna handlingar, denna rättighet, som sedermera skattats så högt i vårt land och blev till en av grundstommarna i dess tryckfrihet. Karl XI:s förmyndarregering utfärdade den 2 juni 1668 ett »Kungl. Maj:ts förbud att eftertrycka dess utgångna stadgar», vilka betecknades såsom »Våra handlingar, som Vi själva låta utgå, och av ingen utan Vår synnerliga bevillning och tillstånd uppläggas och tryckas böra». Den 20 april 1687 upprepade Karl XI förmyndarregeringens förbud. Ordalagen i hans stadga låta förstå, att självrådig publikation av allmänna handlingar vore att betrakta såsom något oerhört. Säkerligen bidrog härtill uppfattningen, att Kungl. Maj:ts utgivna stadgar på något sätt föllo under ett kungl. privilegium.[3]

---

synes som om uppfattningen, att redan det passiva innehavet av en otillåten skrift vore enligt plakatet straffbart, trots ordalagens *»så att»* kunde godtas. »Så att» kan, särskilt i gammal lagtext, uppfattas lika väl som en ren upplysning om följden av den förbjudna passiviteten som en inskränkning av straffbarheten. Praktiskt blev väl även upptäckten av ett otillåtet innehav liktydigt med ådagalagd försumlighet med att hålla skriften undan.

[1] Jfr EBERSTEIN s. 50 f.

[2] RYDIN (s. 133) ser i privilegieväsendet, sådant det utbyggdes under Karl XI, ett led i strävandena att lägga band på tryckfriheten. Det avsåg till dels, menar han, »att underlätta kontrollen över sådana skrifters uppläggning, som kunde utöva något slags politiskt inflytande».

[3] Jfr EBERSTEIN s. 37 ff. Såväl 1668 som 1687 års förbud finnas intagna hos KLEMMING s. 164 f., resp. 169 f. 1687 års förbud finnas även hos v. STIERNMAN IV s. 853 ff.

Åt den svenska presslagstiftning, som tidigare utvecklats med stöd av skilda och sinsemellan icke alltid så väl samordnade stadganden, gav Karl XI system och reda. Ur en formell synpunkt sett bidrog han därigenom till större laglighet, när det gällde pressens behandling. I själva verket lämnade den stränga regim han genomförde dock icke någon frihet eller trygghet åt den författare eller boktryckare, som sökte med penna eller press föra fram kritik mot de grundsatser det karolinska enväldet hyllade. »Censuren under enväldstiden hos oss var», framhåller Rydin[1], »efter vad visat blivit, i lika komplett skick, som den censur, varmed i nutidens moderna despotiska stater yttrande- och forskningsfriheten förtryckas».

Redan 1674 hade Karl XI den 12 november stadfäst dittills gällande presslagstiftning. Tio år senare, den 5 juli 1684, grundlade han i en särskild »stadga och förordning om alla nyskrivna verks censerande i riket» den organisation av presslagstiftningen, som skulle bestå ända fram till 1766, då trycktvånget plötsligen förbyttes i vidsträckt tryckfrihet.[2] Organisationen kompletterades genom förordnandet av »en besynnerlig *Censorem Librorum* här i riket» och Nikolaus Rubens' kallande till *censor librorum*. Kanslikollegium utfärdade den 7 juli 1688 den instruktion vars grundsatser blevo gällande för framtiden allt intill censurens upphävande.[3]

1684 års stadga fastslog universitetsfakulteternas censorsmyndighet över akademiska avhandlingar. Vad beträffar nyskrivna verk i övrigt skulle dessa icke få tryckas, förrän de godkänts av kanslikollegium eller av personer med granskningsuppdrag från kollegiet. Även eftertryck skulle föregås av granskning, vilken dock skulle omhänderhas av vederbörande konsistorium och icke gälla kyrko- och skolböcker. Bötesstraff stadgades som påföljd för brott mot förordningens regler. Genom stadgande därom att boktryckarna skulle insända förteckning över allt, som tryckts efter 1662, då det ovannämnda brevet till prästerskapet utfärdades, infördes en möjlighet till ny granskning av verk, som redan utgått av trycket, och följden av sådan granskning kunde bli såväl böter som konfiskation av skriften. Förutsättningen härför var, att dess innehåll kunde i en eller annan måtto »skattas fåfängligt».[4] Stadgan upprepade även den tidigare existerande skyldigheten för boktryckarena att för riksarkivets och kungl. bibliotekets räkning till kanslikollegiet insända arkivexemplar. Genom en förordning den 11 juli 1694 utsträcktes denna skyldighet att gälla också till förmån för universitetsbiblioteken.[5]

Än utförligare ordnade censorsinstruktionen av 1688 till censuren hörande förhållanden. Censorsmyndighet var formellt kanslikollegium. Den särskilt

---

[1] S. 133.

[2] 1684 års stadga finnes hos v. STIERNMAN IV s. 600 ff.

[3] Intagen hos KEY s. 184 ff. samt hos KLEMMING & NORDIN s. 288 ff.

[4] Se RYDIN s. 132.

[5] Se RYDIN s. 132 noten.

tillsatte censorn utövade därför allenast kollegiets granskningsrätt och hans ämbetsåtgärder krävde rätteligen dess konfirmation. Tryckningstillstånd skulle få meddelas, först sedan censorn inhämtat kollegiets bifall. I praktiken kom dock självfallet censorn själv att få ett betydande avgörande. Kollegiets ledamöter kunde ju icke åta sig att granska allt, som censorn var villig att låta trycka. Att kollegium icke alltid skulle haft samma mening som censorn framgår av de anmärkningar mot av honom lämnat *imprimatur*, som förekommo särskilt mot slutet av censurperioden, under von Oelreichs censorstid. Såsom arbetsbörda för en enda man var censuren helt visst betungande. Censorn skulle först och främst genomläsa »alla böcker och skrifter, som i riket komma att utarbetas och genom trycket utgå» samt avgöra om de innehöllo något såsom »anstötligt eller oanständigt» icke godtagbart. Till detta hade han också en korrigeringsplikt sig ålagd. Alster, som han icke helt enkelt avvisade, borde han i språkliga och andra hänseenden, »uti elaboration och stil», förse med nödiga rättelser.[1] Han skulle också bedöma, om verket, ehuru till innehållet fritt från intolerabla uttalanden och stilistiskt godtagbart, kunde anses nyttigt nog att böra utges av trycket. Censorn Rosenadler förbjöd sålunda 1733 en lyckönskan till konungen, vars intellektuella och poetiska förtjänster ansågos tvivelaktiga[2] och kollegium avvisade 1759 tryckningen av en abc-bok »emedan den icke förtjänade att utkomma».[3] Exemplen kunna mångfaldigas.[4] Utöver dessa mera omedelbara censurerande åligganden hade censorn att övervaka bokhandeln och bokimporten. När Claudius Örnhjelm 1689 förordnades till censor, ålades han särskilt att tillse, att skadlig litteratur ej infördes till riket, och en kunglig skrivelse 1706 inskärpte ytterligare förbudet mot import och studium av skadliga skrifter. Även enskilda personers från utlandet medförda böcker skulle utsättas för granskning. När man för att undgå censurens stränghet tagit sig för att i utlandet trycka böcker på svenska språket och införa dem till riket på importens mindre strängt bevakade väg, utfärdades den 6 september 1748 förbud mot tryckande i utlandet av arbeten, »som här hemma utkommit eller utarbetade blivit». Censorn hade att tillse, att sådana verk icke infördes, och den börda som sålunda pålades honom kom i praktiken att betyda att nära nog all bokimport stoppades. Censorn kunde svårligen medhinna fullgörandet av sin omfattande granskningsplikt av från utlandet anlända skrifter, vilka blevo liggande hos tullen.[5]

Under den s. k. frihetstiden kompletterades den från enväldet övertagna press-

---

[1] Härmed kan jämföras den skyldighet, som enligt boktryckerireglementet 1752 synes ha förelegat för kanslikollegium att före meddelandet av privilegium för utgivning i översättning av arbete å främmande språk granska översättningsarbetets art. Se RYDIN s. 148.

[2] SYLWAN Oelreich s. 124, not 1.

[3] RYDIN s. 143, not 1.

[4] Se Benzelstiernas censorsjournal. Jfr även EBERSTEIN s. 57 ff.

[5] Förbudet hos MODÉE IV s. 2737. Jfr EBERSTEIN s. 62 f. samt RYDIN, s. 144 not 1, där förbudet dock oriktigt daterats 1752 i stället för 1748.

lagstiftningen bland annat med stadganden, varigenom åt reglerna om censurinstitutionen gavs en ny redaktion. Det är § 17 i kansliordningen den 29 maj 1719 och § 20 i kansliordningen den 14 juni 1720 som i detta hänseende särskilt intressera. Det betonades åter, att censorn skulle ha inseende över bokhandeln och boktryckerierna, att han på förhand skulle genomläsa alla manuskript, som skulle befordras till trycket, akademiska avhandlingar undantagna, med rätt att vägra åsättande å skriften av sitt *imprimatur*[1], om han fann skriften i något avseende anstötlig, samt att han i annat fall skulle efter inhämtande av kanslikollegiets bifall, skriftligen lämna sitt tillstånd till den begärda tryckningen. Förutom åt dessa bestämmelser, vilka dock icke inneburo något nytt, måste beaktande skänkas åt förordningen och reglementet för boktryckerierna i riket av den 12 augusti 1752, varigenom boktryckeriverksamheten noggrant reglerades i bestämda former.[2] Rikets samtliga boktryckare skulle organiseras i boktryckerisocieteten, som ställdes under kanslikollegii uppsikt och utrustades med en av kollegium utsedd ordförande. Societeten skulle hava tillsyn över boktryckerierna och bland annat övervaka, att gällande författningar rörande pressen iakttogos av dem. Genom sin fasta organisation — avsedd främst dock att möjliggöra ett effektivt tillvaratagande av boktryckarnas yrkesintressen — underlättade societeten verksamt regeringens kontroll även över censurlagstiftningens behöriga efterlevnad. Att notera är, att det nu blev fastslaget, att boktryckare var skyldig att å utgivet arbete utsätta sitt namn, tryckningsorten och årtalet för tryckningen.

Frågor rörande brott mot presslagstiftningens bestämmelser ansågos för administrativa ärenden, vilka skulle avgöras av kanslikollegium eller särskilt tillsatta kommissioner.[3] Detta sammanhängde därmed, att något egentligt missbruk av tryckfriheten icke ansågs kunna förekomma, eftersom alla skrifter hade att genomgå censuren. Det enda slag av pressdelikt, som man tänkte sig kunna förekomma, var tryckandet av skrift, som dessförinnan icke passerat censuren. När kanslikollegium upptog en sådan förseelse till prövning, tog det sig emellertid före att även utmäta straff i anledning av skriftens innehåll, om detta ansågs förgripligt. Slutligen drog man sig icke för att låta kollegium döma också över innehållet i skrifter, som en gång erhållit vederbörligt *imprimatur*, och därmed hade man då lyckats helt undandra tryckfrihetsbrotten från laga domstols i laga former försiggående prövning. Understundom inskred man mot misshagliga skrifter t. o. m. i formen av särskilda lagstiftningsakter.[4]

Vi omnämnde hurusom Karl XI 1687 förnyade förmyndarregeringens förbud mot tryckande av allmänna handlingar. För tryckning av dylika erfordrades

---

[1] Bestämmelse om att ordet »imprimatur» jämte censorns namn skulle utsättas på varje tryckt skrift gavs först den 28 april 1749. Se SYLWAN, Oelreich s. 127 not 1.

[2] Se KLEMMING & NORDIN s. 299 ff.

[3] Se RYDIN s. 135.

[4] Jfr RYDIN s. 153 ff.

särskilt tillstånd och tryckningen skulle ske under kanslitjänstemans »korrektion och omvårdnad». Under frihetstiden befästes lagskyddet mot diskussion av allmänna angelägenheter. Vad som hörde till styrelseskicket och det offentliga livet utgjorde helt enkelt ämnen, som icke fingo debatteras. Medan enväldets förbud synes ha haft sin rot i — utom föreställningar om kronans ensamrätt till handlingar, som rörde det allmänna — ett barskt och resolut fördömande av »onyttig» diskussion, likaväl som av opposition, hade frihetstidens hemlighetsmakeri mera resonabla grunder. Man sökte medvetet insvepa ständer- och ämbetsmannaväldets styrelse i ogenomtränglig sekretess. Egennytta och bestickelighet syntes utgöra de härskande ämbetsmännens mest utmärkande egenskaper, och deras av dem dikterade ämbetsgärningar tålde helt enkelt icke dagsljuset. Frihetstiden hade ju inletts med justitiemordet på Görtz, därvid rikets högsta ämbetsmän befrämjat olagligheterna mot den för det karolinska enväldets olyckliga utgång utsedde syndabocken. Belastad med denna arvssynd, vilken självfallet icke borde omnämnas annat än som en akt av sund och klok rättvisa, gjorde ämbetsmannaväldet så obskurantismen nära nog till nerven i tidens politiska system. »Trycktvång» och strängt regemente var nödvändigt för att hålla skeppet flytande. Samtidigt hade detta fulländade ämbetsmannavälde icke få svårigheter att hålla stånd mot den tilltagande upplysningen, som icke lät sig nöja med förmynderskapet; de politiska motsättningarna försvårade också trycktvångets upprätthållande, liksom mångfalden av de personer och intressen, åt vilka därigenom skulle beredas skydd. I och med att det härskande hattpartiet gav sig ut i den offentliga politiska debatten blev trycktvånget emellertid omöjligt att vidare upprätthålla.

Sekretessen ansågs av särskild vikt, när statshandlingar voro i fråga. Det stadfästes därför i 1720 års regeringsform (§ 48), att »inga vid riksdagarne hållne protokoller, anten uti vart och ett stånd, eller uti sekrete utskottet och deputationerne» fingo »till någon utlevereras, utan böra de å sina orter uti gott förvar orubbade ligga».[1] När arvprinsen Fredrik den 22 mars 1720 till Svea rikes ständer avgav sin konungaförsäkran, fick han själv förbinda sig att icke »utfordra» några handlingar av sådant slag som de regeringsformen avser. Åtagandet intogs i samma paragraf, den nionde, där Fredrik fick åt ständerna utlova den mest vidsträckta säkerhet och frihet samt ett rikt mått av överseende.[2] Konungen skulle icke »bliva någon ogunstig och med vedervilja upptaga, fastän icke allt det som säjes mig vore behageligt». Samma fördragsamhet visade ständerna icke vid anfall mot dem själva. En viss lättnad i sekretessen åstadkoms dock 1735,

---

[1] Lagrummet återfinnes i HILDEBRAND, Sveriges regeringsformer s. 116 och BRUSEWITZ, Frihetstidens grundlagar s. 42.

[2] Paragrafen hos HILDEBRAND s. 235 f., BRUSEWITZ a. a. s. 61 f. — Åtagandet återkommer i § 8 av Adolf Fredriks konungaförsäkran 25 nov. 1751 (HILDEBRAND s. 248 f., BRUSEWITZ s. 75 f.) och i Gustaf III:s konungaförsäkran 4 mars 1772, § 8 (HILDEBRAND s. 261 f., BRUSEWITZ s. 86).

då genom kungligt brev till kanslikollegium den 20 mars parter i rättegångssaker tillätos att trycka i saken vid domstol växlade handlingar ävensom domsutslagen med undantag av domstolsledamöters från utslaget avvikande meningar. Censuren skulle dock tillse, att något anstötligt icke inflöt i vad sålunda blev tryckt. Censorn tillerkändes sedermera den lättnaden i sitt arbete härutinnan, att det skulle åligga domstolen att tillse, att rättegångshandlingar som skulle utges av trycket fingo en behörig utredigering.[1] Någon vidare lättnad i sekretessreglerna förspordes icke. Kungl. Maj:t förklarade visserligen 1748, att det skulle betraktas som berömligt, när någon välsinnad person av trycket ville utge sina tankar »vad finansverket, hushållning, handel, åkerbruk samt andra hanteringar och inrättningar angår», men redan 1750 gavs häråt den tolkningen, att friheten att skriva i ekonomiska ting dock i så måtto vore inskränkt, att »vad uppå regeringens verkställighet egentligen beror eller ock dess redan tagna författningar granskar och dömer, därifrån undantages». Det gick så långt att politiska, ja, t. o. m. rent statsrättsliga ämnen icke fingo behandlas i tryck.[2] Det vore enligt kanslikollegii förmenande icke »tjänligt, att någon yttrade sina tankar om kungliga förordningar». Visserligen uttalade rådet 1755, då Adolf Fredrik önskade stoppa hattarnas tidning »Ärlig svensk», att »rättigheten att skriva om konstitutionen och regeringssättet vore ett essentiale av friheten», men denna frihet blev icke var mans egendom. 1759 tog man sig för att direkt förbjuda utgivandet av redogörelser för svensk eller utländsk offentlig rätt. Det vore »drägligare att uti sådana ämnen vara utan all kunskap än av oriktiga och falska begrepp intagen».[3] Det allmänna skulle genom sin egen försorg låta utarbeta en avhandling om rikets statsrättsliga förhållanden. Åtminstone till dess denna hunnit utkomma skulle förbudet mot statsrättsliga ämnens behandlande i tryck bestå. Grundligare kan man knappast genomföra sekretessen i ett samhälle. Åt det hela gav den ironiske censorn v. Oelreich en karrikatyrmässig tillspetsning, då han hos kollegium vördsamt förfrågade sig, om icke ett skrivalster lämpligen borde förvägras imprimatur, blott enär det innehölle ord såsom »frihet», »lag», »patriot», »träl» m. m.[4]

Den stränga lagstiftningen tillät uppenbarligen en pressregim från de härskandes sida, som icke lämnade någon frihet över åt de enskilda. Trots detta

---

[1] RYDIN s. 138 f.

[2] SYLWAN s. 393. Uttalande härom skedde i form av en admonition åt censorn Benzelstierna på grund av att han godtagit rubriken »En redelig patriots tankar över förbudet på brännvinsbrännande» till en i och för sig icke angriplig skrift.

[3] Typiskt för tidsandan är förbudet mot filosofen och orientalisten Peter Forskåls 1759 utkomna »Tankar om borgerliga friheten», som av kanslikollegium befanns innehålla »oförnuftiga satser, ledande icke mindre till irriga än missnöjda och vidriga tankar om rikets regeringssätt och den däruti för Kungl. Maj:ts undersåtare befästa frihet och säkerhet». Arbetets latinska upplaga »De libertate civili» hade dessförinnan av filosofiska fakulteten i Uppsala förvägrats *imprimatur*.

[4] Se SYLWAN, Oelreich s. 138.

kunde tydligen de olika censorerna personligen handha ämbetet efter mycket skiftande grunder och faktiskt öppna något på de tillslutna slussportarna. Härvid var censorn dock givetvis avhängig av kanslikollegiets inställning till hans verksamhet och, vad beträffar frihetstiden, alldeles beroende av den maktutövning, som kunde komma till stånd från de över både lag och lagtillämpning stående ständernas sida. I sin ämbetsutövning synas censorerna ofta ha iakttagit en viss frihetsvänlig moderation. Rydin bedömer censorernas ämbetsgärning såsom mindre betydande vid sidan av ständernas pressterror.[1] Eberstein framhåller censurens hämmande inverkan på författar- och förläggarverksamheten, trots det gagn för litteraturen censuren må ha medfört, men ger dock censorerna betyget, att »de voro samtliga dugliga, kunskapsrika och framstående män».[2] Litteraturhistorikerna synas särskilt böjda att se till de goda sidorna i censorämbetets utövande. Warburg[3] betonar sålunda värdet av de råd beträffande såväl innehåll som form, som censorerna lämnade författarna. »Framförallt är Rosenadler», framhåller han, »en upplyst och insiktsfull, nästan patriarkalisk *vän*, och hans förhållande såsom censor t. ex. av Dalins Argus ställer honom i ett vackert ljus såsom en human, klok, varsam och vänlig hjälpare, som väl kunde vara 'grannräknande', men som till gengäld mer än en gång stod författaren bi med råd och dåd.» Och Sylwan[4] framhåller, att behovet av och anspråket på tryckfrihet ännu icke voro stora och att censorerna genom sin verksamhet i viss mån ersatte den offentliga kritik som ännu fattades. Många gånger togo de också författarna i försvar gentemot prästerna, som icke nöjde sig med utövandet av den teologiska granskning, som skulle ske genom religiösa alsters uppvisande för konsistorium innan de tilldelades censorns *imprimatur*, utan jämväl sökte lägga band på tryckfriheten i dem icke angående ämnen. Benzelstiernas verksamhet är väl känd genom den av trycket utgivna journalen över hans äm-

---

[1] Se t. ex. RYDIN s. 137 f. Man jämföre ock Rydins skildring (s. 140 f.) av tryckfrihetens läge, sedan hattarna kommit till makten; »Man nöjde sig ej nu med den makt, gällande författningar medgåvo, och vilken efter vad vi visat ej saknade förmåga att binda yttrandefriheten. Man nöjde sig ej heller med den censur, som i lag var stadgad och i laga ordning handhades. Vad som en gång genomgått censurens skärseld, var ej längre tryggat emot ny censur av råd eller ständer om däri fanns någon för dem misshaglig åsikt uttryckt. Dessa båda samhällsmakter gjorde sig, när tillfället därtill föranledde, till övercensorer och avkunnade nya utslag i saken. Den politiska förföljelse- och partiandan överskred alla tillbörliga gränser. Man räknade ej för rov att för enskilt fällda, lösa yttranden, som inneburo klander eller uttryckte en olika politisk åsikt, på löst skvaller och utan laga rättegång förpassa redliga medborgare i landsflykt eller fängelse, under det personer, som tillhörde partiet, ej allenast fingo fritt fälla utlåtanden, som voro till och med förnärmande för konungen, utan därföre dessutom erhöllo belöning. Att under det ett sådant politiskt system härskade utgivningen av skrifter skulle fjättras mer än någonsin var naturligt.»

[2] EBERSTEIN s. 55.

[3] S. 102 ff.

[4] SYLWAN s. 390.

betsutövning, varav framgår såväl hans omsorg om den sköna litteraturen som hans bestämda inskridanden mot de under hans tid tilltagande anspråken på större frihet i politiska ämnens behandling. Den siste censorn Niklas von Oelreich kom i sin verksamhet faktiskt att förbereda hela censurinstitutionens fall. Hans verksamhet har Sylwan ägnat en specialstudie.[1]

Gentemot Fryxell, som skildrat Oelreich som den upplyste frihetskämpen för tryckfrihet och mot rådande obskurantism, framhåller Sylwan[2], huru Oelreich väl rent faktiskt ofta kom att föra frihetens talan gentemot de korrumperade herrarna i ständer och ämbetsverk, men att han själv dock ingalunda var bättre än dem. I mångt och mycket synes enligt Sylwan hans beredvillighet att lämna *imprimatur* ha varit föranledd av hans »sordida snålhet». Censuravgiften utgick nämligen endast för arbeten, som godkänts av censorn. »Det är svårt att freda sig för tanken», skriver Sylwan, »att om Oelreich fått enligt sitt förslag uppbära censorsavgift, även där han *icke* ansåg sig kunna giva imprimatur, så hade antalet av de skrifter, som med hans tillstånd offentliggjordes, blivit ansenligt minskat», Oelreichs grälsjuka och oppositionslusta bidrogo också till att sätta honom i harnesk mot det censurivrande prästerskapet. Hans fördomsfrihet och smidighet räddade honom från påföljder av hans handlingar, åt vilka han sörjde för att de alltid hade åtminstone ett sken av rättvisa på sin sida. Han lät sig aldrig överbevisa om att med vett och vilja ha brutit mot censurförfattningarna och det torde vara säkert, skriver Sylwan, att Oelreich verkade mer till förmån för tryckfriheten, än en rättänkande och principfast frihetsman kunde hava gjort. I sin egenskap av utgivare av »En ärlig Swensk» bröt han tystnaden kring politiska ämnen. Hemlighetsmakeriet gick icke längre att upprätthålla och därmed öppnades portarna för tryckfriheten.

I början av 1760-talet hade Oelreich kommit på kant med sina forna gynnare och uppdragsgivare, hattarna, som han icke ansåg ha belönat honom tillräckligt för hans nit. Han vände sig till mössorna och uppmuntrade på allt sätt deras strävanden. En mängd ströskrifter började se dagen, däri hattregimen kriteserades och tryckfriheten skildrades som eftersträvansvärd. Den gamla stränga ordningen visade sig redan omöjlig att upprätthålla. Oelreichs vän Anders Nordencrantz ingav till riksdagen 1760—62 en »Vördsam förstälning», däri han angrep bland annat censuren. Vid riksdagen 1765—66 fortsattes diskussionen i tryckfrihetsfrågan och fördes slutligen främst genom Anders Chydenius, som med utomordentlig skicklighet lotsade den genom utskott och riksdag, fram till ett resultat, den nya, revolutionerande tryckfrihetsförordningen.

---

[1] I HT 1893.

[2] HT 1893 s. 154 ff.

1766 års tryckfrihetsförordning.

Genom tryckfrihetsförordningen av den 2 december 1766[1] ändrades förhållandena med ett slag. Sverige blev från att ha varit ett hemvist för det mest vittgående tvång å yttrande- och tryckfriheten med ens vid sidan av England ett för dåtida europeiska förhållanden enastående liberalt land ur tryckfrihetens synpunkt. Genom att grundlagskaraktär tillerkändes förordningen blev Sverige även det första land, där tryckfriheten förlänats konstitutionellt skydd som en del av författningen. Det var § 14 i förordningen, som gav den kraft av en »orygglig grundlag». Tryckfriheten ansågs därmed ha blivit fullkomligt tryggad. Den skulle vara evigt bestående.

Förordningens huvudstadgande är dess § 13. Däri stadgas, att alla undersåtar i riket skola »nyttja en fullkomlig och obehindrad frihet att uti tryck allmänt kunnigt göra allt, vad som genom de trenne första §§ eller eljest uti denna vår nådiga förordning icke finnes uttryckligen förbjudet». Det skulle icke vara tillåtet att »förkasta» eller från trycket utestänga något under förevändning att det innebure »tadel, klander eller kritik», den väg som alltjämt vanligen brukas, då man i strid mot en tryckfrihetslags ord eller anda söker lägga band på tryckfriheten. Det sades vidare i § 14 till klargörande av grundlagsbegreppet, att ingen skulle understå sig att »den ringaste förtydning eller inskränkning» av ifrågavarande förordning »tillstyrka» och Kungl. Maj:t skulle icke heller själv tillåta »den minsta ändring, rubbning eller förklaring, som till skriv- eller tryckfrihetens inskränkning leda kan». Man hade bemödat sig att med all tydlighet ge uttryck åt det värde, som sattes på den nyvunna friheten. Principdeklarationen var ingalunda en tom fras; de inskränkningar i en absolut tryckfrihet, som stadgades i förordningen, voro relativt obetydliga.

Inskränkningarna i tryckfriheten eller lagbuden mot »missbruk» av densamma, som termen ju brukar lyda, voro ungefär desamma som i vår gällande tryckfrihetsrätt. § 1 bestraffade vad som stred mot den evangeliska läran med böter och smädelse mot Gud med ansvar enligt allmän lag, d. v. s. missgärningsbalken kap. 1 § 1, som stipulerade livets förlust som normalstraff men böter för smädelse som skett »obetänkt och av hastighet». I § 2 förbjöds vid bötesstraff att »bestrida» eller »anfäkta» grundlagarna. Bådadera förbuden utgöra sådana reella inskränkningar i tryckfriheten, som icke gärna kunna betecknas som avsedda allenast att stävja »missbruk» av densamma. Till stadgandet i § 2 ha vi ingen direkt motsvarighet i gällande tryckfrihetsrätt; de tillägg till TFF som 1937 tillkommit för att motverka »statsfientlig verksamhet» åsyfta dock försyndelser, likartade dem, som voro frihetstidens ständer i tankarna, då de stadgade straff mot den, som bestred eller anfäktade grundlagarna. I förordningens § 3 berördes slutligen ärekränkningsbrotten. Här fäster man sig främst vid straffbudet mot lastande

[1] Intagen hos BRUSEWITZ, Frihetstidens grundlagar s. 451—457.

av eller förklenliga omdömen om rikets ständer, vilket skulle straffas med dödsstraff eller annan svår kroppsplikt, närmare reglerad i straffbalkens femte kapitel. Vidare förbjöds smädelse av konungen, kungliga huset, rådet samt ämbetsmän och enskilda vid straffansvar enligt tillämpligt lagrum i allmänna lagen. För rätta bedömandet av det stränga straffet mot smädelse av ständerna bör man hålla i minnet, att även lastande av konungen, drottningen eller tronföljaren samt äreröriga tillvitelser mot rådet vid denna tid bestraffades med livets förlust. Straffets stränghet tyder därför inte på någon avsikt att särskilt beivra mot ständerna riktade tryckfrihetsmissbruk. Smädliga utlåtelser om främmande makt förbjödos dessutom liksom sådant, »varigenom en uppenbar last främjas eller försvaras och således med ärbarhet, en rättskaffens naturlig och kristelig sedelära, samt dess grunder icke överensstämmer». Straffet i dessa fall var böter. Förordningens § 5 fastslog så i direkt följd på de stadgade inskränkningarna av tryckfriheten, att dessa icke fingo »dragas» eller »förtydas» utom sitt bokstavliga innehåll. Allt som icke klarligen stred mot lagen skulle enligt detta lagrum vara »lovgivet att skriva och trycka».

Den hittills icke berörda § 4 innehöll åtalsreglerna. Dessa äro i så måtto märkliga som var och en tillerkändes rätt att föra talan vad beträffar brott mot tryckfrihetsförordningen. Denna *actio popularis* torde böra uppfattas som avsedd att utgöra en garanti för ett rätt bruk av tryckfrihetsförordningen. Funnes bestämmelsen icke, skulle ju det makthavande partiet och dess ämbetsmän ha haft möjligheter att genom åtalspolitiken ingripa mot motståndarnas eventuella lastande av ständerna eller »anfäktande» av grundlagarna men lämna meningsfränderna frihet att när de önskade träda dessa stadganden för nära.[1] Justitiekanslern, vilken från 1766 skulle tillsättas icke av konungen utan av ständerna och endast för tiden intill nästa riksdag, ålades att övervaka förordningens efterlevnad med förpliktelse att anställa åtal vid brott mot densamma. Åtal skulle ske vid »vederbörande domstol», d. v. s. underrätten i stad där tryckeriet var beläget såsom *forum delicti*.[2] Laga rättegångsformer skulle iakttas. Kvarstadsåtgärder kunde icke företas av åklagaren annat än efter domstolens förordnande och förstörande av en tryckt skrift kunde ske först sedan den blivit »slutligen

[1] Åt grundlagsbegreppet ger § 2 en materiell definition: »Svea rikes orygglige grundlag är, att en konung skall vara, han och ingen annan regera riket sino med och icke utan, mindre emot riksens råds råde efter de av ständerna gillade och fastställda lagar samt efter honom dess manliga bröstarvingar på sätt, som RSt:s förening angående successionen av år 1743 förmår; att ingen annan makt må äga lag stifta eller förändra än rikets lagligen församlade ständer likmätigt deras riksdagsmannafullmakt; att ej något ståndS privilegier utan med alla fyra ståndens enhälliga samtycke kunna vidröras eller förändras; ej nya skatter och utlagor utan RSt:s vetskap, fria vilja och samtycke riket påläggas, samt ty förutan varken krig få begynnas eller riksens mynt till skrot och korn förhöjning eller avslag undergå; såsom ock riksens råd var för sig äro alltid ständer för sina inför K. Maj:t givna rådslag samt ämbetsmän för deras förrättningar till ansvar skyldiga.»

[2] Jfr RYDIN s. 163 noten.

för skadlig och förbjuden ansedd». Anmärkningsvärt är det stränga rekonventionsansvar, som uttryckligt stadgades i det »käranden», om å'al gjorts »utan tillräckliga skäl» skulle stå »samma straff, som den anklagade bort undergå, om han brottslig varit». All av det falska åtalet uppkommen skada skulle jämväl enligt uttryckligt stadgande ersättas.

Ansvaret för brottslig skrift ålåg enligt § 4 principiellt författaren. Boktryckaren var emellertid ansvarig, om han icke på titelbladet utsatt författarens namn eller förmådde styrka, vem som vore författare.[1] Boktryckare, tryckningsort och årtal skulle anges å varje tryckt skrift. Skyldigheten att avlämna granskнings- och arkivexemplar blev likaledes ånyo fastslagen.

I en serie stadganden, begynnande med förordningens § 6, genomfördes full offentlighet för allmänna handlingar. Sekretessen i vars skydd tidigare orättfärdighet av varjehanda slag begåtts och misstag fördolts skulle bort. För detta ändamål skulle var och en ha rätt att ta del av alla myndigheters och av ständernas handlingar och beslut. Den stränga påföljden av ämbetets förlust stadgades för ämbetsman, som icke genast till envar som anmälde sig utlämnade vad denne begärde. Full frihet påbjöds att genom trycket utge offentliga handlingar och att till behandling uppta staten rörande ämnen. § 12 förklarade slutligen, att »friheten i pennor och tryck» skulle utsträckas så långt, »att alla de synnerliga dels hemliga, dels mer bekanta händelser eller bekanta anekdoter, vilka under framfarna regeringar, så här i riket som annorstädes, sig tilldragit, må tillika med politiska reflexioner över desamma få allmänna göras».

Tryckfrihetsförordningen innehöll intet allmänt censurstadgande. Censurstadgandena upphävdes, censorsämbetet avskaffades och kanslikollegiets censurerande uppgifter slopades. »Komma auktorerna själva» heter det »jämte boktryckarna för det, som i trycket utgives, efter denna vår nådiga förordning ... att ansvariga vara.» Kanslikollegium och vederbörande konsistorium skulle dock vidbliva tillsynen över »skadelige böckers införande och försäljande på boklådorna» och hålla sin hand över, »att ej några förbjudna och förföriska böcker, antingen uti teologiska eller andra ämnen, måge få utspridas». Manuskript, som anginge läran och »våra kristendomsstycken», skulle före tryckningen överses av närmaste konsistorium och av detta förses med *imprimatur*, vilket jämväl skulle tryckas å skriften. Till värnet av detta enda kvarstående censurstadgande påbjöds bötesstraff för boktryckare, som förbröt sig mot detsamma.

»Vi Adolf Fredrik etc. göre veterligt, att då vi eftersinnat den stora båtnad allmänheten av en rättskaffens skriv- och tryckfrihet tillflyter, i det en obehindrad

---

[1] Att därvid *skriftligt* bevis vore erforderligt synes lagtexten icke bestämt ge vid handen. Där säges i första stycket, att boktryckaren, om författaren önskade vara onämnd, skulle taga »till sin säkerhet hans skriftliga bevis, att han skriften författat». Stadgandet ter sig mera som ett *råd* till boktryckaren, som i paragrafens andra stycke säges skola bli från ansvar fri, om han »gitte» bevisligen »uppgiva» författarens namn. Jfr ASK s. 118 f. och KU nr 14 vid 1869 års riksdag s. 4. RYDIN s. 163, annan uppfattning.

inbördes upplysning uti varjehanda nyttiga ämnen icke allenast länder till vetenskapers och goda slöjders uppodling och utspridande, utan ock giver en var av våra trogna undersåtar ymnigare tillfälle, att dess bättre känna och värdera ett visligen inrättat regeringssätt; ävensom ock denna frihet bör anses för ett av de bästa hjälpmedlen till sedernas förbättring och laglydnadens befrämjande, då missbruk och olagligheter genom trycket bliva för allmänhetens ögon ådagalagda, så hava vi i nåder funnit de förra i detta mål gjorda författningar tarva den behöriga rättelse och förbättring, att all tvetydighet och ett sådant tvång, som med det påsyftade ändamålet ej bestå kan, måge ur vägen röjas.» Författarna av denna ingress till 1766 års tryckfrihetsförordning ådagalägga en betydande erfarenhet om tryckfrihetens politiska värde och dess funktion i samhället. Själva utformningen av förordningens stadganden tyder på omdöme och insikt. Förordningen besitter otvivelaktigt en mognad till form och innehåll, som knappast varit att förvänta med hänsyn till den svenska tryckfrihetens föregående. 1766 års tryckfrihetsförordning har blivit förebildlig för framtiden. Den uppfyllde, skriver Rydin[1], — om man bortser från det påbjudna straffansvaret vid smädelse mot ständerna och stadgandet i § 2 — »de anspråk på rättvisa och billighet, som man med hänsyn till lagstiftningens ståndpunkt på denna tid kunde vänta.»

Under tiden närmast efter förordningen utkom en mångfald skrifter av trycket. Den offentliga debatten blev intensiv men också ofta hätsk, ovårdad och ovederhäftig. Pontus Fahlbeck[2], som såg med en viss pessimism på den vidsträckta tryckfriheten överhuvudtaget såsom ett »vapen åt de onda tankarne kanske ännu mer än åt de goda», tolkar detta överflödande och ofta underhaltiga skriftställeri som ett belägg på, att den genomförda tryckfriheten inte förmådde råda bot på tidens onda, enligt hans mening ständerväldet självt. Den följande tiden visade ingen bättring, framhåller han. »Ja, den fulla tryckfriheten mera skadade än gagnade. Ty under den våldsamma partistriden öppnade den blott nya kanaler att sprida dess gift. Och det politiska livets största onda, bestickningen med främmande guld, blomstrade mer än någonsin.» Nu är det utan tvivel mera en politisk fråga, huruvida ett absolut statsstyre i händerna på ett parlament är ett »ont» i samhället eller icke. Utdömandet av ett system, varinom besticklighet och godtycke i stor utsträckning florera och ständiga avsteg från gällande lagar ske, innefattar däremot icke ett värdeomdöme i samma mening. Här rör det sig väsentligen om en tekniskt social fråga. Att just hemlighetsmakeriet och förtrycket av det fria ordet under »frihetstiden» utgjort den väsentliga orsaken till dess statsskicks s. s. a. tekniska brister förefaller icke oantagligt. Enär tryckfrihetsperioden 1766 till 1772, då det samhällslivet nyordnande gustavianska skedet inbröt, blev av helt kort varaktig-

[1] S. 162. Rydin anser § 2 innehålla ett stadgande av »obehörig» natur. Hans kritik av straffet för smädelse av ständerna synes något överdriven. Jfr ovan s. 163 f.

[2] Regeringsformen i historisk belysning s. 210 ff.

het, föreligger dock ingen möjlighet styrka en sådan mening. Fahlbecks uttalanden, att tryckfriheten mera skadade än gagnade och icke förmådde radikalt råda bot på tidens onda, kunna emellertid å sin sida icke finna något stöd i det faktum att missbruk av tryckfriheten obestridligen ägde rum. Lossandet av bojor, som binda yttrande- och tryckfriheten, leder erfarenhetsmässigt alltid till en onormalt stegrad litterär och politisk aktivitet under tiden närmast efter den vunna friheten.[1] Att genomförandet i vårt land av en aldrig tidigare erfaren tryckfrihet skulle under tiden närmast därefter — som också blivit kallad en »det fria ordets slyngelålder» — medföra ett visst överdåd i den nya frihetens bruk är så naturligt, att man därav inte utan vidare torde få dra vittbärande slutsatser om det sociala värdet överhuvudtaget av den inrättade tryckfriheten.

Den gustavianska tiden.

Genom sin § 39 avskaffade Gustaf III:s regeringsform av den 21 augusti 1772 alla från 1680 till tiden för den nya regeringsformens antagande såsom grundlag ansedda stadgar. Man har ansett, att härmed även 1766 års tryckfrihetsförordning vore upphävd.[2] Denna mening bestyrkes av att den nya tryckfrihetsförordning, som kom till 1774, angavs såsom ett »upplivande» eller »förnyande» av den gamla tryckfrihetsförordningen. Det är emellertid förklarligt att man efter statsvälvningen kände sig tveksam om just tryckfrihetens läge. Gustaf III var ju en upplysningsman, som *a priori* kunde antas vara en vän av tryckfriheten — och som f. ö. till en början helt säkert var det. Grundlagskaraktären av 1766 års tryckfrihetsförordning kunde också bedömas olika. Tryckfrihetsförordningens § 13 förklarade icke direkt, att förordningen *var* grundlag, utan endast att den skulle ha »all den fullkomliga trygghet, som en orygglig grundlag medförer». Definitionen i förordningens § 2 av grundlagsbegreppet nämner icke heller tryckfriheten såsom en »Svea rikes orygglige grundlag». Det straffbud som i § 2 stadgades mot den, som »bestred eller anfäktade» grundlagarna borde därför — om man tar hänsyn till förordningens proklamation om en restriktiv tolkning av bestämmelserna med inskränkningar i tryckfriheten — icke ha kunnat åberopas mot den, som skrev emot tryckfrihetens principer.

Ett visst laga stöd förelåg alltså för meningen, att 1766 års tryckfrihetsförordning även efter 1772 vore gällande. Det är ett faktum att förhållandena till en början icke förändrades. Censur infördes ej och offentlighetsprincipen vad beträffar allmänna handlingar bibehölls. Ett flitigt skriftställeri fortsatte även, särskilt för att skapa opinion för den skedda regementsförändringen. I Dagligt Allehanda hade emellertid diskussion om tryckfrihetsförordningens giltighet

[1] Jfr nedan s. 183 ff. Märk även uppgiften hos EMMELIN s. 7 not 2.

[2] Se t. ex. NAUMANN I s. 378 eller RYDIN s. 165.

1774 kommit att upptagas mellan Daniel Helsingius, som försvarade tryckfriheten, och historiografen A. Schönberg, som anföll den. I denna fejd uppträdde nu som »tertius interveniens» den beryktade processmakaren och paskillförfattaren hovrättsassessorn P. J. Höppener.[1] Denne, som varit behjälplig vid statsvälvningen, bör väl ha varit i viss mån initierad i fråga om konungens mening. Han opponerade nu mot, att tryckfriheten oförmärkt skulle få krypa »under kanslikollegii jurisdiktion och svenska friheten under en ny aristokrati» och han dekreterade, att »vi äga nu tryckfriheten under vår välsignade konungs regering och på det fullkomligaste sätt». 1774 blev frågan direkt aktuell därigenom att Svea hovrätt i ett inträffande fall icke ville anse den rätt att utbekomma och trycka rättegångshandlingar, som stadgats i 1766 års tryckfrihetsförordning, såsom alltjämt gällande utan hänsköt till konungen denna frågas avgörande. Tryckfriheten var ju tillkommen väsentligen som ett remedium mot godtycke från ämbetsmännens sida. Det är därför naturligt, att dessa icke sågo den med blida ögon. Hovrättens pluralitet menade också, att tryckfrihetsförordningen stred mot den nya regeringsformens anda och »konungens ämbetsmäns värdighet, emedan den sätter dem under publicitetens censur, då de enligt regeringsformen endast voro ansvariga för Konungen allena».[2] De byråkratiska synpunkterna gjorde sig gällande även i rådet. När Gustaf III beredde sig att »uppliva» tryckfriheten genom en ny förordning i ämnet, får han anses ha intagit en motsatsställning till ämbetsmännens önskemål och meningar. Frågan gällde i realiteten icke det juridiska problemet om den gamla tryckfrihetsförordningens giltighet utan det politiska om tryckfrihet skulle råda eller ej. Gustaf III förklarade sig vara en vän av tryckfriheten och tryckfrihetens vänner uppfattade hans åtgärder som steg i deras intresse. Om Höppener yttrade tryckfrihetsvännen Gjörwell i brev till Schönberg den 2 maj 1774, att »denne Hannibal har efter min tanke skyndat på den nya förordningen». I sitt stridsmod begärde Höppener att i avskrift få del av de till Kungl. Maj:t inkomna handlingarna i den nämnda tryckfrihetsfrågan. Ansökan ställdes till konungen varföre den skulle inges till nedre justitierevisionen. Registratorn vägrade emellertid motta densamma. Höppener begav sig då till slottet, där han icke fick träffa konungen, vilken dock synes ha befallt att skriften skulle mottas. I anledning av att Höppener skulle ha svurit i slottstrapporna kom därefter en långvarig och uppseendeväckande rättegång till stånd, där även de aktuella tryckfrihetsfrågorna

[1] SYLWAN har i HT 1893 skrivit en roande levnadsteckning över Höppener, som också kastar ett visst ljus över det moraliska tillståndet i tiden. I de av P. A. WALLMARK 1822 utgivna »Strödda handlingar i synnerhet till publicitetens historia i Sverige under de sistförflutna femtio åren» beskrives Höppener i en not (I s. 25) som »utan all tvivel ... en av vårt fäderneslands kunnigaste publicister under den långa och märkvärdiga tid ... som hans författarebana omfattar, likasom han ganska säkert är en av de modigaste, som i något land funnits». Wallmarkska handlingarna lämna intressanta bidrag till Höppeners biografi och särskilt till kännedomen om hans insatser i tryckfrihetsstriden.

[2] Se RYDIN s. 166 noten.

berördes.[1] I den förargelseväckande inlagan hade Höppener skrivit bland annat:

> »Det betydligaste, som kunnat hända, efter den lyckliga regementsförändringen och rikets upprättelse utur aristokraters våld, är deras nyligen gjorda försök emot skriv- och tryckfriheten ... Ingen med sunt förnuft kan tvivla därom, att ju skriv- och tryckfriheten, efter kungl. förordningen den 2 december 1766, under Eder Kungl. Maj:ts spira får äga sitt säkraste beskydd och fulla bestånd så hädanefter som hittills. Men vad anledning och ändamål vederbörande ämbetsmän må hava att angripa den ädlaste delen av folkets rättigheter och sålmedelst sätta svenska friheten kniven på strupen, därom önskar varje ärlig och vettig svensk man så mycket hellre vara underrättad genom trycket som säkerhet om Eder Kungl. Maj:ts och Rikets rätt samt med vad thy gagneligast hava må, är ändamålet både av regeringsform och ämbeten ... Att nu lämna dessa medel, skriv- och tryckfriheten uti ämbetsmannavåld är att lämna själva *jura majestatica* till usurpation och däruti ligger grunden till det mesta våld och alla de dområn, som av aristokrater ännu i dag utövas under rubrik av justice; ty så visst som en redofordrande och en redoskyldig äro emot varandra opponerade, så naturligt är ock det, att en ämbetsman ej giver mera upplysning om sina göromål, än han själv behagar, när makten är i hans händer.»[2]

Konungens fördragsamhet mot denna skarpa om ock rätt lösligt hopfogade skrift — han hade f. ö. tidigare avrått kanslikollegium från att åtala Höppener för dennes uttalanden i striden mellan Helsingius och Schönberg —, hans tidigare förbindelse med Höppener liksom det löfte han 1772 skall ha givit denne, »att tryckfriheten skulle bliva bibehållen»[3] tyda på, att konungen var införstådd med Höppeners uppträdande. Sylwan uttalar också förmodandet, att Höppener varit framskickad av den dramatiskt lagde konungen för att ge ökad effekt åt dennes uppträdande i rådet såsom en förkämpe för tryckfriheten.[4] 1774 års »förnyade förordning och påbud angående skriv- och tryckfriheten», som nu kom till, skulle under sådana förhållanden kunna betraktas såsom ursprungligen avsedd att verkligen tjäna tryckfriheten och Gustaf III:s högstämda lovsång till denna i rådet skulle också vara att uppfatta såsom allvarligt menad. Det var f. ö. vid denna tidpunkt överensstämmande med Gustaf III:s politik att befrämja tryckfriheten.

»Missbruk är en följd av mänskliga svagheten», yttrade konungen i sitt anförande i rådet den 26 april 1774, då den nya tryckfrihetsförordningen utfärdades[5], »den finnes i de bästa inrättningar. Skulle man ej tillåta någon nyttig inrättning av farhåga för missbruk, som därav kunde födas, blev aldrig något gagneligt gjort i det allmänna». Till dessa ord, som Strindberg i »Svenska Folket»

---

[1] Se SYLWAN, Höppener s. 335 och följande sidor, där han noggrant skildrar denna Höppeners rättsstrid. Om denna lämna också Wallmarkska handlingarna I upplysning.

[2] Wallmarkska handlingarna I s. 76 ff.

[3] SYLWAN Höppener s. 336 not 1.

[4] SYLWAN, Höppener s. 340.

[5] Se Wallmarkska handlingarna II s. 112 ff.

karakteriserat som »en gång för alla det stående svaret mot tryckfrihetens fiender», fogade konungen reflexionen, att tryckfriheten 1766 blivit mottagen med allmän glädje. Sådana missbruk, som förekommit närmast efter 1766, behövde man efter statsvälvningen ej längre frukta. »Lagen kan nu handhavas med den styrka, som allmänna freden äskar; och för att ej återföras till dessa olyckliga tider, fordras att tryckfriheten, beskyddad och bibehållen, upplyser allmänheten om dess sannskyldiga väl och låter regenten ej vara okunnig om folkets tänkesätt.» Karl XII:s olyckor och frihetstidens oreda syntes konungen orsakad av de gångna tidernas presstvång. Eljest hade tryckfriheten kunnat upplysa Karl XI om »dess sannskyldiga väl» och Karl XII om »dess sannskyldiga ära». Ty »en konung får igenom tryckfriheten veta sanningen, som man med så mycken omsorg, och, tyvärr! ofta nog med så mycken framgång för honom döljer». Tryckfriheten åvägabringar, att »ämbetsmän njuta den förmån att emottaga välförtjänta och oförfalskade beröm, eller ock äga de tillfälle att upplysa allmänheten över falska uttydningar av deras göromål. Folket äger äntligen den säkerhet att frambära dess klagan, den tröst att sig beklaga och ofta bliva övertygade om ofoget av dess klagan.» Ledsagad av dessa högstämda och om kärlek till tryckfriheten vittnande motiv kom så 1774 års tryckfrihetsförordning till.[1] Den skulle vara att betrakta som en »förnyelse» av 1766 års förordning och endast innehålla några av det nya regeringsskicket föranledda ändringar av denna. Den nya förordningen saknade emellertid framförallt den grundlagskaraktär, som tillerkänts 1766 års förordning. Det uttalades visserligen även i 1774 års förordning, att ingen skulle få understå sig att planera några ändringar av densamma. I själva verket var emellertid tryckfriheten helt beroende av konungens godtycke. Han kunde efter gottfinnande upphäva eller inskränka den utlovade friheten och den gustavianska tiden uppvisar också en serie ingrepp i denna. Från Voltaire erhöll Gustaf III dock efter förordningens utfärdande en ärebetygelse för sitt frisinne: »Det är Eder, som mänskligheten har att tacka för nedbrytandet och förstörandet av de skrankor, som okunnigheten, fanatismen och den falska politiken satt emot dess framsteg.»[2]

Liksom 1766 års förordning påbjöd den nya förordningen principiell tryckfrihet, som allenast skulle få inskränkas genom de i förordningen uttryckligen angivna undantagen. Redan principstadgandet — förordningens § 12, motsvarande § 13 i 1766 års förordning, — »varnade» och »befallde» dock undersåtarna att avhålla sig från »otjänligt, bittert, förklenligt och missfirmande skrivsätt». Den som förbröt sig häremot skulle ej bli ostraffad. Förutom genom att nedskära rätten att utbekomma offentliga handlingar för tryckning införde den nya förordningen en mycket påtaglig inskränkning av tryckfriheten genom sin § 2. Det gjordes till högmålsbrott, medförande dödsstraff enligt missgärningsbalken, att »kvälja regeringsformen och vår konungaförsäkran av den 21 augusti

[1] Förordningen är intagen hos Modée X s. 288 ff.

[2] Se Rydin s. 167.

1772 jämte vår och rikets majestät, höghet och rätt». Den som genom att bryta häremot gjorde sig saker till högmålsbrott vore att anse »för vår och rikets fiende» Detta var ett för allt politiskt skriftställeri mycket vådligt stadgande. Det hände också senare, att en författare och en tryckeridisponent med stöd av detta lagrum blevo dömda till halshuggning för en artikel mot brännvinsregalet. De blevo dock benådade.[1]

Ett stadgande i den nya förordningen, som också satte tryckfriheten i särskild fara och som kom att bli ett slags inkörsport för de senare ingreppen mot pressen, var ansvarighetsregeln i § 4. Boktryckaren gjordes här ansvarig lika med författaren, så snart han icke kunde uppge dennes namn och med fulla bevis stödja sin uppgift. Det gick icke för boktryckaren att fria sig genom en hänvisning till det å skriften utsatta författarnamnet. Var detta oriktigt blev boktryckaren ansvarig. Även om han själv duperats angående rätte författaren till en av honom tryckt skrift, skulle han »utan vidare omväg» stå ansvaret. Gällde det brott mot § 2, vilka voro belagda med dödsstraff, var boktryckaren alltid »lika ansedd med auktorn». Härigenom etablerades nu i själva verket en boktryckarens censur, utövad med den stora stränghet försiktigheten bjöd och utan den kunskap och bildning, som dock kännetecknat de statliga *censores librorum*.

Snart följde påbud av skilda slag, vilka inskränkte den givna tryckfriheten. I sig själva stränga och med en förlamande inverkan på det fria skriftställeriet bidrogo dessa åtgärder också att skapa osäkerhet och oro för kommande restriktiva regeringsåtgärder. Denna osäkerhet blev kännetecknande för den gustavianska epoken i dess helhet. År 1780 påbjöds genom en kungörelse den 6 maj[2] en förändring av ansvarighetsreglerna, som ytterligare skärpte boktryckarecensuren. Boktryckaren gjordes nämligen *ensam* ansvarig för innehållet i tryckt skrift med undantag allenast för brott mot den ovannämnda § 2 i tryckfrihetsförordningen och de i § 3 upptagna brotten i form av angrepp mot konungen, rådet eller ständerna. I dessa fall var författaren ansvarig men därjämte boktryckaren, som följaktligen icke i något fall kunde freda sig från straff. Vid iteration skulle han vid tredje resan även i fråga om de lindrigaste brottsfallen dömas sin rätt att utöva näringen förlustig samt till fängelsestraff på minst tio år. Såsom anledning till denna lagstiftning anfördes, att en del boktryckare av överdriven egennytta tagit sig före, att trycka allt som tillställdes dem. Genom denna motivering blevo de alltså nära nog ålagda att utöva censur. Med fullt fog anmärker Rydin[3] om denna lagstiftning, att en tillämpning av dess principer på andra områden av straffrätten skulle leda till sådant som att ansvaret för mord överflyttades från mördaren till smeden eller till hantverkaren, som förfärdigat mordgeväret. Tvångslagstiftningen utbyggdes 1785 genom en K. M:ts »Tilläggning» av den 3

[1] Rydin s. 170 not 2

[2] Se Modée XII s. 42 f.

[3] S. 172.

maj.[1] En ny censurform infördes, nämligen teatercensuren. Teaterpjäser på svenska språket fingo ej tryckas eller uppföras, utan att ha blivit anmälda hos hovkanslern och tillerkända privilegium. Avsikten härmed angavs vara att värna om »den goda smaken, språket och sederna» samt att bevara aktningen för stånd och ämbeten.

Genom samma »tilläggning» verkställdes också — även nu i form av lagstiftning om boktryckarna — ett allvarligt ingrepp i den periodiska pressens frihet. Såsom en ersättning åt boktryckarna för deras censurerande gärning betygade konungen dem sitt välbehag genom att tillerkänna dem ensamrätt att utge periodiska publikationer. Såsom villkor i varje särskilt fall erfordrades konungens privilegium, vilket när som helst kunde återkallas.[2] I privilegiet skulle enligt 1785 års skrivelse till kanslikollegium föreskrifter jämväl lämnas om de ämnen, vilka skulle i den ifrågavarande periodiska publikationen få behandlas. Kanslikollegium skulle erhålla granskningsexemplar och övervaka privilegieföreskrifternas efterlevnad. Genom dessa stadganden hade *indragningsmakten*, som under Karl XIV Johans regering skulle åstadkomma så mycket rabalder, introducerats i vår tryckfrihetslagstiftning.

Då ständerna 1786 begärde lättnader i presslagstiftningen genmälde konungen, att han vid utfärdandet av 1774 års förordning ej räknat med de missbruk av tryckfriheten, som sedermera kommit i dagen, och vidtog ingen åtgärd.[3] 1787 utfärdade han en kungörelse med varning mot »obehöriga och vrånga omdömen över Kungl. Maj:ts författningar», varigenom det i tryckfrihetsförordningens § 2 stadgade dödsstraffet för högmålsbrott gjordes tillämpligt å varje uttalande mot en kunglig författning.[4] I skrivelse den 9 febr. 1792 förbjöds slutligen tryckning och utgivning av handlingar, som rörde det allmänna.[5] Man hade nått fram till det tillstånd av sekretess, som hade kännetecknat frihetstiden. Samma år timade kungamordet.

Det skulle blotta stor brist på realitetssinne att vilja kännetecknа den tid, som nu följde, som i någon mån en tryckfrihetens tid. Under första delen av Gustaf

---

[1] Se Wallmarkska handlingarna II s. 123 ff.

[2] Enligt tilläggningen kunde även kanslikollegium meddela privilegium. En kungl. skrivelse till kollegium den 29 aug. 1785 innehöll bl. a. att konungen hädanefter ensam skulle bevilja privilegium. Skrivelsen innehåller också de närmare bestämmelserna för den införda indragningsmakten samt en deklaration om, att konungen ej vill återta någon del av den en gång beviljade tryckfriheten, vilken vore »överensstämmande med regeringssättet». Se Wallmarkska handlingarna II s. 126 ff.

[3] Rydin s. 175.

[4] Se Modée XIV s. 92 f.

[5] Wallmarkska handlingarna II s. 131 ff. Skrivelsen finns också avtryckt bland de i den i Köpenhamn 1795 utgivna tidskriften Nordia publicerade »Handlingar som visa de dels i slutet av Gustaf III. regering, dels under denna utkomne inskränkningar i svenska tryckfriheten».

III:s regering hade tryckfrihet dock rått och de senare påbjudna inskränkningarna i denna uppvisa en viss planmässig allmängiltighet, som kunde ge visst fog åt antagandet, att godtyckliga, kasuella ingrepp i tryckfriheten från den kungliga maktens sida inte skulle vara att förvänta. Dylika ingrepp förekommo visserligen, men inte på långt när i samma utsträckning, som under Gustaf IV Adolfs tid. Vid bedömandet av de författningar av mer principiell innebörd, som nu till en början skola vidröras, har man därför att hålla i minnet, att pressen, de här och där förekommande frihetsvänliga uttalandena till trots, såsom underkastad ett fullständigt kungligt godtycke icke åtnjöt någon verklig frihet.

Närmast efter kungamordet infördes censur av alla politiska skrifter. Sådana skulle av boktryckarna uppvisas och göras till föremål för granskning. Först efter erhållet *imprimatur* fingo de befordras till trycket.[1] Ett par månader senare skulle emellertid en ny tryckfrihetsförordning se dagen. Dess upphovsman var Reuterholm. Han uppträdde som en frihetsvän, bringande en ny tryckfrihet och hans tryckfrihetsförordning lär ha blivit mottagen med hänförelse, om än de mera skarpsynta andarna betraktade den med viss berättigad skepsis.[2]

Kungl. Maj:ts nådiga förordning om en allmän skriv- och tryckfrihet den 11

[1] Se RYDIN s. 177 noten.

[2] Thorild, som med »en slags bestörtning av glädje» hälsade Reuterholms övertagande av den verkliga makten under förmyndareregeringen, som starkt sympatiserade med princip-uttalandena i tryckfrihetsförordningen — »den nya regeringens första charm och skönhet» heter det ännu i hans rättegångsskrifter — och som förklarat dess inledning »så kraftig och hög, att från urminnes tid hörde icke svenska män en så stor redlighet tala till dem på ett så stort sätt», var dock icke blind för förordningens brist på »juridisk fullkomlighet» och dess underlåtenhet att kännetecknа vad som skulle anses brottsligt i angivande av »klar och bestämd handling». Icke långt därefter fick Thorild nogsamt erfara, vartill förordningen kunde nyttjas, då han för sitt företal »Ärligheten» till skriften »Allmänna förståndets frihet» åtalades och, efter yrkande om dödsstraff, den 22 febr. 1793 dömdes till fyra års landsflykt. Man fruktade i honom en farlig jakobin och säkerligen bidrog den upprörda stämningen under det omedelbara intrycket av Ludvig XVI:s kort förut timade avrättning till straffets stränghet — hovrätten hade endast dömt Thorild till 14 dagars fängelse. Vad som ansågs särskilt förgripligt i hans skrift var kravet:

> »Giv oss då det Allmänna Förståndets frihet, ärligen och rent innan den med blod och våld tages. Se icke på former, akter och statuter. Ty i själens grund erkänner ingen klok och ärlig man någon annan grundlag än det mest rätta enligt det mest fria och uppenbara bevis.
>
> Dessa Fyra Rikets Stånd — visar icke vår historia genom tidevarv av våld, svek och elände, att de äro De Fyra Rikets Obestånd? Erövra dessa fyra barbariska nationer. Gör oss till Ett folk.»

Thorild försvarade sig framför allt med temat att han icke velat uppmuntra till men väl varna för samhällskatastrofer: »faran av det, som uppenbart säges, är ingen; men den är ofta stor av det som hemligen tänkes.» Han förde sin talan mot åklagaren med stor talang, stoiskt klagande bl. a. över att icke endast stå under hot att mista livet utan att därtill vara tvungen att »först marteras av det som är värre än fängelser och hotelser: av slät juridik». Några av hans inlagor finnas avtryckta i Wallmarkska handlingarna I s. 113 ff. Se även WARBURG s. 463 ff.

juli 1792[1], vilken betecknats som »det vältalighetsstycke, som man kallat en tryckfrihetsförordning», är utan tvivel ett praktexempel på den gustavianska tidens oklara och överlastade lagstil. Dess tillkomststund betecknade förordningen själv som den stund, »då förvillade och skilda bröder med fullkomlig glömska av det framfarna, rörda, kastande sig i varandras armar, att desto fastare och oupplösligen åter tillknyta enighetens störda sälla föreningsband». Den tryckfrihet, som nu instiftades, skulle bli »ett lysande mönster för andra folkslag». I förordningen prisades tryckfriheten i högstämda ordalag. Där stod: »att allmän upplysning är första och vissaste steget till allmänt väl, samt att friheten i tankar och tryck är en av ett fritt folks dyrbaraste tillhörigheter och en oskattbar gåva, den Skaparen själv förlänt människosläktet och den man icke utan att misskänna och oförrätta dess i naturen grundade rättigheter kan avkorta». Tryckfriheten »upplöser skadliga fördomar, skingrar fåkunnighetens mörker». Denna frihet borde ej »lida av tvång eller kvävas och borttvina under myckenheten av de flera mot varandra stridande författningar, vilka ifrån längre tider tillbaka i detta ämne utkommit». Med den nya förordningen var det meningen att »för framtiden öppna ett ljusare tidevarv, för sanningen och folkets röst en väg att framtränga till tronen, för oskuldens och den förtrycktes klagan en lätthet att komma i dagen, för rättvisan en styrka, för mannamån, våld och orättrådighet en skräck, för den dygdige, den gode medborgaren en seger, för den brottslige och lastfulle en fasa, för den fattige ett stöd, för den lidande en tröst och för oss själva den mest tillfredsställande belöning». Lagstiftaren framhöll flitigt sina välmenta avsikters »renhet», men visade också att dessa avsikter icke helt voro den svärmiskt hänförde frihetskämpens. De, som kunde komma att »missbruka» författningen, erinrades bistert om, att de icke hade någon misskund att vänta. »Det är visserligen icke åt dessa avgrundens foster vi härigenom velat giva ett vidsträcktare utrymme, tvärtom skall vår högsta omsorg och bemödande alltid vara, att dem på det sorgfälligaste söka kväva, mota och straffa.»

Till alla dessa allmänna uttalanden om en vidsträckt tryckfrihet lades inskränkningar i denna, som kunde inrymma snart sagt vad som helst. Förbjudet var att skriva allt, som var »anstötligt eller stridande emot vår rätta trosbekännelse och den rena evangeliska läran», liksom sådant, som var »smädligt emot det högsta väsendet, vars oskrymtade sanna dyrkan allena kan bereda vår närvarande och tillkommande lycksalighet». Förbjudet var också att »göra något försök» mot »regeringssättet, eller emot moralen och goda seder» ävensom att »med något, som förklenligt eller anstötligt vara kan emot utrikes hov och makter, framkomma». Till sist förbjöds helt allmänt att med »paskiller eller smädeskrifter orena de pressar, vilka endast böra vara sanningens rena språk helgade och förbehållne».

Det förklarades, att all censur utom konsistoriernas granskningsrätt över religiösa skrifter skulle upphöra, liksom också alla äldre och nyare författningar, som rörde tryckfriheten. Det skulle utan särskilda privilegier stå var och en fritt

[1] Se Modée XV s. 283 ff.

att utge alla slags publikationer. Beträffande ansvarigheten uttalades, att författaren under skriften skulle teckna sitt namn, vilket skulle tryckas, »och behöva boktryckarna till deras säkerhet för allt ansvar ej annat än detsamma, då skriften icke något innehåller, som emot de ovannämnda förbehåll finnes stridande».

Ett halvår efter tryckfrihetsförordningens utfärdande, nämligen den 21 december 1792, utfärdades en »varning» mot överträdande av tryckfrihetsförordningen.[1] Anledningen härtill är, att »vi med högsta missnöje förnummit, huru åtskillige antingen oförståndige eller kitslige författare vågat att uti deras skrifter driva och försvara sådana förgripliga satser, vilka icke mindre påsyfta än upphävandet av regeringssättet, av den i samfundet fastställda ordningen och av det lugn och den säkerhet, som var man i samhället och under lagen njuta bör». Det påbjöds nu, att alla skrifter, såväl svenska original som översättningar skulle straffbedömas enligt §§ 1, 2 och 3 i 1774 års tryckfrihetsförordning, vilka lagrum upplivades till full giltighet. Det tillades, att boktryckaren skulle anses lika ansvarig med författaren, om den tryckta skriften innehöll »försök till grundlagarnas tadlande och angripande».

I hertig Karls »underdåniga berättelse om rikets tillstånd given till Kungl. Maj:t på rikssalen den 1:sta november 1796 då Kungl. Maj:t själv emottog rikets styrelse»[2] berör hertigen också tryckfrihetslagstiftningen under förmyndarregeringen. Den av Gustaf III givna tryckfriheten hade därunder upplivats, yttrade han, detta för »att i folkets upprörda sinnen stärka övertygelsen om min oavbrutna omsorg för allt, som kunde leda till allmänt och enskilt väl samt skingra de töcken, som vid framfarna tidsskiften nog allmänt ville förblinda folken i anseende till regeringens avsikter». Med Gustaf IV Adolfs personliga tillträdande av riksstyret stegrades förtrycket ytterligare. I en den 26 mars 1798 utgiven kungörelse »angående ansvar för brott och förseelser emot Kungl. Maj:ts förordning om skriv- och tryckfriheten»[3] skapades en grundval för en strängare regim. Kungörelsen stipulerade — alltjämt tillsammans med fraser om nyttan för allmänhetens upplysning av tryckfrihet — att den av Gustaf III införda indragningsmakten skulle upplivas. För utgivande av periodisk skrift skulle sålunda erfordras konungens eller kanslikollegiets privilegium, vilket kunde indras när som helst. Privilegiet avsåg nu som tidigare endast publicistik med avseende på särskilt uppgivna ämnen. Även teatercensuren återinfördes under hovkanslerns tillsyn. I oktober 1799 kompletterades censuren över skrifter i religiösa ämnen genom ett påbud, att konsistoriernas granskning av sådana skrifter skulle avse också »recensioner av sådana skrifter, fastän de arbeten och skrifter, som recenserats, blivit med behörigt tillstånd tryckta».[4] Rätten att offentlig-

[1] Modée XV s. 356 f.

[2] Se Wallmarkska handlingarna I s. 1—22.

[3] Wallmarkska handlingarna II s. 168 ff.

[4] Wallmarkska handlingarna II s. 172 f.

göra allmänna handlingar gjordes värdelös genom specialförbud mot tryckning av sådana handlingar.[1] Förbud utfärdades sålunda exempelvis mot tryckning av handlingarna i ett tryckfrihetsmål år 1803 mot Jönköpings Allehanda.[2] Den 24 aug. 1804 påbjöds till förhindrande av brott mot »den grannlagenhet, som borde emot en domstol iakttagas, vars åtgärder ej annorledes, än i behörig ordning och å vederbörligt ställe vore granskning underkastade», att vid avtryckandet av protokoll anmärkningar eller noter till desamma icke fingo göras.[3]

Tillsynen över pressen anförtroddes, sedan kanslikollegium 1801 avskaffats, åt hovkanslern med vid hans sida det nyinrättade ämbetet bokhandels- och boktryckeriombudsmannen samt boktryckerisocieteten. Instruktionen för hovkanslerns åligganden i dessa hänseenden utfärdades den 23 februari 1802.[4] För att möjliggöra kanslerns granskning skulle han erhålla exemplar av alla skrifter som trycktes. Han föreskrev nu, att skrifterna icke fingo försäljas, förrän han utlåtit sig över dem, varigenom en förprövning i själva verket etablerades.[5] Boktryckeriombudsmannen hade fri tillgång till alla tryckerier och bokaffärer och kunde härigenom öva kontroll över under utgivning varande arbeten och för hovkanslern inberätta vad som var i görningen. Kanslern å sin sida kunde låta inställa tryckningen av varje skrift han fann misstänkt. Han kunde även föranstalta om kvarstad å misshaglig litteratur utan någon skyldighet att låta kvarstadsåtgärderna följas av åtal. Åtalsmyndighet var justitiekanslern, som efter hovkanslerns anmälan prövade uppkommande åtalsfrågor. Den på detta sätt genomförda fullständiga polisuppsikten över pressen medförde självfallet osäkerhet även i pressens ekonomiska ställning och därmed en förstärkt boktryckarcensur.

För all litterär verksamhet men alldeles speciellt för den politiska pressen blev den gustavianska epoken särskilt i sitt senare skede en svår tid.[6] Maktutövningen över pressen erhåller en intressant belysning av de föreskrifter, som tid efter annan utkommo för att motverka att nyheter från Frankrike och franska revolutionen och kejsardömet trängde in i landet och gåvo näring åt »jakobinska» tänkesätt. Redan Gustaf III förbjöd i en skrivelse den 25 februari 1790[7] veckoskrifter och dagblad att införa något som rörde »de närvarande oroligheterna i Frankrike» eller »franska nationalförsamlingens överläggningar och beslut». Den 9 dec. 1791 kompletterades påbudet så att det kom att gälla alla slags tryckalster. Boktryckarna förbjödos nu vid privilegiernas förlust att

---

[1] Jfr Rydin s. 182 f.

[2] Rydin s. 182 not 2.

[3] Rydin s. 183 not 1.

[4] Intagen hos Klemming & Nordin s. 332 ff.

[5] Se Rydin s. 186.

[6] Se härom Klemming & Nordin s. 335 ff. samt Rydin s. 180 ff.

[7] Wallmarkska handlingarna II s. 133 ff.

trycka något, som kunde äga gemenskap med de »franska sakerna».[1] Under förmyndareregeringen fortsattes förbuden mot behandling i tryck av franska angelägenheter och mot meddelande av nyheter från Frankrike. Ett cirkulär den 17 juni 1794[2] förbjöd avtryckande av »den nuvarande franska konstitutionen eller de förenta amerikanska staternas regeringsform» ävensom alla slags reflexioner över dessa aktstycken, »innan manuskriptet blivit av justitiekanslern översett och medelst hans påskrift till tryckningen frihet lämnad». Här blev alltså ett verkligt censurstadgande infört för vissa fall. Sedan Gustav IV Adolf i »le Moniteur» för den 14 augusti 1804[3] blivit ganska ordentligt uppläxad och den »lojala och tappra» svenska nationen samtidigt fått veta, att Frankrike icke sammanblandade den med »un jeune homme, que de fausses idées égarent, et que la reflexion ne vient pas éclaircir», förbjöd konungen »all införsel uti vårt rike samt underliggande provinser av franska journaler, veckoskrifter och dagblad». Icke heller i Frankrike tryckta böcker och skrifter skulle få införas, ehuru i dessa fall undantag skulle kunna få göras.[4] Förbuden tillökades och preciserades efter hand. Ett boktryckerisocietetens cirkulär av 1804[5] nämner såsom för publicering förbjudna särskilt »nyheter om Buonapartes person, resor, äventyr, om dess släkt och tillgivne, om dess nya lagar, ceremonier och lagstridiga inrättningar». Man skönjer bakom förbudet en viss fruktan för en Napoleons tilltagande popularitet inom landet. Kronan på verket satte Gustav IV Adolf med sina bestämmelser om hur Napoleon skulle tituleras. 1804 förständigades tidningarna, »att då fråga är om f. d. franska republikens förste konsul benämningen av M. Buonaparte, eller M. Napoleon Buonaparte, vilken uti en officiell skrift blivit nyttjad, är den enda som, med uteslutande av all kvalifikation, kan i närvarande ställning anses passande».[6] Den 13 januari 1807 utfärdade boktryckeriombudsmannen till samtliga tidningsutgivare i landsorten »på högvederbörlig befallning» påbudet, att benämningen hädanefter skulle bli N. Buonaparte. Förändringen anbefalldes, enligt vad Wallmarkska handlingarna berätta[7], av den orsaken, att talet 666, som är vilddjurets tal i uppenbarelseboken, ej inträffade på franske kejsaren, så vida ej hans namn skrevs på detta sätt.[8] — Likartade ingrepp i tidningarnas rent redaktionella skötsel gjordes också

---

[1] A. a. s. 137 ff.

[2] A. a. s. 154 ff.

[3] Artikeln finnes avtryckt i Wallmarkska handlingarna II s. 183 ff.

[4] Wallmarkska handlingarna II s. 189 ff.

[5] A. a. s. 195 f.

[6] A. a. s. 193 ff.

[7] II s. 202 f.

[8] Napoleon lär ha skrattat åt förändringen och yttrat: »Cette M. que le Roi de Suède ne permet pas à ses journalistes de mettre à la tête de mon nom, je le ferai mettre à la fin du sien.» *Le Moniteur* skall därefter ha kallat Gustav IV Adolf för »Gustave Adolphe M.». Wallmarkska handlingarna II s. 203.

i andra hänseenden och även inrikespolitiska angelägenheter medförde allehanda särskilda åtgärder mot pressen.[1]

[1] Se Wallmarkska handlingarna II samt RYDIN i noterna till framställningen av tryckfriheten under den gustavianska tiden. — Tidningarna kämpade trots vedervärdigheterna tappert för sina intressen. I ett brev till Gustaf III av 1783 heter det, att tidningar spredos, som voro »uppfyllda av galla och etter, men så slugt skrivna, att justitiekanslern ej kunde attackera utgivarna». Se RYDIN s. 172 f.

II. Tryckfriheten under det nya statsskicket. Tiden före 1937.

Grundlagsverket 1809. 1812 års tryckfrihetsförordning.

Efter revolutionen den 13 mars 1809 släpptes tryckpressarna lösa och den nya friheten togs i flitigt bruk för debatten om statsskicket. Redan innan den konstitutionsgivande riksdagen sammankom den 1 maj hade riksföreståndaren hertig Karl tillsatt en kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till tryckfrihetsförordning, vilket blev lagt till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet.[1] I regeringsformen den 6 juni 1809 intogs emellertid utan att resultat av det igångsatta lagstiftningsarbetet på tryckfrihetens område avvaktades det principiella huvudstadgande, varigenom tryckfriheten blev grundlagfäst. I konstitutionsutskottets memorial till regeringsform den 2 juni 1809 uttalade utskottet sin övertygelse, »att en sann medborgerlig anda icke länge skall saknas hos ett ursprungligen fritt och manligt folk, som njuter en under grundlagens helgd skyddad tryckfrihet». För de liberala kretsar, vilkas vilja genomdrev den nya författningen, utgjorde tryckfriheten en huvudförutsättning för det fria statsskickets bevarande. Därför grundlagfästes på nytt också den för vårt land säregna vidsträckta offentlighet åt allmänna angelägenheter, åt vilken för första gången givits uttryck i 1776 års tryckfrihetsförordning och som därefter intill slutet av 1930-talet hållits vid makt. Den avsåg både att utgöra grundvalen för medborgerlig politisk opinionsbildning och aktivitet och att i hägnet av allmänhetens kritiska, mot förvaltningen riktade uppmärksamhet söka skapa åt vårt land ett från korruption befriat, redbart och laglydigt ämbetsmannastånd.[2] I RF § 85 förklarades som grundlag bland annat »den förordning om en allmän tryckfrihet», som ständerna och konungen »vid denna riksdag» komme att fastställa, och såsom § 86 antogs följande stadgande om tryckfriheten:

> »Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag,

[1] Kommitténs ledamöter voro: G. Adlerbeth, G. Poppius, H. Gabr. Wachtmeister, G. af Wetterstedt, C. v. Rosenstein och C. G. Leopold med P. A. Wallmark som sekreterare.

[2] Se härom RYDIN s. 259 f. Jfr även P. FAHLBECK s. 211 f.

> given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla handlingar och protokoll i vad mål som helst, de protokoll undantagna, som uti statsrådet och hos konungen i ministeriella ärenden och kommandomål föras, må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas. Ej må tryckas banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärenden, vilka böra hemliga hållas.»[1]

Regeringsformen hade emellertid icke tillkommit utan opposition. Emot de vid grundlagsverket segrande liberalerna stod främst det gustavianska partiet.[2] Det Håkanssonska grundlagsförslaget[3], som ju dock icke företräder någon gustaviansk ytterlighetsriktning, hade icke avsett att ge grundlagskaraktär åt tryckfrihetsförordningen. Enligt detsamma skulle endast i regeringsformen (§ 45) inryckas ett konungens »löfte», ehuru detta »under samma helgd och kraft, denna regeringsform innebär», att »tillåta och skydda en sådan frihet i tryck, som befordrar allmän upplysning utan att störa allmänt lugn». Under det arbete, som efter det den ovan återgivna formuleringen av regeringsformens tryckfrihetsparagraf lyckligen genomdrivits ledde fram till 1812 års tryckfrihetsförordning, växte de reaktionära krafterna efterhand till den grad i styrka, att Rydin ansett sig kunna fälla omdömet, att om tryckfrihetsförordningen skolat stiftas ny vid 1812 års riksdag hade tryckfrihetens dagar snart varit räknade.[4]

Det av den av hertig Karl tillsatta kommittén utarbetade förslaget till tryckfrihetsförordning blev överlämnat till konstitutionsutskottet, som jämte sitt memorial den 21 september 1809 vidarebefordrade det till ständerna.[5] Om dess tillkomst har Segerstedt på goda grunder funnit skäl tala för, att den huvudsakliga författaren varit Leopold.[6] Detta synes ha varit Nils v. Rosensteins mening och en mångfald omständigheter i själva förslaget finner Segerstedt också leda till Leopold som dess författare. I sin i »Läsning i Blandade Ämnen» intagna studie »Om svenska tryckfriheten» hade Leopold bestämt hävdat, att lagbestämmelserna om tryckfriheten måste vara noggrant fixerade och entydiga, så att intet spelrum eller så ringa som möjligt lämnades åt åklagares eller domares godtycke.[7] Samma tendens går igen i kommittéförslaget — liksom i

---

[1] I paragrafen ha de ändringarna sedan 1809 gjorts, att 1909 orden »ministeriella ärenden och» på grund av den ministeriella konseljens upphävande borttagits, att 1937 de två sista meningarna slopats och ersatts med en enda, som hänvisar till TFF vad allmänna handlingars offentlighet beträffar, samt att 1941 stadgandets spärr mot preventiva åtgärder mot pressen såtillvida upprivits som mellan orden »lagda» och »hinder» i dess första mening inskjutits orden »av tryckfrihetsförordningen ej förutsedda».

[2] Det må anmärkas, att prästeståndet mot formuleringen av RF § 86 gjorde den invändningen, att däri borde särskilt inskärpas plikten att vid tryckfrihetens bruk respektera den rena evangeliska lärans helgd och goda seder.

[3] Se HAGMAN s. B 3 ff.

[4] RYDIN s. 196.

[5] Förslaget är jämte KU:s betänkande den 21 sept. 1809 avtryckt hos HAGMAN s. B 16 ff.

[6] T. SEGERSTEDT i StvT 1937 s. 373 ff.

[7] Läsning i Blandade Ämnen 1797 s. 1 ff.

RF § 86 — och även på annat sätt röjer sig Leopold. Den i förslaget innehållna rätten till anonymitet för författaren antar sig Segerstedt sålunda kunna spåra till honom, liksom även de allmänna resonemangen i förslagets § 5. Förslaget om teatercensurens bibehållande finner han ha djupa rötter i Leopolds filosofi, som tillmätte den inlevelse åskådaren av ett teaterstycke erfar den största betydelse för moralbildningen.[1]

Denna »1809 års tryckfrihetsförordning», som kommittéförslaget blivit kallat, bryter principiellt mot den gångna tidens trycktvång. Dess anknytning till de liberala tänkesätten röjer sig alldeles särskilt i dess redan påpekade fasthet i begreppsbildningen till undvikande av godtycke i tryckfrihetsrättens tillämpning. Brottsdefinitionerna äro i jämförelse med tidens lagspråk i allmänhet distinkta. Det framhålles på olika ställen, huru skilda former av tryckfrihetens »missbruk» för straffbarhet tarva bestämda ytterligare kvalifikationer. I § 5 betonades så ytterligare, att ingen författare skulle få »kväljas eller oroas» för vad som icke *tydligen* stred mot förordningen. Domaren underrättades också särskilt om sin plikt att icke missbruka förordningen mot den lagfästa tryckfriheten. Förslaget var emellertid trots sina obestridliga formella förtjänster till sitt innehåll i viss mån stridande mot tidens frihetsläror. Ehuru det slopade »allmän censur» över tryckta skrifter, avsåg det att bibehålla jämte den akademiska »censuren» även en preventiv teologisk censur genom konsistorierna över »alla sådana teologiska arbeten, vilkas natur av officiella läroskrifter fordrar, att de böra innehålla det valdaste och noggrannaste uttryck av statens antagna lärosatser» samt teatercensuren, vilken med språkets vård samt lagarnas och sedernas helgd som föremål skulle utövas för kungliga teatrarna av kungl. spektakeldirektionen och för övriga teatrar av särskilt därtill utsedda »vittra män». Teatercensuren skulle dock endast sträcka sig till uppförandet, icke till tryckandet av teaterstycken. Vid sidan av dessa tämligen oförargliga förslag till inskränkningar i tryckfriheten[2] funnos likväl andra, vilka väckte särskilt misshag. Däribland voro stadgandena i § 7 mom. 3, enligt vilket från pressen utgående böcker eller skrifter före varje försäljning eller spridning skulle inges

---

[1] Häri ser Segerstedt ett uttryck för Leopolds inflytande från HUME och finner det likaledes »knappast vara långsökt» att i Leopolds tankar om tryckfriheten med deras krav på koncisa lagregler se en direkt påverkan av Humes uttalanden i hans »Of the liberty of the press» i Essays etc. s. 9 ff. Humes uttalanden om tryckfriheten i essain äro emellertid ganska knapphändiga och det citat Segerstedt anför (s. 375) synes avse lagstiftning i allmänhet. Leopold ger i sina uttalanden i vad de överensstämma med dessa Humes närmast uttryck åt tankegångar, som voro *commune bonum* för tidens upplysta och bildade män. Att härleda dem direkt till inflytanden från Humes essai, när så mycken inhemsk eller eljest närmare till hands liggande litteratur om tryckfriheten finnes att tillgå — man behöver blott erinra om Gustaf III:s ord vid införandet av 1774 års tryckfrihetsförordning — ter sig åtminstone för oss långsökt. I varje fall torde detta särskilda sammanhang sakna större intresse.

[2] Förslaget om teologisk censur stod dock i strid med 86 § regeringsformen, varför det icke gärna kunde bli antaget.

till hovkanslersämbetet eller dess ombud, i samma paragrafs mom. 4, som tillförsäkrade hovkanslern rätten att belägga en skrift med kvarstad hur sent som helst och utan krav på efterföljande domstolsprövning för kvarstadsåtgärdens bestånd samt slutligen mom. 6, vari skapandet av en indragningsmakt föreslogs i bestämmelsen, att en periodisk skrift efter fjärde gången i densamma förövat tryckfrihetsbrott helt och hållet skulle indras och utgivaren ha förverkat »sin rätt till något sådant vidare företag». Härtill kommo en Kungl. Maj:t i § 9 tillförsäkrad rätt att i förekommande fall »tyda och bestämma» förordningens mening — en bestämmelse som stred mot stadgandena i R. F. § 83 om grundlagsförklaring — samt slutligen ett i brottskatalogen i förslagets § 3 intaget förbud mot klander av författningen och mot »skändliga omdömen och yttranden angående monarkisk styrelse eller regerande makt i allmänhet», en bestämmelse, som trots den lindriga straffsatsen av 32 skillingars böter dock till följd av kvarstadsreglerna och påföljden av den brottsliga skriftens konfiskation kunde ha lett till mycket väsentliga ingrepp mot tryckfriheten.

Redan konstitutionsutskottet ställde sig tvekande inför kommittéförslaget. I sitt betänkande säger det sig ha »uti den i hosföljande förslag i allmänhet rådande anda funnit fullkomligen förenad den liberalitet, som försvarar varje medborgares förnuftiga yttranderätt, med det avseende på laglighet, som förekommer yttranderättens missbruk», vadan förslaget förklaras vara »av ett ypperligt värde, betraktat såsom en grundläggning för utövningen av den kanhända dyrbaraste bland ett folks rättigheter». Utskottet yppade emellertid tvivelsmål om förslaget ägde all den fullkomlighet, som kunde krävas av en tryckfrihetslag, och sade sig med hänsyn till dessa blandade känslor framlägga förslaget för ständerna »icke såsom sitt, utan sådant det är». Utskottet anhöll även, försåvitt förslaget icke bleve bifallet, att få del av ständernas anmärkningar, varefter utskottet med ledning av dem skulle kunna på nytt ta befattning med tryckfrihetsförordningens utarbetande. Förslaget blev även av ständerna med dess anmärkningar återförvisat till utskottet, vilket anmodades att inkomma med ett nytt av utskottet självt författat förslag.

Detta förslag avlämnade utskottet till ständerna jämte sitt memorial den 28 november 1809.[1] I memorialet tillkännagav utskottet sin mening om omöjligheten av att söka kväva de välgörande verkningarna av upplysningen, i vars natur det låg att sträva till utbredelse. Utskottet angav också de hinder, som tidigare förefunnits för upplysningens väg till folken. »Regenter hava ej varit sällsynta», skrev man med tydlig adress till den avsatte monarken, »vilkas under medelmåttan inskränkta och ej sällan förvända grundsatser om styrelsens sanna föremål ej förmått uthärda den upplysta och välsinnade granskarens överlägsna blick.» Man hänvisade också till »den oskicklige, den ensidiga avsikter beträm-

[1] Memorialet är på konstitutionsutskottets vägnar undertecknat av L. A. Mannerheim, Carl G. Nordin, Daniel Eberstein och And. J:son Hyckert med kontrasignation av J. D. Valerius.

jande, den i sin krets förtryckande ämbetsmannen», åt vilken våld å det fria ordet gav möjlighet att undgå, att hans straffbara uppförande blottställdes »för regentens misshag, rättvisans hämnd och det allmännas förakt». Man antydde även de krafter, som stodo hindrande i vägen för den fulla samvetsfriheten, och de halvlärdas strävan att stänga vägen för en upplysning, som passerade dem förbi. Efter att så ha återkommit till de allmänna skälen för tryckfrihet gick utskottet in på det överlämnade förslagets detaljer. Någon censur vore icke förenlig med § 86 regeringsformen, uttalade utskottet, som i en för tidens optimistiska liberalism typisk vändning tillade, att införandet av sådan även skulle »innefatta ett medgivande eller åtminstone en farhåga, att illviljans och förvillelsens språk skulle kunna vara starkare än sanningens». Även övriga, ovan berörda delar av kommittéförslaget, som tedde sig reaktionära, voro borttagna i utskottsförslaget. Mot den av kommittén föreslagna indragningsmakten anförde man, att en bestraffning i efterhand av i bevis ledda förseelser närmare överensstämde med »rättvisans och det allmännas fordringar» än en till censur gränsande förhandsåtgärd. En stat, som verkligen vore i behov av en sådan makt åt regeringen, hyste, menade utskottet därjämte, »i sitt sköte farligare frön till sin förstöring, än den mest tygellösa tankens yttrandefrihet». Om de i förslaget kriminaliserade »missbruken» av tryckfriheten förklarar utskottet, att, om brottstyperna »ej alltid skulle kunna anses förenliga med den liberalitet, som utmärker tidevarvet», så hade utskottet dock måst till måttstock ta allmänna lagens stadganden beträffande förseelser i skrift och tal. När dessa stadganden ändrades, »lärer ock verkan därav ofelbart sträcka sig till tryckfrihetsförordningen».

Förslaget återremitterades till utskottet med anmärkningar från ständernas sida och utskottet återsände därefter med ett nytt memorial den 10 januari 1810 lagförslaget till riksdagen. Förslaget godkändes av ständerna och, sedan högsta domstolen hörts, stadfäste konungen tryckfrihetsförordningen den 9 mars 1810.[1] Denna tryckfrihetsförordning är i sina huvuddrag densamma som den 1812 antagna och, trots väsentliga ändringar 1937 och 1941, alltjämt formellt gällande med dagteckningen från 1812. Fröet till ändringar som kommo var emellertid, då förordningen utfärdades, redan utsått. Prästeståndets krav på censur över teologiska skrifter lades nämligen 1810 som vilande till nästa riksdag för att då tas upp till avgörande.

Sedan 1809 års revolution släppt tryckpressen fri återupprepades händelserna efter pressens frigivande 1766. Den nya friheten togs i bruk i sådan utsträckning, att man återigen fann sig ha anledning tala om intolerabla missbruk av det fria ordet. Den överflödande litteraturen skänkte i varje fall dem argument, som sågo den nya tryckfriheten med ovilja, och reaktionen stegrades allt intill riksdagen 1812, då frågan om en revision av lagstiftningen blev aktuell. Den nya tryck-

[1] Avtryckt hos HAGMAN s. B 26 ff.

frihetens fiender funno härvid ett stöd även i den från Frankrike hämtade tronföljarens person. Hans önskemål, såsom en förutsättning för hans bibehållande av tronföljdsrätten, blevo i viss mån avgörande för det brådstörtade antagandet av de nya inskränkningarna i tryckfriheten.[1]

Till 1812 års riksdag i Örebro förelåg de redan omnämnda ändringsförslagen från 1809—1810 års riksdag samt därjämte ett från 1810 års riksdag i Örebro vilande förslag till preventiva åtgärder mot den periodiska pressen. Förslaget hade framlagts av konstitutionsutskottet i ett memorial den 10 oktober 1810. Enligt detsamma skulle ändringar verkställas i fjärde paragrafens andra och tredje moment, innebärande att ett exemplar av varje dagblad och veckoblad tre timmar före spridningen skulle tillställas hovkanslern eller hans ombud, som, om de funno någon sådan skrift innehålla tydlig förbrytelse mot tryckfrihetsförordningen § 3, mom. 9 eller 10 — berörande yttranden, som leda till osämja med främmande makter, samt oberättigat kungörande av vad som rör underhandlingar med sådana — skulle äga belägga tidningen med kvarstad redan före dess utgivande. Om den för en med sådan kvarstad belagd publikation ansvarige inom 14 dagar efter kvarstadsbeslutet förklarade sig godkänna detta och medge konfiskation av skriften, skulle han vara fri från åtal, såvitt något exemplar blott icke utkommit trots kvarstaden. Det föreslogs även, att i ingressen till tryckfrihetsförordningen, där tryckfriheten definierats enligt lydelsen av § 86 regeringsformen, skulle såsom undantag från förbudet mot av den offentliga makten i förväg lagda hinder för skrifters offentliggörande särskilt anges berörda kvarstadsstadgande genom hänvisning till § 4 mom. 3 tryckfrihetsförordningen. Jämte dessa bestämmelser, som otvivelaktigt voro starkt motiverade av det brydsamma utrikesläget, föreslogs i ifrågavarande memorial införandet av en juryinstitution.[2]

Härjämte förelades riksdagen en kunglig proposition angående tryckfriheten av den 26 maj 1812. Häri förklarades, att den återställda tryckfriheten medfört svåra missbruk. Kungl. Maj:t hade förmodat, att om ett eller annat missbruk, »vanlig följd av ett föregånget tvångstillstånd», än kunde väntas i den återskänkta frihetens första utbrott, så »skulle likväl sanning, anständighet och lagvördnad, i skrift och tryck, snart återtaga sin rätt, och den skänk, som blivit nationen given, inför henne göras varken hatad eller föraktlig». Men dessa billiga fordringar hade oupphörligen blivit av vissa skribenter gäckade. Efter att ha uppräknat de såsom vådligast betraktade missbruken förklarade propositionen så, att rådande tillstånd icke varit med tryckfrihetsförordningen avsett. »Avsikterna voro sanningens fria rätt, icke smädelsens; voro upplysningens skydd, icke

[1] Hovkanslern frih. Wetterstedt framförde på riddarhuset ett direkt hot om tronföljarens avgång som påföljd av att den av regeringen föreslagna, mot grundlagen stridande ordningen icke iakttoges vid antagandet av de skärpningar av tryckfrihetsförordningen, som ansågos nödvändiga. Jfr ordalagen i prop. samt ALIN i HT 1886 s. 219 ff.

[2] Se närmare NAUMANN I s. 482 ff.

folkförförarens; voro sinnesodlingens framsteg, icke dess vanvärde.» Faran ansåg Kungl. Maj:t särskilt hota från den periodiska pressen, »som uppfångar och kungör ögonblickets händelser», som med sitt sanna eller falska framställningssätt har »det närmaste inflytande på allmänhetens sinnen, är lättast tillgänglig för alla folkklasser, lättast lämpad efter obildade läsares begrepp och smak, vanligen författad med den skyndsamhet, som ej tillåter överläggning och således fullt förtroende av skribentens bättre eller sämre avsikter och sakkännedom». »Är det på detta sätt man lär älska sina styrelselagar, lär värdera sin regering?» utbrister propositionens författare. — Man förnimmer bakom raderna, huru den svenska pressen under tiden efter 1809 vetat skaffa sig en icke obetydligt ökad opinionsbildande förmåga. Det gällde för regeringen att rusta sig med medel för motåtgärder mot en kritisk och obändig press. Propositionen föreslog i sådant syfte indragningsmakten, vilken vid riksdagen även infördes och varom nedan skall talas. Dessutom föreslogos i viss mån ändrade regler om svarandepart i tryckfrihetsmål. Till sist bemödade sig Kungl. Maj:t även att klarlägga sina avsikter med den föreslagna lagstiftningen. »Kungl. Maj:ts enda avsikt och bemödande är», heter det, »att, genom oordningars undanröjande och ett återställt samhällsskick, bereda vägen till tronen för den ädle furste, som en dag skall bliva Kungl. Maj:ts efterträdare. Han har, av övervunna faror och brydsamma omständigheter, lärt att för frihetens och människovärdets rätt hämta den säkraste borgen av lagarnas verksamhet och helgd; han skall även veta att, under utövningen av sitt konungsliga kall, följa och bibehålla de grundsatser, som fordom väpnade hans arm, och under det den frimodige skribenten, med blottade avsikter och allvarlig känsla av dessas renhet, skall hos honom och lagen finna ett förenat stöd, skola ilskan, skändelsen och förtalet vika för hans manliga och öppna blick.» Det bruk den åsyftade ädle fursten faktiskt gjorde av indragningsmakten förtjänar hållas i minnet vid läsandet av denna hans företrädares utfästelse vid dess införande.

Konstitutionsutskottet utarbetade nu ett förslag till ny tryckfrihetsförordning, vilket den 20 juni avgavs till ständerna. Ett särskilt betänkande innehöll ett alternativt förslag till processreglerna i § 5, enligt vilket jurysystem skulle införas. Riksdagen antog förslaget med ogillande av det nämnda alternativet, som dock lades vilande för avgörande vid nästa riksdag. Konungen stadfäste därefter *tryckfrihetsförordningen av den 16 juli 1812.*

Sättet för tryckfrihetsförordningens tillkomst var olagligt. Regeringsformens krav på att väckt fråga om ändring i grundlagarna skulle vila till nästa riksdag iakttogs icke. Även materiellt var denna lagstiftning ur grundlagens synpunkt minst sagt diskutabel. Indragningsmakten, som tillskapades, stred nämligen mot stadgandet i RF § 86, att med tryckfrihet skall förstås rätten att utge skrifter »utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder». Att i ingressen till tryckfrihetsförordningen det berörda grundlagsbudet citerades i den förvanskade formen, att orden »av tryckfrihetslagen ej föreskrivna» infogades mellan orden

»lagda» och »hinder», häver ju icke formstridigheten av besluten om indragningsmakten men synes visa lagstiftarnas insikt om denna formstridighet.[1]

Under det skede av tryckfrihetsförordningens tillämpningstid, som sträcker sig från dess antagande till indragningsmaktens avskaffande vid urtima riksdagen 1844—45, vidtogos endast få ändringar i förordningen. Viktigast bland dessa är antagandet vid 1815 års riksdag med några vid 1817—18 års riksdag följande kompletteringar av det vilande förslaget om införandet av den juryinstitution, som sedermera varit gällande intill ändringarna 1937.[2] En del redaktionsändringar vidtogos vidare vid riksdagarna 1817—18 och 1840—41.[3] Några smärre ändringar genomfördes slutligen av den riksdag, som avskaffade indragningsmakten.[4] Förtjänta att omnämnas äro också det icke bifallna förslag till ny tryckfrihetsförordning, som konstitutionsutskottet överlämnade till ständerna vid riksdagen 1828—30 och vari bland annat föreslogs införande av borgenssystem för utgivande av periodiska skrifter[5], det av riksdagen 1817—18 antagna men av norska stortinget förkastade tillägget till riksakten om tryckfrihetens utövning Sverige och Norge emellan samt konstitutionsutskottets förslag vid riksdagen 1840—41, att tryckfrihetsförordningens namn skulle ändras till »tryckfrihetslag», vilket vid sagda riksdag förklarades vilande men vid riksdagen 1844—45 avslogs.

Tryckfrihetsförordningen av 1812 skilde sig, som redan framhållits, icke i så avsevärd grad från förordningen av 1810, att man är berättigad tala om en helt ny lagstiftning. De ändringar, som gjordes, hade icke behövt motivera omdateringen av förordningen. Att så skedde får sättas i samband med avvikelsen från de lagliga formerna för grundlagsändring; man ville betrakta 1812 års riksdag som på något sätt konstitutionsgivande beträffande tryckfriheten. Ändringarna, som vidtogos, gällde först och främst indragningsmakten. Utom de bestämmelser, som skapade denna, tillkommo definition i TFF 1: 1 av begreppet periodisk skrift samt bestämmelse i TFF 1: 4 om nödvändigheten av tillståndsbevis för utgivande av sådan. Ett flertal ändringar, i viss utsträckning av redaktionell art, tillkommo även, ehuru i sådan hast, att man funnit skäl att särskilt klaga över den nya förordningens underlägsenhet i jämförelse med 1810 års text just med hänsyn till redaktionen. En allmän tendens att strypa åt pressfriheten kan även iakttas. Särskilt kan i sådant hänseende pekas på stadgandet i TFF 2: 1, varav 1812 strökos de förtydligande punkter, där det tydligen utsades, att från tillåtna ämnen icke kunde undantas bland annat »någon slags tillförene, nu

---

[1] Även stadgandet om tillståndsbevis såsom nödvändig förutsättning för rätten att utge periodisk skrift har ansetts stridande mot RF § 86. Se KU:s utl. nr 14 till 1869 års riksdag s. 13.

[2] Om motiven härför se NAUMANN I s. 500 f.

[3] Se NAUMANN I s. 505 f. och 528 ff.

[4] Se NAUMANN I s. 536.

[5] Se KU:s mem. nr 51 d. 30 sept. 1829.

eller hädanefter gällande lag eller offentligt stadgande, ej heller något slags ämbetsverk eller allmän inrättning, ej heller något slags beslut, anstalt eller åtgärd, härflytande av vilken som helst i offentlig egenskap handlande myndighet». Om de sist anförda orden innehållits i gällande tryckfrihetsförordning hade möjlighet svårligen funnits för utbredelsen av t. ex. den rådande populära missuppfattningen, att det enligt tryckfrihetsförordningen eller eljest vore såsom »domkval» otillåtet att kritiskt behandla särskilt domstolarnas lagakraftvunna utslag.[1] I en strängare anda gå även ändringarna i brottskatalogen i § 3. Här strökos genomgående de av tankegångarna i »1809 års tryckfrihetsförordning» betingade lokutionerna, vilka såsom brott mot tryckfriheten karakterisera icke rätt och slätt »hädelse», »förnekelse» eller »gäckeri» utan allenast »klart uttryckt» sådan gärning. I sjunde momentet ändrades kravet på »*tydlig* uppmaning till myteri *och* uppror» till allenast »uppmaning till myteri *eller* uppror». I nionde momentet gjordes den viktiga ändringen, att för straffbarheten av yttranden om främmande makter, deras styrelse och förhållanden icke vidare skulle erfordras, att sådana yttranden voro *såväl* smädliga och förklenliga *som även* osämja med främmande makter »tydligen åsyftande», utan att såväl enbart smädliga eller förgripliga som även enbart »till osämja med främmande makter syftande» omdömen och yttranden skulle aktualisera straffbudet Liknande ändringar vidtogos även i paragrafens tionde och trettonde moment. De nämnda stadgandena ha emellertid icke betytt, att 1812 års TFF icke är att betrakta, särskilt efter indragningsmaktens avskaffande, såsom i betydande grad frihetsvänlig. Det har aldrig saknats kritiker, som funnit den alltför liberal.

Kritiken mot TFF har — vid sidan av anmärkningar mot dess redaktion — särskilt gällt dess avsaknad av, för att tala med Rydin[2], »den kraft, som man kan önska, då fråga blev att hämma det i frihetens spår trädande självsvåldets tillväxt». Man har nödgats åse, fortsätter samme författare, »huruledes den fria pressen genom åtskilliga dess organer kunnat urarta till ett både för det allmänna lugnet och den enskildes trygghet störande självsvåld, så mycket betänkligare, som de egentliga upphovsmännen till det onda till följd av tryckfrihetslagens otydliga stadganden kunna fräckt hånle åt varje försök från den offentliga maktens sida att överlämna dem åt rättvisans hämnd». Syftande på samma förhållande, som Rydin här haft i tankarna, nämligen det genom sättet för indragningsmaktens tillämpande uppkomna systemet med förhyrda »ansvaringar» för tidningarna, har också Alin vidrört rådande »grova och fördärvliga missbruk av tryckfrihetslagen».[3] Även Pontus Fahlbeck har uttalat sig pessimistiskt om TFF.[4] Förhoppningen »att den obundna skriv- och tryckfriheten skulle bidraga till goda seder samt folkets upplysning och förbättring» har »i mycket visat sig vara

[1] Se härom nedan s. 347 f.

[2] S. 198 f.

[3] HT 1886 s. 226.

[4] Regeringsformen i historisk belysning, s. 212.

en villa», skriver han. »Tryckfriheten är ett vapen åt de onda tankarna kanske ännu mer än åt de goda. Den sociala strid, som för närvarande söndrar vårt folk och förlamar dess kraft, har i en tygellös press sin förnämsta tillskyndare.» Det skulle icke vara svårt att framleta ytterligare uttalanden i samma kritiska anda. I viss utsträckning torde våra i politiskt avseende icke sällan konservativt inställda statsvetenskapsmäns syn på TFF kunna förklaras därigenom, att de, ehuru de i den av tryckfrihetslagstiftningen skyddade radikala samhällskritiken se ett ont, dock till följd av den vördnad, varmed de betrakta grundlagsverket 1809, uppfatta även den av revolutionslagstiftarna genomförda tryckfriheten som en värdefull nationell tillgång. I detta dilemma kan gärna mot TFF:s »brister» och tryckfrihetens »missbruk» inriktas en kritik, som djupare sett gäller själva den liberala tryckfriheten. Att TFF icke är en idealisk lagstiftningsprodukt skall ju på intet vis bestridas. Det förhåller sig emellertid alltid så, att vill man anamma tryckfriheten i princip, blir man nödsakad att hålla tillgodo även med vissa »brister» och vissa »missbruk» i avseende å densamma. Härom voro 1809 års grundlagsstiftare icke okunniga. I den »Leopoldska» kommitténs motiv till sitt förslag 1809 yttrade man just, att »en tryckfrihetslag, som gjorde alla förseelser möjliga att beivra, gjorde just därigenom all verklig tankefrihet i det närmaste omöjlig».

Om de redaktionella bristerna i TFF ha dess bedömare varit ganska ense. Rydin framhäver[1], huru förordningen bär spår av ett hastverk och inrymmer »en mängd fel, motsägelser och inadvertenser». En likartad kritik återfinnes hos bland andra Hagman[2], som även klagar över bristen på systematisk reda i TFF:s uppställning och på dess säregna lagspråk. Reuterskiöld[3] finner TFF i lagtekniskt avseende »synnerligen otymplig och nästan lika skral som moderna lagstiftningsprodukter, ehuru på helt annat sätt: båda äro mångordiga, detaljrika och ofta dunkla avhandlingar, men den ena utan all systematik, de andra översystematiserade». Kritiken över förordningen i skilda hänseenden förekommer likaledes i motiven till de utkast, som tid efter annan framlagts till ändringar i förordningen eller till ny presslagstiftning.

Indragningsmakten och dess fall.

Det stadgande, som skapade indragningsmakten, innehölls i TFF 4: 8 i detta lagrums ursprungliga lydelse. Lagrummet stadgade, att om hovkanslern (från 1841 justitiestatsministern) fann ett dagblad eller en periodisk skrift vara *antingen* »vådlig för allmän säkerhet» *eller* »utan skäl och bevis förnärmande person-

[1] Rydin s. 199.

[2] Hagman s. 514 ff.

[3] Reuterskiöld, Samhällsförfattningen s. 129 n. 1.

lig rätt» *eller* »av en fortfarande smädlig egenskap»[1], kunde han i Stockholm genom överståthållareämbetet och i landsorten genom K. B. genast låta inställa skriftens vidare utgivande. Beslutet skulle inom åtta dagar sedan hovkanslern underrättats om verkställighetsåtgärden anmälas hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Kungl. Maj:t skulle så, efter justitiekanslerns hörande, förordna, huruvida »den inställda skriftens fortsättning må vidare tillåtas». Kungl. Maj:t skulle likaledes avgöra, huruvida utgivaren av den indragna skriften skulle vara berättigad att framdeles utge periodisk skrift.

Indragningsmakten kom efterhand till flitig användning. Efter att till en början ha tillämpats med viss måttfullhet blev institutet efter 1820 det vapen, varmed regeringen framför allt sökte tysta den politiska oppositionen. Det är visserligen mindre exakt att påstå, att regeringen genom indragningsmakten »utan ansvar, redovisning och appell själv dömde i första och sista instans»[2], ty *det* ansvar och *den* redovisning, som ålåg regeringen för dess åtgärder i allmänhet, gällde ju även dess handhavande av indragningsmakten och ett visst »appell»-förfarande var ju anordnat vid tillämpningen av denna administrativa makt genom den granskning i statsrådet, som skulle följa på hovkanslerns indragningsbeslut. Men i praktiken var godtycket placerat i högsätet. Sedan de styrande börjat medvetet bruka indragningsmakten för sina politiska önskemål, var den nämnda efterprövningen betydelselös; hovkanslern lär f. ö. icke ha beslutat om indragning utan att på förhand ha inhämtat konungens mening och intet exempel finnes därpå, att Kungl. Maj:t ogillat en hans indragningsåtgärd.[3] Icke heller fungerade regeringsformens ansvarighetsstadganden effektivt mot indragningsmaktens missbruk från regeringens sida. Från att under åren till 1820 endast ha tagits i bruk 8 gånger tillgreps indragningsmedlet allt flitigare för att kulminera under åren 1837—1838. Det var kungen själv, som ständigt och jämt yrkade på indragning av misshagliga pressalster. Han hade vants vid hårda metoder mot oppositionen och förstod inte annat än att »opposition, c'est conspiration», och hans benägenhet för misstänksamhet, hans frihetsfientlighet och hans fruktan tilltogo med åren. Hovkanslern Jakob August von Hartmansdorff, som kommit att framstå som indragningsmaktens särskilde företrädare, misströstade själv om dess lämplighet men hindrades framför allt av konungen från att i dess ställe tillgripa åtalsutvägen.[4] Denna erbjöd emellertid

[1] En mot rekvisitet »fortfarande smädlig egenskap» svarande bestämmelse innehölls i den franska lagen av den 17 mars 1822, som möjliggjorde indragning av en tidning, då *tankeinnehållet i en följd av artiklar* var ägnat undergräva det allmänna lugnet, respekten för religionen, konungens auktoritet eller författningsinstitutionernas stabilitet. Detta rekvisit har i Frankrike kallats »procès de tendance». Se ESMEIN II s. 628 f. Rekvisitet har på nytt kommit till heders i svensk rätt genom 1940—1941 års lagstiftning, jfr nedan s. 213 ff. samt EEK i FT 1941 s. 294.

[2] GÖRANSSON s. 188.

[3] Se EMMELIN s. 7 not 1.

[4] Se EMMELIN s. 13.

icke samma möjlighet att komma åt oppositionen på grund av dess obehagliga åsikter. Här fanns nämligen en allvarlig hake i juryinstitutionen; det var lönlöst att söka missbruka åtalsmedlet, så länge straffbarhetsfrågorna icke hängde på av regeringen beroende eller med dem sympatiserande yrkesdomares utan på en medborgerlig jurys avgöranden. Om juryn icke existerat hade den svenska tryckfriheten otvivelaktigt kunnat i sin linda förkvävas. Straffsatserna voro överlag stränga. Lasteligt skrivande emot konungen — härunder kunde nästan all kritik av regeringen inryckas genom en extensiv lagtolkning — bestraffades ända till lagändringen 1834 med halshuggning utan något alternativt lindrigare straff, och åtalshotet kunde därför ha verkat med betydlig kraft.[1]

Till följd av de hinder juryinstitutionen lade i vägen föredrogo de styrande indragningsmedlet. Det blev framför allt en tidnings föregivna egenskap av en »fortfarande smädlig» beskaffenhet, som åberopades som motiv för indragningsåtgärden. Den dåtida pressens uttryckssätt voro visserligen ingalunda alltid väl valda.[2] Men de smädliga tillmälen som förekommo utgjorde led i pressens propaganda för sin uppfattning i in- och utrikespolitiska frågor och det var dessa oppositionella åsikter man ville åt och angrep.[3]

Man trodde säkerligen till en början att indragningsmedlet skulle sätta stopp för oppositionspressen. Så blev icke fallet. Dess flitiga bruk gav i stället signalen till den pressfejd om tryckfriheten, varur den oppositionella liberala pressen utgick som segrare. Indragningen för första gången av »Aftonbladet» den 16 februari 1835, av dess nummer för den 14 februari, var början till slutet för indragningsinstitutet. Lars Hiertas Aftonblad blev nämligen mästare i att genom nya »ansvariga utgivare» fortsätta utgivningen av det andra, tredje o. s. v. ända till det tjugosjätte »Aftonbladet» och därigenom göra indragningsmakten inte bara verkningslös utan även löjeväckande.

Striden om tryckfriheten på 1830-talet, som spelade en dominerande roll i press såväl som riksdag, kom att röra sig icke endast om indragningsmakten. Intresset för tryckfrihetsfrågorna medförde tvärtom en debatt, som alltjämt har intresse både för tolkningen av vissa lagrum i tryckfrihetsförordningen och för det politiska bedömandet av hithörande rättsinstitut. Sålunda debatterades tolkningen av TFF 3: 12, liksom frågor rörande juryn. Vid ett tillfälle namngav Hierta i »Aftonbladet» de juryledamöter, som han i ett fall ansåg ha medverkat

---

[1] Om presstriden kring detta straffbud i anledning av den Lindebergska högmålsprocessen, se GÖRANSSON s. 192 ff.

[2] »Aftonbladet» utmärkte sig särskilt genom sina fräna men roliga angrepp. Bland dem som bidrogo till indragningarna eller åberopats för dem voro dess bekanta uttalanden, att prinsessan Viktoria av England vore »hågad för helt andra erövringar än dem av Kanadas öknar», att påven var »för gammal för att komma av stolen» eller om tsar Nikolaus I, »att hemorrojder slagit upp i huvudet — en olägenhet, som icke lär vara sällsynt inom romanovska huset».

[3] Se GÖRANSON, 206 ff. samt REINHOLDS skildring (s. 25 ff.) av de olika indragningarna av vad Karl XIV Johan kallade »le détestable Aftonblad».

till en av honom kritiserad fällande dom över »Aftonbladet», och detta med hänsyn till juryvoteringens hemliga natur ganska märkliga handlingssätt gav upphov till en pressfejd, däri den konservativa »Minerva» icke utan fog betonade vådorna av påverkan på juryledamöterna genom skrämselåtgärder i pressen. »Aftonbladet» avsåg för sin del att framhålla det oriktiga i att juryledamöter från högre ort påverkades till partiskhet. Ett uttalande i »Aftonbladet» den 14 oktober 1831 är i detta hänseende intressant. Hierta framställer där — sedan han några dagar tidigare dömts till ansvar jämlikt TFF 3: 12 — följande »fråga till skarpsinnige»:

> »Om det någon gång *i tidernas längd* och med en regering, som icke satte så stort värde på rättvisa och opartiskhet i domslut som den närvarande, skulle hända, att en hovkansler för att lämna en tjänlig ledning för avgörande av ett tryckfrihetsmål själv eller genom ombud lämnade domstolen en lista, på vilka jurymän den skulle välja; om en domstol på den tiden skulle finnas så beskedlig, att den emottog och utan förändring följde denna lista; och om sedermera någon av de personer, som sutto i samma domstol, funne tilldragelsen nog egen för att berätta den i flere personers närvaro, frågas då, vilken hade mest rätt en sådan hovkansler i sitt ämbetsnit, en sådan domstol i sin foglighet, en sådan ledamot i sin uppriktighet eller äntligen en främmande person, om han för att ouvertera den lustiga proceduren framdrog de åhörande vittnenas intyg i dagsljuset såsom ett bidrag till sin tids historia?»[1]

Juryinstitutets handhavande på här antytt sätt var icke ägnat att göra det populärt i de liberalas ögon och kritik av juryns sammansättning och arbetsformer förekom också i deras press. Å andra sidan insåg man juryns betydelse för skyddandet av tryckfriheten och kom även att vid riksdagen 1834—35 kämpa för dess bibehållande.

Ett förslag om indragningsmaktens avskaffande hade väckts redan vid riksdagen 1823 men vid riksdagen 1828—30 förkastats. Vid riksdagen 1834—35 togs frågan åter upp i ett flertal förslag, varibland en motion i prästeståndet av professor P. G. Cederschiöld har särskilt intresse.[2] Konstitutionsutskottet framlade ett förslag, varigenom avskaffandet av indragningsmakten *och* juryinstitutionen gjordes till en odelbar angelägenhet. Detta förslag möttes i »Aftonbladet» av skarp kritik. Tidningen påvisade, huru man nu sökte ersätta indragningsmedlet med åtalsvapnet, som i händerna på yrkesdomare, vilkas politiska tänke-

---

[1] Det är bekant vilka mödor som voro förenade med att finna en sådan jury att åtalet 1838 mot Crusenstolpe kunde leda till fällande dom. Här lyckades en juridiskt oerfaren jury åstadkomma ett fällande utslag för majestätsbrott i anledning av en bagatell — och yrkesdomarna utmätte ett straff, tre års fästning, som för senare förhållanden ter sig såsom en oerhörd påföljd av kritiken av ett befordringsärende. Crusenstolpe hade opponerat mot skäligheten av en majorsbefordran vid Svea livgarde och därvid anmärkt, att konseljen ägt rum en söndag. »Således ett sabbatsbrott på köpet!» skrev han. »Konseljen som säkert inser detta utan förestavning, har sålunda vid detta tillfälle brutit snart sagt både emot Guds och värdslig och konstitutionell lag.»

[2] Se REINHOLD s. 23.

sätt på förhand kunde utrönas av regeringen och vilkas framtida befordran kunde hänga på deras behandling av oppositionspressen, kunde äventyra tryckfriheten i dess helhet. Lars Hierta uppträdde också på riddarhuset mot förslaget, varvid han framhöll, hurusom vid åtal mot den periodiska pressen domarmakten vanligen faktiskt vore att anse som de tilltalades motpart.[1] Trots att stämningen vid riksdagen allmänt visade indragningsmaktens impopularitet, blev det genom konstitutionsutskottets sätt att handlägga ärendet icke möjligt komma till vilande beslut om dess avskaffande.[2] Frågan återupptogs emellertid vid riksdagen 1840. Konstitutionsutskottet framhöll nu i memorialet den 16 juni, att indragningsmakten icke ginge att förena med vare sig § 86 eller § 16 regeringsformen. Utskottet menade, att om indragningsmakten — som efter 1838 f. ö. icke varit i bruk — än vid sin tillkomst varit påkallad av politiska förhållanden, så vore den dock icke mer behövlig. »Indragningsmakten får nämligen icke anlitas i annat fall, än då dagblad eller periodisk skrift är vådlig för allmän säkerhet, eller utan skäl och bevis förnärmande personlig rätt, eller av fortfarande smädlig egenskap; men i alla dessa fall lämna domstolarna tillräckligt och vida säkrare skydd än indragningsmakten.» Utskottet utvecklade därefter denna mening och påvisade även positiva olägenheter med indragningsmakten såsom dess ineffektivitet, då det gällde att hindra spridandet av själva det brottsliga bladet eller häftet, eller det egendomliga läge, som uppkom av en enskild statsrådsledamots särskilda maktställning gentemot pressen, särskilt när det gällde mot främmande makter förgripliga uppsatser, därigenom att »den med Sveriges samhällsskick obekante utlänningen» lätt torde komma att på denne statsrådsledamot »välva det moraliska ansvaret för varje underlåtenhet att indraga en skrift, som den förre tror sig finna brottslig; och i sådant fall är det även att befara, att anspråken på detta moraliska ansvar skola sträcka sig ännu längre.» Förslaget om indragningsmaktens avskaffande antogs av riksdagen som vilande för att vid riksdagen 1844—45 bli lag.

Under striden om tryckfriheten hade »Aftonbladet» flitigt påpekat vikten för det allmänna av, att pressen tilläts verka fritt och uppträda som en självständig faktor i det politiska livet. Man hänvisade till särskilt den engelska pressens rättsliga och politiska ställning och brännmärkte obskurantismen inom det svenska samhällslivet. I och med sitt tilltagande inflytande och med sina politiska framgångar banade tidningen väg för sin uppfattning om pressen och dess uppgift. Därmed skapade den under sin strid mot indragningsmakten en ny plattform för publicistiken i Sverige. Man började alltmer inse tidningspressens sociala värde och dess självständiga betydelse. Denna utveckling var emellertid jämväl betingad av de rent journalistiska, tekniska och tidningsekonomiska framstegen. »Aftonbladet» var förebildligt även och icke minst i dessa hänseenden.

---

[1] Se HIERTA I s. 74 ff.

[2] Om fejden kring tryckfriheten vid 1834—35 års riksdag se GÖRANSSON s. 209 ff.

Tryckfrihetsförordningens tillämpning. Ändringar och ändringsförslag efter 1845.

Vill man söka bilda sig en uppfattning om tryckfrihetsförordningens tillämpning och om de tendenser till omdaning av tryckfrihetsrätten genom praxis, som gjort sig gällande, har man framför allt att ta del av motiven till de förslag till ändringar av förordningen, som gång efter annan framkommit. Det ena eller andra missförhållandet vid förordningens tillämpning har därvid åberopats till stöd för föreslagen lagändring. Emellertid är det material, som kan hämtas från den lagstiftningspolitiska litteraturen och de offentliga utredningarna, icke ägnat att ge besked om någon bestämd linje i tryckfrihetsrättens utveckling genom praxis. Icke heller juridikaturen är särdeles upplysande.[1] Detta sammanhänger med juryinstitutionen. Alla eller de flesta mål av någon större betydelse, som ha med tryckfriheten att skaffa, avdömas under medverkan av jury. Juryavgörandena bestämmas av mångahanda inflytelser, som göra sig gällande bland jurymännen, vilka mestadels icke äro jurister. Jurymännens sociala ställning och politiska uppfattning, rådande tankeriktningar för dagen eller i tiden, olika slags opportunitetshänsyn samt icke minst parternas personer och deras processföring äro omständigheter som snarare än strävan efter juridiskt strikt lagtolkning och hänsyn till tidigare rättsavgöranden bli bestämmande för juryns ståndpunkttagande. Någon fast praxis kan självfallet icke utbildas på grundval av dylika avgöranden. Förhållandet är därför även, att samma eller likartade saker kunnat bedömas olika vid skilda tillfällen och i skilda delar av landet.[2] Det lagliga kravet på att jurymännens vota skola hållas hemliga bidrar också till omöjligheten att på juryutslagens grund utveckla en fast rättspraxis. Efter friande juryutslag i första instans är ett tryckfrihetsmål i allmänhet slutligen avgjort. Fällande utslag medföra mera ofta processens överförande till högre instans i det att den dömde icke sällan överklagar i syfte att ernå mildare straffmätning. Som helhet ha överinstanserna och särskilt högsta domstolen emellertid endast relativt sällan att döma i tryckfrihetsmål och då så sker är där

[1] Vissa upplysningar om rättspraxis återfinnas i JO:s ämbetsberättelser särskilt de till riksdagarna 1834, 1850—51, 1856—57, 1859—60, och 1865—66 avgivna. Till 1912 års betänkande med förslag till »tryckfrihetsordning» är fogad en statistik över tryckfrihetsmål avdömda i första instans 1900—1911. I 1934 års betänkande för reform av tryckfrihetsprocessen finnes vidare en av fil. dr Sigurd Hansson uppgjord statistik över tryckfrihetsmål under tiden 1924—1933.

[2] Ett drastiskt exempel på heterogeniteten av juryavgörandena är de bekanta åtalen i september 1833 mot såväl »Aftonbladet» som »Allehandas Aftontidning», vilka båda intagit ett petitionsutkast med förment smädliga uttalanden om riksdagen. »Aftontidningen» fälldes till ansvar av Stadens kämnärsrätt, medan »Aftonbladet» frikändes av Södra förstadens kämnärsrätt. »Det kan ej annat än väcka förundran», skrev man kort därefter i »Granskaren», »att skiljaktigheten i åsikter, lagbegrepp och samveten kan bliva så stor, blott man går över Slussen». Se GÖRANSSON s. 196 f.

icke fråga om det i dessa mål centrala spörsmålet om skrifts brottslighet. Högsta domstolens förenhetligande och rektifierande inflytande på rättspraxis gör sig av dessa skäl icke eller icke tillräckligt gällande ens beträffande sådana frågor, som ligga under domstols, icke juryns, avgörande. Praxis har därför mycket litet att säga vare sig det är fråga om rättshistorikerns undersökning av tryckfrihetsrättens tillämpning under en viss period eller om den praktiske juristens försök att finna vägledning för ett visst aktuellt spörsmåls bedömande.

Man kunde då vara benägen att gå till åtalspraxis för att i den söka antydningar om tryckfrihetsrättens tillämpning. Men även till åtalspraxis har man all anledning ställa sig skeptisk. Man vet, hur mycket politik som under Karl XIV Johans tid inlades i det allmännas ställningstagande i pressfrågorna, och man har faktiskt icke så mycken anledning att räkna med någon principomsvängning efter indragningsmaktens fall. Åtalsapparaten har handhafts av hovkanslern och sedermera av justitieministern, på vars tillsägelse J. K. förordnat om åtal.[1] Justitieministern har handlat med hänsyn till sina utgångspunkter, som självfallet varit först och främst politiska och först i andra hand juridiska. Och J. K:s eget handlande har präglats av osjälvständig lydnad.[2] På detta område av straffprocessrätten har därför sannerligen ingen legalitetsprincip rått. Det är uppenbart att en mångfald enligt tryckfrihetsförordningen straffbara skriverier, som fallit under allmänt åtal, lämnat pressarna utan att åtal därefter skett. Vid andra tillfällen ha åtal kommit till stånd för sådant, som tidigare fått passera. Åtalspraxis är därför ingalunda mindre opportunistisk än jurypraxis. Den är snarare ett instrument, utvisande den politiska spänningen och vindriktningen.

Frånvaron av bestämd rättspraxis inom tryckfrihetsrätten får den betydelsen, att man icke här som på andra områden av straffrätten kan räkna med att straffbud blivit obsoleta och förlorat sin betydelse. Oavsett ålderdomlig innebörd eller avfattning kan ett straffbud i TFF alltid komma att åberopas, om blott de politiska maktförhållandena och de sociala värderingarna göra detta opportunt. Pressen har därför att räkna med, att TFF:s straffbud alltjämt äro gällande i full utsträckning, även om de på lång tid icke blivit åberopade som grund för inskridanden. Ett belägg för riktigheten av detta omdöme är tillgreppet från regeringens sida under tiden efter utbrottet 1939 av ett nytt stormaktskrig av den sedan mitten av 1800-talet aldrig tillämpade och i bjärt kontrast mot svensk tryckfrihetstradition stående konfiskationsmakten enligt TFF 3: 9 och 5: 13.

Åtalskrönikan har som vi nämnde sitt politiskt betonade intresse. De särskilda, av en eller annan orsak mer uppmärksammade tryckfrihetsmålen lämna

[1] Om det rättsliga förhållandet mellan justitieministern och JK i fråga om tryckfrihetsmål se REUTERSKIÖLD i StvT 1898 s. 51 ff., ALEXANDERSON s. 98 ff. samt HASSLER i SvJT 1927 s. 425 ff. ävensom av dem anförda arbeten. Jfr även nedan s. 316.

[2] Se härom HASSLER a. st. Jfr även MALMGREN, Grundlagarna s. 223.

upplysning om rådande politiska maktkonstellationer och sedliga värderingar och ge vanligen också en åskådlig bild av sin epoks tryckfrihetsrättsliga och tryckfrihetspolitiska förhållanden. Under tiden intill indragningsmaktens fall var tryckfriheten ett första rangens stridsämne och åtalen såväl som indragningarna ägnades det allra största allmänna intresse. Sedermera har otvivelaktigt hos oss intresset för tryckfrihetsfrågorna avtagit för att få ökat liv blott i anslutning till de »stora» tryckfrihetsprocesserna. Bland de tidigare av dessa intar rättegången 1821 mot Geijer en särställning, enär det för åtalsmyndigheten här verkligen synes ha gällt att vidhålla den klara inskränkning i tankefriheten, som konstituerades genom straffbudet mot »förnekelse av en Gud och ett liv efter detta, eller av den rena evangeliska läran». Hovkanslern, som lät anställa åtalet mot Geijer för hans uttalanden i »Thorild, tillika en filosofisk eller ofilosofisk bekännelse» om treenighets- och försoningsdogmerna, skrev härutinnan tydligt till sitt ombud i Uppsala att »granskningsrätten i vetenskapliga ämnen äger ingen annan gräns än snillets och förmågans; men ännu hava gällande lagar för yttranderätten i religiösa ämnen utstakat vissa regler, vilkas överskridande åtminstone ingen av dem som i och för tryckfrihetens bibehållna helgd fått sig uppdraget att beivra tryckfrihetens missbruk, bör eller är berättigad att stillatigande åse».[1] Geijer frikändes emellertid av juryn och frikännandet torde ha stått i överensstämmelse med vad man ganska allmänt i landet ansåg riktigt. Några senare mera bekanta tryckfrihetsåtal ha också grundats på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om religionsbrott. Så var fallet med åtalet 1884 mot Strindbergs »Giftas», som väckte harm, enär den förmenades såra sedligheten, men som justitieministern lät åtala i anledning av några hånfulla ord om nattvardens sakrament. Även i detta fall blev som bekant utslaget friande. Åtalet 1896 mot Frödings »Stänk och flikar» skedde däremot enligt TFF 3: 13, som i sin dåvarande lydelse riktade sig mot »sedernas vanhelgd, vare sig genom offentliga läror till någon last, särdeles den, som sårar ärbarheten, eller sådana ohöljda och skändliga framställningar av denna lasts utövning, varigenom främjandet av ett fördärvligt levnadssätt åsyftas». Fröding frikändes — det var icke rimligt tillvita honom »offentlig lära till någon last» eller syfte att främja ett fördärvligt levnadssätt — men frikännandet gav anledning till ett från justitiekanslersämbetet kommande ändringsförslag, som ledde till 1900 års utvidgning av TFF:s sedlighetsstadgande, varigenom kriminalisationen däri kom att gälla kort och gott »framställning, som sårar tukt och sedlighet». För religionsbrott åtalades Hjalmar Branting år 1888 i sin egenskap av ansvarig utgivare av »Social-Demokraten», och han fälldes jämlikt TFF 3: 1 och 3: 2 till fängelsestraff i tre och en halv månad jämte böter. När det gäller åtalen mot arbetarrörelsens föregångsmän bli de politiska synpunkterna på åtalspraxis särskilt framträdande. Gång efter annan kan man bakom åtalen för tryckfrihetens »missbruk» se strävan att

[1] Se Rättegångshandlingar i tryckfrihetsmålet mellan stads-fiskalen Ekström och professor E. G. Geijer s. 27 f.

komma åt de politiskt misshagliga oppositionsmännen och dessas läror som åtalens verkliga grund. Detta betyder givetvis icke, att domarna mot arbetarrörelsens män skulle ha saknat stöd i TFF. Det betyder endast, att det misshag, som de ådragit sig hos de styrande av andra anledningar än eventuella lagbrott, fått spela in, då det gällde att överväga, huruvida ett åtal skulle komma till stånd eller icke i fall, då de i striden för sina politiska idéer verkligen kommit att förgå sig mot lagen. Här gällde det ju särskilt ofta att överväga åtal i anledning av smädliga uttryck, som fällts om ämbetsmän och som kunde bestraffas oavsett de faktiska anledningar till dessa uttryck som kunde föreligga. Den politiska debatten tar sig titt och tätt sådana uttryck, att tryckfrihetsåtal bli möjliga, och de som ledde socialisternas kamp för makten voro inga finsmakare i uttrycks-sätten. Ofta brydde de sig väl inte heller om att välja dem. Att skaffa sig ett tryckfrihetsåtal på halsen var understundom klok politik. Bland mera uppmärksammade rättegångar förtjänar också målet 1937 mot den ansvarige utgivaren av »Aftonbladet», P. G. Peterson, nämnas (»Drangelmålet»). Rättegången mot P. G. Peterson fick särskild betydelse såsom det första mål, vari den nya rättegångsordningen i tryckfrihetsmål, den allmänna processreformens förelöpare, kom till användning. Även ett annat lagbud, nämligen TFF 3: 8: 2 i dess 1937 förändrade form, kom i målet för första gången under prövning. Det befanns dock icke tillämpligt.[1] Bland senare års tryckfrihetsprocesser, som väckt större uppmärksamhet och även aktualiserat vissa tryckfrihetsrättsliga principfrågor, är målet mot fru Else Kleen, som ansågs ansvarig för och fälldes för innehållet i den av en i Finland bosatt finsk undersåte på ett förlag i Sverige som original (icke i översättning) utgivna skriften »Gröna ön» med kritik av och angrepp på svenska fångvårdsförhållanden och svenska fångvårdstjänstemän.[2] Rättstillämpningen och straffmätningen i målet liksom åtalsaktionens utförande synas ge uttryck åt den skärpning av åtgärderna mot tryckfrihetens »missbruk» som torde kunna sägas genomgående prägla den period, de »reaktionära strömningarnas», under vilken rättegången utspelades och som är föremålet för kommande avsnitt i vår framställning.

Liksom övriga grundlagar har TFF ofta ändrats. Ändringsförslag ha även ständigt och jämt ställts under debatt i och utom riksdagen. TFF har ju, som redan påpekats, nästan under hela sin tid ansetts kräva reform. De verkställda ändringarna, som icke äro av större betydelse, torde ha mindre intresse än ändringsförslagen, från vilka uppslag och idéer kunna hämtas för kommande lagstiftning. De ge också en god bild av de tryckfrihetsfrågor, som vid varje särskild tidpunkt stått i förgrunden för intresset.

Vid riksdagen 1859—60 genomfördes några ändringar i TFF med anledning av upphävandet av 8. kap. missgärningsbalken. När 1864 års strafflag tillkommit

[1] NJA 1938 notis B 277. Jfr nedan s. 205 f.

[2] Se NJA 1940 s. 518. Jfr nedan s. 353 not 2.

ledde så detta till ett flertal ändringar i TFF, vilka genomfördes vid riksdagen 1865—66. 1867 verkställdes en ändring av TFF 2: 4 och 1870 borttogs ur TFF 1: 12 ett, som det ansågs, obehörigt band på bokhandelsverksamheten, varjämte en följdändring skedde i TFF 4: 11 samt TFF 5: 3 erhöll sin lydelse av före 1937. Jurymannaeden erhöll härigenom beskaffenheten av en i lagen icke särskilt formulerad edlig försäkran av juryledamöterna att döma efter bästa förstånd och samvete och ur lagen borttogs det tidigare patetiska och enligt konstitutionsutskottet[1] »ur religiös synpunkt förkastliga» edsformuläret som lytt sålunda: »Allsvåldige Gud! Du skådar mitt hjärta; för ditt allseende öga är intet uppsåt fördolt; vare din godhet och förbarmande nåd mig evigt tillsluten, om jag döljer min övertygelse i detta mål. Jag N. N. svär därföre vid Gud och hans heliga evangelium, att efter mitt bästa förstånd och samvete utlåtande i denna sak avgiva; och att det, som under överläggningen yttras, skall av mig i obrottslig tystnad hållas.» Härigenom blev det möjligt även för mosaiska trosbekännare och personer, som av samvetsbetänkligheter icke vilja inför domstol avlägga ed, att väljas till jurymän. Ett legalt formulär för jurymannaförsäkran har tillkommit vid lagändringarna 1937 och återfinnes i tryckfrihetsprocesslagen § 7.

I samband med statsrådets omorganisation företogos 1876 åtskilliga ändringar i TFF. Samma år borttogos ur TFF de intill denna tid däri förekommande bestämmelserna om författarrätten, vilka överflyttades till särskild lagstiftning. En del smärre ändringar vidtogos 1879 och 1882. 1888 skedde en utvidgning av det straffbara området i TFF 3: 7. Till orden »uppmaning till myteri eller uppror» såsom betecknande straffbar gärning enligt lagrummet lades orden »eller till våld å person eller egendom». Momentet erhöll sedermera (1909) den lydelse, enligt vilken det generellt kriminaliserar »uppmaning till brott eller försök att annorledes än genom uttrycklig uppmaning, såsom genom prisande av brottslig handling, förleda till brott, så ock försök att eljest förleda till ohörsamhet mot lag eller laga myndighet». — 1897 genomfördes en ändring i TFF 3: 10. Samma år och 1900 ändrades TFF 2: 4 och sistnämnda år skedde vidare — utom en del ändringar i TFF 1: 5 och TFF 5: 2, 6, 8 och 12 — den ovan redan berörda, med åtalet mot Frödings »Stänk och flikar» sammanhängande ändringen av TFF 3: 13.

Ett flertal ändringar i TFF skedde 1909. I TFF 1: 10 vidgades strafflatituden vid boktryckares underlåtenhet att å skrift utsätta namn, tryckningsort och årtal att omfatta även fängelse, detta för att komma åt avsiktlig underlåtenhet i detta hänseende. En motsvarande straffskärpning ägde rum i TFF 4: 2, varjämte ändringar skedde också av TFF § 2 samt i TFF 4: 9 den ändringen vidtogs, att straff för spridande av med kvarstad belagd skrift särskilt angavs, medan tidigare gällt, att gärningsmannen skulle vara förbunden till samma ansvar som författaren och umgälla förbrytelsen efter enahanda grunder. Samma år tillkommo i § 4 i TFF, momenten 12, 13 och 14, varigenom möjlighet öppnades för

[1] KU:s utl. nr 14 till 1869 års riksdag s. 27.

indragning av vid militära förband påträffade skrifter, vilka uppenbarligen åsyfta »att utplåna känslan av plikter mot fosterlandet eller att uppväcka hat mot befälet eller eljest undergräva krigslydnaden», detta »evad skriften synes straffbar eller icke». 1912 infördes den s. k. preventivlagen i TFF genom en ändring av TFF 3: 13; en del ändringar skedde även 1915, 1918, 1921 och 1922. Stadgandena om offentliga handlingar i TFF § 2 ha upprepade gånger ändrats för att slutligen 1937 radikalt stöpas om.

Som omnämnts framlades redan vid 1828—30 års riksdag av konstitutionsutskottet ett förslag till ny tryckfrihetsförordning, däri upptagits bland annat borgenssystem för tidningsutgivare.[1] Förslaget blev icke lag, men frågan om en ny tryckfrihetsförordning kvarstod för att på nytt tas upp vid riksdagarna 1869, 1871, 1872 och 1887.[2] Ett ändringsförslag av betydelse framlades även genom proposition (nr 84) till 1853—54 års riksdag, enligt vilken tryckfrihetsförordningens karaktär av grundlag skulle upphävas. Detta förslag, som tillstyrkts av konstitutionsutskottet och blivit vilande, avslogs av alla fyra stånden vid riksdagen 1856—58.

Vid riksdagen 1869 aktualiserades frågan om reform av tryckfrihetsrätten genom framläggandet av en motion i andra kammaren (nr 343) med grunddragen till en ny tryckfrihetslag.[3] Motionären ägnade särskilt beaktande åt den periodiska pressen och ansvarighetssystemet. Bestämmelsen om behövligheten av hinderslöshetsbevis ansåg han böra få försvinna och därmed då även ansvarigutgivarebegreppets formella karaktär. Här som överhuvudtaget borde införas ansvar för författare eller utgivare efter förd bevisning om sådant förhållande till en utgiven skrift; även namnsedelsbestämmelserna borde utgå. Tidningsutgivares namn skulle obligatoriskt utsättas å varje nummer av tidningen. Då utgivaren kunde styrka, att han varit okunnig om brottslig framställning, som influtit i tidningen, skulle han kunna fria sig genom att leda ansvaret över på författaren. Utgivarens ansvarighet skulle även mildras därigenom, att en oriktig uppgift eller ett obefogat omdöme, som influtit i en tidning, icke skulle få anses brottsligt, då beriktigande skett i tidningens följande nummer eller omedelbart sedan sådan rättelse begärts. Motionären föreslog även, att straffbestämmel-

---

[1] Se om förslaget KU:s utlåtande nr 51 den 30 sept. 1829. Ett förslag om borgens nedsättande som villkor för tidningsutgivande antogs som vilande vid 1856—58 års riksdag men avslogs vid riksdagen 1859—60.

[2] Se KU:s betänkanden nr 14 den 3 maj 1869, nr 7 den 26 april 1871 och nr 6 den 25 mars 1872 samt prop. nr 21 den 14 februari 1887. Se även HAGMAN s. B 220 ff. samt »P.M. angående de under tiden från och med år 1867 i riksdagens kamrar och inom konstitutionsutskottet väckta förslag till fullständig revision av tryckfrihetsförordningen», Stockholm 1907. Reformläget 1887 behandlas av RYDIN i Ny Svensk Tidskrift 1887 s. 210 ff.

[3] Genom en motion i första kammaren (nr 52) föreslogs vid samma riksdag bland annat att vid anmälan av tidningsföretag skulle uppges icke blott utgivare utan även boktryckare och förläggare, vilka skulle svara för utgivarens fullgörande av honom ådömda böter, skadestånd och rättegångskostnader.

serna för tryckfrihetsbrott skulle överflyttas till strafflagen och att straff för sådana brott endast skulle få utdömas i icke förvandlingsbara böter. Han förordnade även ändrade regler om juryn, vilken skulle ha att avgöra icke blott frågan om skrifts brottslighet utan även — i enlighet med därom föreslagna regler — frågan om tilltalad person vore att anse såsom ansvarig för det begångna brottet. Konstitutionsutskottet företog en granskning av TFF och förklarade sig ha önskat kunna framlägga förslag till helt ny lag men inskränkte sig vid tillfället likväl till att föreslå endast en del partiella ändringar. Enligt dessa ändringsförslag skulle stadgandena om namnsedel och hinderslöshetsbevis upphävas. Beträffande frågan om rätt svarandepart föreslogs, att innan fråga om åtalad skrifts brottslighet avgjordes, genom domstols lagakraftvunna beslut skulle ha fastslagits, vem som hade att svara i målet. Skillnaden mellan periodisk och icke-periodisk skrift skulle borttas och ansvaret för tryckt skrift skulle drabba *utgivaren*, till vilken den i första hand ansvarige boktryckaren skulle få leda ansvaret över. TFF 1: 8 skulle därför ges följande lydelse: »För förbrytelse, begången genom tryckt skrift, stånde boktryckaren ansvaret, såvida han icke förmår visa, att annan av honom uppgiven person är att anse såsom skriftens utgivare. I sådant fall vare boktryckaren från ansvar fri och straffet drabbe utgivaren.» Varje slags bevismedel skulle enligt förslaget få brukas av boktryckaren, då han på detta sätt önskade leda ansvaret över på annan. Då det föreslagna systemet förkastades av kamrarna, pointerades inom dessa med allt fog, att det nya systemet icke var tillräckligt genomtänkt och genomarbetat. De nya reglerna behövde ingalunda komma att medföra ansvar för den »verkligen» skyldige. Boktryckaren kunde anställa »ansvaringar». Frågan om betydelsen av ett blankt erkännande inför rätta av en av boktryckaren utpekad »utgivare» var icke löst och betydlig tidsspillan kunde bli följden av en boktryckares eventuellt upprepade försök att leda ansvaret från sig. Att enligt utskottet domstol — icke som enligt motionen juryn — skulle lösa ansvarighetsfrågan på föreslaget sätt vore även ägnat att till men för rättskipningens auktoritet dra domstolarna in i de strider, som alltid eller vanligen blossa upp kring tryckfrihetsmålen.

Förslaget föll igenom. 1871 och 1872 upprepade konstitutionsutskottet sin reformsträvan för tryckfrihetsrättens del och framlade båda dessa år förslag till ny tryckfrihetsförordning. 1871 års förslag innehöll 34 paragrafer och var följaktligen annorledes redigerad än gällande tryckfrihetsförordning. Förslaget bar vittne om betydande förarbeten med åtskillig möda nedlagd på lagspråk och systematik. Dess sätt att lösa de »brännande» pressrättsliga frågorna vann emellertid icke riksdagens gillande. Konstitutionsutskottets memorial återförvisades och först till nästa riksdag hann utskottet komma åter med ett nytt förslag. Detta 1872 års förslag utgör sålunda endast en omarbetning, ehuru det i vissa väsentliga avseenden sakligt skiljer sig från modelltexten. Ändringarna motiverade utskottet med de anmärkningar mot dess tidigare förslag, som framkommit under riksdagsbehandlingen. Utskottet ansåg dock att huvudgrunderna för

reformen tillvunnit sig riksdagens gillande. Icke heller 1872 års riksdag lämnade emellertid sitt bifall till lagförslaget. Frågan om tryckfrihetsrättens omarbetning förföll därför även för denna gång. »Det vill synas», skriver Naumann[1],

> »som andra kammarens innersta tanke, vad detta förslag angår, vore uttryckt i en dess ledamots yttrande, att ehuru utskottet nedlagt stora och aktningsvärda bemödanden på utarbetande av förslaget och i detta sitt arbete lyckats i många fall, vore likväl, om man nu icke kunde bliva ense om vad därav vore antagligt eller ej, någon så särdeles stor skada icke skedd, därest man läte saken vila tills vidare. Tidsandan och allmänna opinionen, menade denne ledamot, hade redan verkat så mycket, att knappast någon hederlig tidning mera begagnar sig av såkallad ansvaring, ävensom därtill, att juryn numera, i fråga om bedömande av tryckfrihetsbrott, friar där den bör fria och fäller när den bör fälla. Man kunde således ej säga att nöden stode för dörren.»

De intressantaste ändringsförslagen år 1871 och 1872 röra just ansvarigheten för tryckt skrift. I § 8 i förslagen stadgades till en början, att, innan något nummer utgavs av periodisk skrift, anmälan skulle ske till justitiekanslern eller, i landsorten, till hans ombud angående skriftens titel och tryckningsort. Hindershetsbevis skulle ej längre vara erforderligt. I 1871 års förslag men ej 1872 års stadgades dock, att anmälan till J. K. även skulle innehålla uppgift om »den persons namn, som i egenskap av utgivare bestämmer skriftens innehåll». Denna uppgift skulle likväl icke verka som exklusivt bevismedel angående utgivarskapet. 1871 års förslag innehåller inga bestämmelser om särskilda kvalifikationer för utgivaren av periodisk skrift. I 1872 års förslag stadgas emellertid, att »för att kunna såsom ansvarig utgivare av tidning eller tidskrift godkännas erfordras . . . att vara svensk undersåte och i åtnjutande av medborgerligt förtroende». Innebörden av denna passus, som återfinnes i § 15, vilken handlar om ansvarigheten för tryckt skrift, torde ha varit, att en person, som saknade dessa angivna kvalifikationer icke av domstol kunde antas såsom utgivare och att därför boktryckaren i stället då fick bära ansvaret. Det skulle då bli lagt på boktryckaren att tillse, att utgivaren var svensk undersåte, åtnjutande medborgerligt förtroende. Enligt de förslagna ansvarighetsreglerna göres nämligen boktryckaren till en centralfigur. 1871 års förslag (§ 15) stadgar ansvar, vad beträffar periodisk skrift, för den, »som i egenskap av utgivare bestämt skriftens innehåll», och, vad beträffar annan skrift, för författaren (eller översättaren), »om han sitt namn å skriften utsatt eller densamma till offentliggörande i tryck utlämnat», och om så ej vore fallet för utgivaren. Kan ansvarig författare eller utgivare ej uppges »eller varder därom gjord uppgift bestridd och prövas vara oriktig, ändå att densamma av den uppgivne författaren eller utgivaren erkännes», stånde boktryckaren ansvaret. Han skulle även bära ansvaret, om författaren eller utgivaren vid den tid, då skriften utgavs, ej hade fast bostad i riket och där vistades eller icke var i åtnjutande av personlig frihet. Då ett erkännande av författar- eller utgivar-

[1] NAUMANN IV s. 428.

egenskap alltså icke tillades fullt bevisvärde (efterspanings- och bevisningsåtgärder rörande författar- och utgivarskapet, det uppgivna och det verkliga, tillätos), var boktryckarens risk avsevärd, helst som hans ansvar sträckte sig även till periodisk skrift och, vad beträffar dylik, endast kunde övervältras på den verklige utgivaren.

Vid utarbetandet av 1872 års förslag återgick man till principen om skydd åt författarens anonymitet. Författaren gjordes därför icke ansvarig, så snart han kunde visas ha utlämnat en skrift till offentliggörande i tryck. Det skulle i stället erfordras, att han *erkänt sig* ha utlämnat skriften till sådant offentliggörande. Dylikt erkännande kunde ske i formen av en till boktryckaren överlämnad namnsedel. Stadgandet om att utgivaren skulle vara ansvarig, då författaren ej utsatt sitt namn å skriften eller annorledes erkänt sitt författarskap bibehölls. Ansvaret för bestämmande utgivare bibehölls för den periodiska pressen. Vidare föreslogs följande stadgande:

> »Är ej författaren eller utgivaren känd, åligger det boktryckaren att, inom tid som rätten honom förelägger, uppgiva ansvarig författare eller utgivare; gör han det ej, eller kan han ej uppgiften styrka, eller varder han förvunnen att hava gjort oriktig uppgift, ändå att densamma av den uppgivne erkännes, stånde han själv ansvaret. Vill utgivare, för undgående av ansvarigheten, ansvarig författare uppgiva, vare lag samma.»

Konstitutionsutskottet ansåg sig genom att ha upptagit utgivaren i ansvarighetskedjan ha väsentligt förbättrat boktryckarens ställning, eftersom han enligt gällande rätt endast kunde freda sig genom regress till författaren och detta blott, om denne ej begagnade sin anonymitetsrätt. Vem utgivaren vore finge däremot ådagaläggas med hjälp av varje lagligt bevismedel. Då boktryckarens ansvar, vad beträffar periodisk skrift, emellertid otvivelaktigt skärpts och då boktryckare och utgivare, när det gäller annan slags litteratur, ofta är samma person, har man nog rätt att gentemot utskottets mening hålla före, att boktryckarens ställning enligt båda förslagen var försämrad.

I 1871 års förslag hade intagits bestämmelse om, att juryn skulle ha att avgöra även frågan, vem som vore ansvarig författare eller utgivare. Denna bestämmelse hade emellertid utgått i 1872 års förslag. Båda förslagen innehöllo delvis skiljaktigt utformade regler om organisation av en jurykår, ur vilken vid varje särskilt tillfälle jurymän skulle utses av rätten genom lottning.

I proposition (nr 21) till 1887 års riksdag framlade Kungl. Maj:t den 14 februari förslag till tryckfrihetslag. Förslaget, som är indelat i 7 kapitel om tillhopa 66 paragrafer, söker ånyo ge ansvarighetsfrågorna en lösning. Dessutom innehåller förslaget en del stadganden av visst intresse såsom om straffmildrande verkan av beriktigande »utan omsvep» av straffbar lögnaktig uppgift eller vrängd framställning i tidning, om indragning utan rättegång av skrift, vars innehåll utan att vara brottsligt vållat »missförstånd med främmande makt», om frihet för parterna att hänskjuta tryckfrihetsmål till prövning utan medverkan av jury och om åtgärder i anledning av innehållet i utrikes på svenska språket tryckt skrift.

Beträffande ansvarighetssystemet och vad därmed sammanhänger upptar förslaget bestämmelse om, att, innan periodisk skrift utges, förläggaren skall till J. K. mot bevis avlämna skriftlig anmälan, innehållande uppgift om skriftens titel och tryckningsort samt om förläggarens namn, däremot icke om huvudredaktören. Namnet på den, »som i egenskap av huvudredaktör har inseende över skriftens utgivande och äger bestämma dess innehåll», skulle emellertid enligt förslaget vid bötesansvar utsättas å varje periodisk skrift. Om annan person uppgavs än den »verklige huvudredaktören», kunde detta leda till ansvar för såväl denne som bulvanen och förläggaren och detta ansvar skulle, om skriftens innehåll blivit förklarat brottsligt, kunna betyda fängelse upp till sex månader. På grundval av dessa ordningsföreskrifter uppbyggdes så ansvarighetssystemet. För tryckt skrift, som icke var periodisk, skulle ansvaret åligga författaren (översättaren) samt, om det ej kunde visas vem han var, utgivaren (förläggaren) och, om icke heller sådan vore åtkomlig, boktryckaren. För periodisk skrift skulle huvudredaktören vara ansvarig. Förläggaren av tidningen skulle bära ansvaret, om huvudredaktörens namn icke vore utsatt å skriften eller det utsatta namnet vore oriktigt och huvudredaktören icke kunde uppspåras samt om huvudredaktören icke fyllde vissa uppställda kompetensregler (innehållna i förslagets § 23). I förläggarens ställe skulle slutligen boktryckaren vara ansvarig, då förläggaren icke kunde uppspåras eller bestraffas. Ansvar skulle vidare i vissa fall kunna åläggas, jämte huvudredaktör, person som med särskild uppsats eller annons medverkat i periodisk skrift. Slutligen stadgades i förslagets § 34, att om författare, utgivare eller huvudredaktör saknade tillgång till betalning av böter, skadestånd eller rättegångskostnad, som i anledning av åtal för tryckt skrifts innehåll ådömts honom, skriftens förläggare skulle vara för betalningen ansvarig.

Propositionen 1887 blev på grund av den inträffade upplösningen av riksdagen icke föremål för behandling inom denna. Enligt vad som uppges i 1907 års PM angående från och med år 1867 väckta förslag till revision av tryckfrihetsförordningen skall 1887 års förslag emellertid under 1889 års riksdag ha varit föremål för konstitutionsutskottets uppmärksamhet. Bland utskottets handlingar finnes nämligen en av dess dåvarande ordförande O. Bergius uppgjord PM, med »anmärkningar vid förslaget till ny tryckfrihetslag». Denna PM, i vars innehåll tolv ledamöter av utskottet instämt, finnes avtryckt i 1907 års PM. Vid 1895 års riksdag framlades av Alin 1887 års förslag såsom motion, vilket dock icke ledde till något resultat. Samma öde rönte motioner till 1898 och 1899 års riksdagar om revision av tryckfrihetsförordningen.[1] Ask omnämner[2] tvenne anonyma förslag till tryckfrihetslag, det ena av 1885 och det andra av 1886, vilket senare säges ha legat till grund för propositionen 1887. Bland äldre lagförslag märkes även ett enligt beslut av 1869 års publicistmöte i Göteborg till mötet i Stockholm 1871 utarbetat »Förslag till ändringar i tryckfrihetsförord-

[1] Se även härom 1907 års PM.

[2] S. 211 ff.

ningen» samt »Utlåtande av publicistklubbens kommitterade i fråga om tryckfrihetsförordningens omarbetande» (Stockholm 1886).

Sedan riksdagarna 1902 och 1908 begärt revision av tryckfrihetsrätten, tillkallade Kungl. Maj:t 1909 sakkunniga för att inom justitiedepartementet biträda med revision av tryckfrihetsförordningen i syfte att, under bibehållande såvitt möjligt av grunderna för gällande bestämmelser, lämpa dessa efter ändrade tidsförhållanden och vunnen erfarenhet om befintliga brister. De sakkunniga, G. Rudebeck, Nils Alexanderson och Adolf Hallgren, avgåvo sitt betänkande den 20 december 1912.[1] Förslaget innebär en fullständig redaktionell omarbetning av tryckfrihetsförordningen på underlag av 1887 års förslag. Vad innehållet i förordningen beträffar har man däremot bemödat sig att gå varsamt till väga. Betänkandet, som efter dåtida förhållanden var mycket förtjänstfullt, blev icke lagt till grund för någon proposition till riksdagen. Det har emellertid spelat en mycket betydande roll för de utredningar och lagförslag inom skilda delar av tryckfrihetsrätten, som under senare år framlagts. Även patentlagstiftningskommittén sysselsatte sig i viss utsträckning med tryckfrihetsfrågor.[2]

Bland de mera genomtänkta uttalandena om en reform av tryckfrihetsrätten, som vid sidan av det officiella utredningsarbetet under senare år gjorts, förtjänar nämnas, vad en av Sveriges Nationella Ungdomsförbund tillsatt »författningskommitté» anfört om tryckfrihetsrätten i ett utlåtande den 22 april 1934.[3] Bland de riksdagsmotioner, som under årens lopp framkommit, ha en del velat införa särskilda hedersdomstolar för pressen (FK 1919 nr 143 och FK 1935 nr 226). Andra äro likaledes av intresse, enär de velat nyskapa inom själva pressorganisationen eller eljest ha en viss vidare social syftning. 1920 avslogs en motion (FK nr 222) om omdaning av TFF i syfte att, så vitt på formerna kan ankomma, yttrandefriheten i tryck i möjligaste mån måtte omläggas till en rätt att under alla förhållanden säga sanningen. 1928 avslogs en motion (FK nr 253) om en pressorganisation »för främjande av vårt folks karaktärsdaning, politiskt och individuellt». 1921 anhöll riksdagen om utredning, huruvida och på vilket sätt genom särskilda bestämmelser i TFF rätten att i dagblad och periodiska skrifter offentliggöra skildringar av och förhandlingar angående brott av grövre kriminell och sexuell natur må kunna begränsas i syfte att förekomma i socialt och etiskt avseende skadliga verkningar. Av visst intresse är också en motion (AK 1917 nr 84) om skyldighet för JO och MO att övervaka, att handlingar icke i vidare mån än i TFF stadgas undandras offentligheten. Vid olika tillfällen ha också i riksdagen framförts förslag om införande av en rätt till genmäle för den, som angripits i pressen, och av en rätt till beriktigande av falska uppgifter om faktiska förhållanden.[4]

[1] Betänkande med förslag till tryckfrihetsordning. Avgivet den 20 december 1912 av särskilda kommitterade inom kungl. justitiedepartementet.

[2] Se dess betänkande IV s. 421—447.

[3] De av kommittén angivna riktlinjerna för reform av tryckfrihetslagstiftningen lågo till grund för motionen nr 156 i andra kammaren till 1934 års riksdag.

[4] Denna fråga behandlas i SOU 1935: 8 s. 142 ff.

III. Reaktionära strömningar i lagstiftning och presspolitik.

1937 års lagstiftning. Allmänna handlingars offentlighet.

Vid 1937 års riksdag beslötos en rad grundlagsändringar, vilka äro ägnade att icke oväsentligt inskränka dittills rådande tryckfrihet. Vid samma riksdag nyordnades helt tryckfrihetsprocessen, i samband varmed TFF:s fjärde paragraf omredigerades och femte paragrafens tolv första moment erhöllo ny lydelse.[1] Såsom en startsignal för det stora reformverket inom den svenska processen infördes en modern rättegångsordning beträffande tryckfrihetsmålen. I samband med reformen reviderades jämväl TFF:s kvarstadsbestämmelser. Även TFF 1: 4, 1: 5 och 1: 11 erhöllo ändrad lydelse. Av tryckfrihetsrättslig principiell betydelse äro framför allt de nya stadgandena angående juryinstitutet, ävensom den nya TFF 5: 11, som nedan skall beröras.[2] Jurymålen definieras i TFF 5: 4 såsom sådana, däri någon tilltalas för brott, som avses i förordningens § 3, med undantag för mål angående åtal för inbjudning till deltagande i lotteri. Alla övriga mål skola handläggas i ordinära rättegångsformer utan jury. De s. k. ordningsmålen enligt TFF 4: 4 i äldre lydelse, däri justitieministern ägde »den brottslige genast pliktfälla», ha borttagits. I fråga om jurymålen gäller, att de kunna handläggas utan jury, för de fall parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan prövning av jury hänskjuta målet till rättens avgörande. Allenast de processuella huvudstadgandena ha intagits i TFF, medan övriga särskilda bestämmelser sammanfattats i en lag »med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål» av den 9 april 1937. Dessa redaktionella dispositioner torde visserligen kunna ge anledning till vissa anmärkningar. Mot de nu åsyftade reglerna synas emellertid ur rättssäkerhetens synpunkt icke några invändningar kunna riktas, som icke gälla processreformen överhuvudtaget, och de medföra icke heller några inskränkningar av tryckfriheten.

Med övriga 1937 vidtagna lagändringar är förhållandet ett annat. De grunda

[1] Om förarbetena till tryckfrihetsprocessens omdaning se SOU 1934: 54, propositionerna n:ris 235 till 1936 års riksdag och nr 2 till 1937 års riksdag, konstitutionsutskottets utlåtande nr 42 till 1936 års riksdag samt första lagutskottets utlåtande nr 18 till 1937 års riksdag. Se även GÄRDE i SvJT 1937.

[2] Se nedan s. 306 f.

sig dels på utredningar i syfte att omredigera och förtydliga den äldre lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet och att i samband därmed skärpa sekretessbestämmelserna, dels på en 1933 besluten utredning angående åtgärder mot »sådan av sammanslutningar eller enskilda bedriven verksamhet, som syftar till att med våld eller eljest på olaglig väg omstörta eller förändra Sveriges stats- och rättsordning». Ett omfattande och med stor omsorg utarbetat betänkande angående bekämpandet av denna »statsfientliga» verksamhet, varmed åsyftades särskilt av det kommunistiska partiet och de nationalsocialistiska partierna, i viss mån även av »kilbomspartiet» samt av syndikalisterna bedriven verksamhet, framlades 1935.[1] I detsamma underströks bland annat behovet av »åtgärder för att stävja missbruk av yttrande- och tryckfrihet» och ägnades betydande utrymme åt frågan om reformer av tryckfrihetsrätten. På grundval av utredningen i betänkandet framlades i propositionen nr 235 till 1936 års riksdag förslag till vissa ändringar i TFF §§ 3 och 4.[2] Ny lagstiftning antogs därefter definitivt av 1937 års riksdag. I § 3 mom. 8 tillades sålunda ett andra stycke, kriminaliserande »falska rykten eller lögnaktiga uttalanden, ägnade att framkalla fara för den allmänna ordningen eller att väcka förakt för offentlig myndighet eller annat organ som äger besluta i offentliga angelägenheter», och i § 3 mom. 9 infördes ett straffbud mot »falska rykten eller lögnaktiga uttalanden, ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet». I TFF 3: 12 gjordes i anslutning härtill ett tillägg; lagrummets straffbud mot lögnaktiga uttalanden begränsades uttryckligen till fall, där ej ansvar eljest finnes åsatt förbrytelsen, och straffsatsen skärptes. Ändringarna i TFF 3: 8 och 3: 9 avse kriminalisation allenast av sådana falska rykten eller lögnaktiga uttalanden, som enligt lagrummens beskrivning äro ägnade att medföra viss effekt, »fara» för den allmänna ordningen eller rikets säkerhet eller »förakt» för allmänt organ. Sistnämnda rekvisit äro, särskilt med tanke på det svävande uttrycket »ägnade», av beskaffenhet att kunna ges en mycket vidsträckt tolkning. Särskilt gäller detta rekvisitet »förakt» för allmänt organ. TFF 3: 8: 2 kan därför, om åt lagrummet i praxis ges en extensiv tolkning, komma att leda till, att pressen och särskilt dagspressen, vars arbetsförhållanden få sin prägel av den brådska, som erfordras för att innehållsrika och upplysande tidningar dag efter dag skola kunna utges, måste ålägga sig en försiktighet i sin nyhetsförmedling, i sin politiska polemik och i sin mot samhällsförvaltningen riktade kritiska publicistik, ägnad att hämma också dess oklanderliga och nyttiga verksamhet och särskilt att skydda byråkratien också mot befogad och ur allmänna synpunkter värdefull kritisk uppmärksamhet. Anmärkningen gäller icke i samma grad TFF 3: 9 i nu avsett hänseende. Vid en extensiv tolkning av rekvisiten »fara» och »förakt» i TFF 3: 8: 2 och 3: 9 måste pressen vara beredd att kunna stå för att *alla* rykten och uppgifter, som publiceras, verkligen äro sanna. Det ter sig ytterst osäkert, om en tilltalad skall kunna freda sig från straff enligt

[1] SOU 1935: 8.

[2] Förslaget är behandlat av KU i dess utlåtande nr 44 till 1936 års riksdag.

lagrummen på den grund, att han haft fog för ett antagande, att en publicerad uppgift eller ett återgivet rykte vore med sanningen överensstämmande. För att pressen som följd av bestämmelserna icke, särskilt i fullgörandet av sina kritiska uppgifter, skall bli ställd i ett fullständigt tryckande beroende av åklagarmaktens godtycke är det av utomordentlig betydelse, att i lagtillämpningen vikt fästes vid, att enligt lagorden blott *falska* rykten och *lögnaktiga* uttalanden äro straffbara. Åklagarens blotta *påstående* om ett ryktes eller en uppgifts falskhet skall med andra ord icke vara tillräckligt. Kärandeparten skall vara skyldig bevisa ett dylikt påstående och, vad viktigare är, det skall för svarandeparten stå fritt att förebringa bevisning om ett ryktes eller en uppgifts sanning. Av betänkandet om den statsfientliga verksamheten torde tydligt framgå, att rekvisitet lögnaktighet är väsentligt för straffbarheten.[1] TFF 3: 8: 2 och 3: 9 äro icke några ärekränkningsstadganden. Att fara ur tryckfrihetens synpunkt likväl föreligger för, att TFF 3: 8: 2 och TFF 3: 9 kunna bli tolkade i analogi med TFF 3: 12, vilket lagrum i praxis tillämpats så, att svaranden vägrats föra bevisning om sanningen av påståenden, som åtalats såsom utgörande »lögnaktiga uppgifter och vrängda framställningar till allmänhetens förvillande och förledande», torde framgå därav, att i det första mål, vari ansvar enligt TFF 3: 8: 2 yrkades, allmänne åklagaren bestred, att svaranden finge föra bevisning i vidare mån än som vore tillåtet enligt kap. 16 strafflagen. Domstolen (Stockholms rådhusrätt) fann visserligen, att det icke kunde förvägras svaranden att förebringa bevisning till styrkande av sanningsenligheten av de uppgifter, som innefattades i de åtalade skrifterna.[2] Men detta utgör icke hinder för, att annan ståndpunkt kan intas i framtida praxis, särskilt under tider, präglade av en tendens att alltmer inskränka tryckfriheten, och med hänsyn till att den motsättning det här gäller i icke ringa grad är en motsättning mellan å ena sidan pressens intressen och å andra sidan den byråkratis, som domstolarna och deras ledamöter själva tillhöra.[3]

En förstärkning av rättsskyddet gentemot smädliga uttryck om offentliga funktionärer genomfördes 1937 i form av en ändring i TFF 3: 8: 1, enligt vilket detta lagrum kommit att avse ärekränkning mot såväl ämbets- och tjänstemän som andra befattningshavare, vilka enligt 10 kap. strafflagen äro i avseende å skydd under tjänsteutövningen jämställda med ämbets- och tjänstemän. I betänkandet om den statsfientliga verksamheten föreslogs införande av utsträckt rätt för allmän åklagare att åtala förgripelser mot ämbets- och tjänstemän. Det

---

[1] Se SOU 1935: 8 s. 124 ff.

[2] Se om rättsfallet Eek i SvJT 1938 s. 503 n. 1. Den tilltalade frikändes från ansvar enligt TFF 3: 8: 2 men dömdes enligt TFF 3: 8: 1 för smädelse mot ämbetsman till en månads fängelse.

[3] Det saknar icke intresse, att Stockholms rådhusrätt i det berörda rättsfallet såtillvida var inkonsekvent i sin uppfattning av TFF 3: 8: 2, som den mot svarandens bestridande tillerkände målsäganden (den ämbetsman som i domen befanns ha blivit smädad) rätt att föra talan jämväl enligt TFF 3: 8: 2. Se Eek a. st.

uttalas, att dessa samt innehavare av allmänna uppdrag visserligen få »finna sig i att genom sin offentliga verksamhet inom vissa gränser ge sig till pris åt allmänhetens kritik» och att de icke kunna begära att »härvid åtnjuta samma hänsyn som möjligen kan medgivas på det rent privata området», men att de å andra sidan måste beredas effektivt skydd mot »kränkningar som minska den auktoritet och det förtroende de böra äga».[1] På grundval av dessa överväganden stadgades 1937 genom ändring i TFF 4: 3, att allmän åklagare äger föra talan angående »enskilt förolämpande» bland annat då ärekränkningen skett mot någon, som innehar ämbete, tjänst eller annan allmän befattning, »med avseende å förhållande utom befattningen av beskaffenhet att göra honom ovärdig det förtroende och den aktning som befattningen kräver». En motsvarande ändring i strafflagen hade redan 1936 genomförts.

Genom grundlagsändringar 1937 omgestaltades helt och hållet bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. En allmän revision av dessa bestämmelser hade länge varit ifrågasatt. Anledningen härtill var dels önskemål om större klarhet i TFF:s hithörande stadganden bland annat i fråga om förordningens tillämplighet å kommunala handlingar, dels krav på ökad sekretess. Redan 1912 års betänkande med förslag till ny »tryckfrihetsordning» innehöll bestämmelser, som tillgodosågo önskemål av nu nämnt slag. I december 1924 uppdrogs åt en sakkunnig att verkställa utredning och avge förslag i fråga om ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Utredningsmannen framlade sitt betänkande, »1927 års förslag», i februari 1927.[2] Utredningen ledde icke till någon proposition i ämnet men fortsattes av jämte den tidigare utredningsmannen ytterligare två särskilt tillkallade personer, vilka i januari 1935 framlade nytt betänkande i ämnet, »1935 års förslag».[3] 1927 års förslag innefattade en utvidgning av sekretessbestämmelserna och 1935 års förslag en ytterligare utvidgning. På grundval av utredningarna framlades proposition (nr 140) om ändring av RF § 86, RO § 38 och TFF §§ 1 och 2 till 1936 års riksdag.[4] Genom definitivt beslut av 1937 års riksdag erhöllo ifrågavarande paragrafer i grundlagarna ändrad lydelse. Vidare utfärdades med stöd av TFF i dess nya lydelse en särskild lag den 28 maj 1937 »om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar», i fortsättningen kallad »sekretesslagen».[5]

I RF 86 fastslogs i dess lydelse av före 1937 att »alla handlingar och protokoll

---

[1] Se SOU 1935: 8 s. 129 ff.

[2] HERLITZ, Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. SOU 1927: 2.

[3] Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. SOU 1935: 5.

[4] Propositionen behandlades av KU i dess utlåtande nr 37 till 1936 års riksdag.

[5] Prop. nr 107 samt KU:s utlåtande nr 21 till 1937 års riksdag. — En redogörelse för lagstiftningen har lämnats av HERLITZ i FT 1938 s. 85 ff.

i vad mål som helst» med undantag av statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål »må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas». Det utsades vidare, att banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärenden, vilka böra hemliga hållas, icke fingo tryckas. I TFF § 2 utvecklades vidare den i RF § 86 till uttryck komna grundsatsen, varjämte vissa undantag från densamma detaljerat uppräknades. Efter 1937 års lagändring kvarstår i RF § 86 endast följande uttalande: »Alla allmänna handlingar må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas.» Det göres sålunda numera i RF vad undantagen från offentlighetsregeln beträffar allenast en hänvisning till TFF.[1]

Gå vi så till TFF § 2 i dess nya lydelse finna vi i *första* momentet huvudstadgandet, att det skall vara varje svensk medborgare tillåtet att i tryck utge alla till stats- eller kommunalmyndighet inkomna och därifrån utfärdade handlingar, där förda diarier, justerade protokoll m. m. ävensom alla andra där upprättade handlingar, »såvitt de hänföra sig till mål eller ärenden som av myndigheten slutbehandlats». Från den sålunda uppställda huvudregeln om rätt att *trycka* alla allmänna handlingar göres i TFF 2: 6 undantaget, att handling, som till följd av stadgande i sekretesslagen eller i någon »enligt samma lag meddelad föreskrift» ej må till envar *utlämnas*, icke heller får i tryck utges.[2] TFF § 2 innehåller i sitt *andra* moment vissa bestämmelser angående den fria tillgång till allmänna handlingar, som närmare regleras i sekretesslagen. Det heter, i det nämnda stadgandet i TFF, att envar svensk medborgare skall »äga fri tillgång till alla i 1 mom. omförmälda allmänna handlingar, som hos stats- eller kommunalmyndighet förvaras». I den sålunda stadgade rätten, heter det vidare, »skola allenast gälla de inskränkningar vilka påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, eller för brotts förekommande eller beivrande, eller till behörigt skydd för statens eller menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda, eller av hänsyn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse». Lagrummet innehåller vidare, att i särskild av konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, sekretesslagen, noga skola anges »de fall, då allmänna handlingar enligt nämnda grunder skola hemlighållas». De nämnda, i *TFF* innehållna grunderna för hemlighållande äro som vi sett så allmänt formulerade, att de lämna lagstiftaren en betydande frihet vid sekretesslagens utformning. TFF 2: 2 får anses ha karaktär av ett slags blankettstadgande. Lagrummmet blott hänvisar till sekretesslagen och dennas innehåll blir avgörande för allmänna handlingars karaktär av offentliga eller hemliga. Grundsatsen om allmänna hand-

[1] Ordet »ovillkorligen» i stadgandets nya lydelse kan vara ägnat att vilseleda, varom nedan s. 211 not 1. Det hade varit lyckligare om detta ord fått utgå ur RF § 86.

[2] Ordet »envar» har här den betydelsen, att det anger att den rätt, som enligt sekretesslagen kan tillkomma en person att få ta del av eljest hemlig handling, icke innefattar rätt att trycka denna.

lingars offentlighet har m. a. o. genom 1937 års lagstiftning berövats sitt grundlagsskydd.[1] I TFF 2: 3 regleras formerna för allmänna handlingars utlämnande och i TFF 2: 4 ansvarigheten härför samt hemligstämplingsinstitutet, ett medel att i vissa fall överflytta prövningsbefogenheten i utlämningsfrågor till annan myndighet än den hos vilken handlingen finnes. I TFF 2: 5 stadgas, att den, som av myndighet förvägrats tillgång till allmän handling, äger »söka rättelse i den ordning som gäller för vinnande av ändring i beslut eller åtgärder av myndigheten i det mål eller ärende till vilket handlingen hör», varjämte föreskrives, att besvär, som hos konungen fullföljas i statsdepartementen, skola i regeringsrätten föredras och avgöras. Över departementschefs vägran att utlämna handling må dock icke klagas.[2] I TFF 2: 11 heter det slutligen, att rätt att i tryck utge allmän handling icke medför »befrielse från ansvar för missbruk av tryckfriheten, som skriftens utgivande jämlikt 3 § kan innefatta».

1937 års lagstiftning innehåller vissa förtydliganden i jämförelse med äldre rätt. Offentlighetsgrundsatsen göres sålunda uttryckligt tillämplig även å sådana handlingar, som förvaras hos kommunalt organ. Bestämmelsen i slutet av TFF 2: 1, första stycket, enligt vilken hos myndighet upprättad handling icke blir offentlig, förrän det mål eller ärende, vartill handlingen hänför sig, av myndigheten slutbehandlats, torde ha varit starkt motiverad.[3] Emellertid medför den nya lagstiftningen väsentliga ingrepp i hävdvunnen svensk tryckfrihet.[4] Detta gäller kanske icke sekretessbestämmelsernas utbrytning ur grundlagen i och för sig.[5] En sådan av praktiska skäl motiverad utbrytning hade icke behövt innefatta särskilda vådor för rättssäkerheten eller hävdvunnen tryckfrihet, om blott i grundlagen givits ett klart och bestämt uttryck åt tillåtliga undantag från offentlighetsgrundsatsen.[6] Så har icke skett, låt vara att lagen icke ut-

---

[1] Utformningen av TFF 2: 2 och 2: 6 stämmer illa med RF § 86, där det heter, att undantagen från offentlighetsregeln skola bestämmas av TFF. MALMGREN uttalar i sin grundlagsedition (s. 93) att *huvudreglerna* om undantagen enligt RF § 86 skola ha grundlags karaktär, men att hinder icke får anses möta att i lag utan sådan karaktär närmare specificera undantagen från offentlighetsgrundsatsen. Åt en sådan mening ge ordalagen i RF § 86 i och för sig icke något stöd. Och *så* allmänna formuleringar av »huvudreglerna» som givits i TFF 2: 2 borde i varje fall icke kunna anses stå i överensstämmelse med RF § 86. — Det är överhuvudtaget mycket svårt att förlika sig med tendensen i senare tids lagstiftning att söka ge grundlagarna sådan utformning, att de ge *sken* av att större medborgerlig frihet skulle existera än vad som i verkligheten är fallet.

[2] Mot dessa bestämmelser gjordes av Sveriges advokatsamfunds styrelse samt landsarkivarien i Lund vägande anmärkningar, se prop. nr 140 till 1936 års riksdag s. 43. Jfr även RÖNBLOM (Tryckfriheten i Sverige s. 154) som uttalar, att den praktiska innebörden av besvärsinstitutet blivit att sekretessen skärpts.

[3] Se härom propositionen s. 32 ff.

[4] Jfr härom REUTERSKIÖLD, Grundlagarna III s. 214 ff.

[5] Se i frågan om utbrytningen propositionen s. 21 ff.

[6] Något skäl för utbrytning torde däremot icke vara att, såsom i 1927 års betänkande gjordes gällande, grundlagsskyddet i lika mån kommer sekretessföreskrifterna som offent-

tryckligen berett konung och riksdag lika stor frihet vid undantagens bestämmande som enligt 1935 års förslag. I utlåtande över detta förslag avstyrkte stadsjuristen och stadsombudsmannen i Stockholm sekretessreglernas utbrytning med motivering att förslaget i realiteten innebure, att tryckfriheten upphörde att vara grundlagsstadgad, och sålunda utgjorde ett våldsamt angrepp på svenska traditioner, och även stadsfullmäktige i Stockholm anmärkte mot förslaget, att det i realiteten innebure att offentlighetsgrundsatsen upphörde att vara grundlagfäst. Flera myndigheter, däribland J. K. och, anmärkningsvärt nog, även J. O. uttalade sin tillfredsställelse med sekretessföreskrifternas utbrytning. Av hörda statliga myndigheter uttalade sig endast landsarkivarien i Lund häremot. Pressorganisationerna förklarade sig icke utan tvekan kunna biträda förslaget och Sveriges advokatsamfunds styrelse, som måste anses i särskilt hög grad i denna fråga representera de allmänna rättssäkerhetssynpunkterna, underströk med kraft, att »det fasta och orygglіga rättsskydd», som offentlighetsprincipen borde erhålla, icke syntes kunna uppnås annorledes än därigenom att en uttömmande karakteristik av undantagen från denna infördes i TFF. De byråkratiska synpunkterna och intressena blevo emellertid tongivande. Ehuru departementschefen i propositionen (s. 9 f.) framhävde, att den för vårt land säregna grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet utgjorde en hörnsten i vår tryckfrihetsrätt, att den bidragit till att upprätthålla »det förtroende till förvaltningen och den medborgarnas medverkan i allmänna angelägenheter som utgör en styrka för vårt land» och att den i själva verket utgjorde »en icke oväsentlig garanti närmast för administrationens oväld men även för den medborgerliga friheten och samhällslivets lugna utveckling överhuvudtaget», tog sig denna hans uppfattning icke några påtagliga uttryck vid de nya lagreglernas utformande. Lagförslaget synes också, då det passerade riksdagen, ha tilldragit sig anmärkningsvärt ringa intresse. Måhända voro de allmänna talesätten i förarbetena ägnade att skymma folkrepresentanternas blickar för lagförslagets reella innebörd. Resultatet har i varje fall blivit, att grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet icke längre åtnjuter något egentligt grundlagsskydd i vårt land. Lagstiftningen markerar på detta sätt en vändpunkt i den svenska tryckfrihetens historia.

Också i ett annat avseende innefatta de nya reglerna ett brott mot traditionen. Vi nämnde, att enligt TFF 2: 11 numera gäller, att en person som publicerar en offentlig allmän handling riskerar, att i anledning av handlingens innehåll straffas för »missbruk av tryckfriheten». Tidigare gällde i princip det motsatta. I 1912 års betänkande med förslag till ny »tryckfrihetsordning» hade nu framhållits, att om en enskild person till offentlig myndighet ingivit en handling,

---

lighetsprincipen till godo. Det är givetvis icke svårt att utforma lagstiftningen så, att konung och riksdag eller konungen allena äger bestämma huruvida enligt grundlagen tillåtliga och där detaljerat utformade undantag från offentlighetsprincipen skola tas i bruk eller icke. Jfr 1927 års förslag s. 36.

vars innehåll befunnes brottsligt, han ej därigenom borde ha förvärvat rätt att strafflöst offentliggöra densamma. Från 1912 års lagförslag (kap. 2, § 17) upptogs därefter i 1927 års förslag en på detta sätt motiverad bestämmelse, vilken till formen något justerad vandrat över i det förslag, som sedermera blivit lag. En person, som till offentlig myndighet inger en handling med straffbart innehåll, kan i anledning härav bestraffas enligt allmän lag. Detta straff undgår han icke genom att därjämte låta genom tryck offentliggöra handlingen. Därmed torde kravet på repression i det såsom skäl för lagändringen anförda fallet vara tillräckligt tillgodosett. Med hänsyn till syftet med principen om allmänna handlingars offentlighet är TFF 2: 11 emellertid ett mycket olyckligt stadgande. Syftet med principen är ju att i största möjliga utsträckning lägga offentliga myndigheters verksamhet under allmänhetens uppsikt till förhindrande av oredlighet från ämbetsmäns sida och till befrämjande av en allmän politisk upplysning och opinionsbildning, som i sin tur är ägnad att bidra till samhällslivets lugna utveckling. Just däri, att allmänna handlingar *riskfritt* kunna publiceras, ligger effektiviteten av offentlighetsprincipen. Om en tidning eller en enskild skall vara tvungen överväga, huruvida någon enskild person eller någon ämbetsman kan kränkas av innehållet i en offentlig handling eller huruvida något uttryck eller uttalande i en dylik handling kan vara t. ex. stridande mot TFF 3: 10 eller straffbart såsom lögnaktigt och »ägnat att väcka förakt» för allmänt organ, förringas värdet av offentlighetsgrundsatsen mycket väsentligt, vilket även är förhållandet, om till följd av lagstiftningens risker allmänna handlingar skola bli publicerade allenast i beskuren och därigenom kanske förvanskad form. Genom TFF 2: 11 har nu offentlighetsgrundsatsen också i den mån den principiellt upprätthålles, d. v. s. också beträffande de allmänna handlingar, som icke till följd av bestämmelser i sekretesslagen undantagits från offentlighet, berövats en hel del av sitt sakliga innehåll.[1]

---

[1] Det hade varit lyckligare, om man med uteslutande av bestämmelsen i TFF 2: 11 bibehållit det gamla stadgandet i TFF 2: 4, näst sista stycket, med förbud mot utgivande i tryck av vad som i allmänna handlingar influtit, såvitt det rör styggelser eller högeligen sårar blygsamheten eller innehåller hädelser mot Gud eller lastliga uttryck om rikets varande överhet eller något otidigt, anstötligt eller förklenligt i avseende å personer, vilka ett mål icke egentligen beträffar. Den enskilde hade då vid publikation av offentliga handlingar åtminstone icke riskerat högre straff än i lagrummet var utsatt. Det må även beaktas, att offentliga handlingar ju blott mera sällan innehålla grövre tryckfrihetsmissbruk och att de intressen man genom den nya lagstiftningen skyddat alltså icke väga tungt gentemot dem man genom densamma satt åsido.

Det må även anmärkas, att TFF 2: 11 står i ett synnerligen egenartat förhållande till RF § 86, där det heter, att *alla* allmänna handlingar »ovillkorligen» få genom trycket utges, där ej TFF annorlunda stadgar. Till följd av TFF 2: 11 kunna emellertid *inga* offentliga handlingar utges av trycket annat än under i lagrummet angivna villkor. Ordet »ovillkorligen» i RF § 86 skulle då kunna tolkas så, att det allenast avser att förbjuda särskilda villkor för själva *utgivandet* av allmänna handlingar, som icke äro sekreta, t. ex. sådana villkor som förhandscensur. Denna tolkning är dock svår att förena med första meningen i RF § 86. »Ovill-

I sin äldre lydelse innehöll TFF i första till tredje momenten av andra paragrafen några principuttalanden. Det hette i TFF 2: 1, att det med förbehåll för straffbestämmelserna i § 3 skulle stå varje författare fritt »att över allt vad som är eller kan bliva föremål för mänsklig kunskap genom tryck sina tankar kungöra» och i TFF 2: 2, att skrivarten skulle av varje författares val bero, dock att om densamma vore skändlig eller smädlig detta förhållande kunde till ansvar föranleda. Uttalandena hade bäst passat såsom inledning till TFF § 3. I TFF 2: 3 stadgades såsom en inledning till bestämmelserna om rätten att utge allmänna handlingar, att det vore tillåtet att »allmängöra skrifter av vad form, vidd eller beskaffenhet som helst», dock under »det enda villkor av helgd för andras ägande rätt». Dessa bestämmelser hade, såsom i betänkandet av 1927 uttalades, kunnat såsom utan egentlig betydelse utmönstras ur TFF, när man nu ville förbehålla hela § 2 för reglerna om allmänna handlingars offentlighet. »Å andra sidan», hette det emellertid i 1927 års förslag, »bör beaktande skänkas åt den från vissa håll anförda synpunkten att satser, vari TFF:s grundsatser kommit till vältaliga och ofta åberopade uttryck, icke böra utmönstras, även om de från rent juridisk synpunkt befinnas mer eller mindre betydelselösa».[1] Det föreslogs därför, att momenten i fråga skulle sammanföras till ett sista moment i § 1.

I 1936 års proposition accepterades tankegången från 1927 års betänkande. De inledande bestämmelserna föreslogos få bilda ett trettonde moment i TFF § 1 »utmärkande konsekvensen av och syftningen med de föregående stadgandena i paragrafen».[2] Stadgandet erhöll i den antagna lagtexten följande föga lyckade lydelse, vilken huvudsakligen överensstämmer med vad som i betänkandet av 1927 föreslagits:

> »I överensstämmelse med här ovan för en allmän och lagbunden tryckfrihet lagda grunder skall det, under villkor av helgd för andras äganderätt och med iakttagande av vad eljest i denna lag finnes stadgat, stå var och en svensk medborgare fritt att genom tryck allmängöra skrifter av vad form, vidd eller beskaffenhet som helst och däri över allt vad som är eller kan bliva föremål för mänsklig kunskap sina tankar kungöra; skolande för varje ämne skrivarten av författarens eget val bero. Följaktligen skall ej något, som över i denna lag tillåtliga ämnen i tryck anmärkes, påminnes eller eljest gransk-

---

korligen» synes nämligen stå i motsats till just det villkor, varom där erinras, nämligen möjligheten av efterföljande bestraffning. Och det torde kunna sägas, att ordet »ovillkorligen» före 1937 just haft betydelsen att understryka, att inga ingripanden äro tillåtliga mot den, som av trycket utger offentliga handlingar, som icke till följd av särskilt stadgande äro sekreta. Ordet »ovillkorligen» torde då numera få fattas så, att även till detsamma är knutet reservationen »där ej i TFF annorlunda stadgas». I sådant fall är det emellertid utan självständig mening och hade bort utmönstras ur lagrummet, särskilt som det är ägnat att inge en läsare uppfattningen, att faktiskt inga villkor vid publicerande av icke sekreta allmänna handlingar föreligga.

[1] Se SOU 1927: 2 s. 41 f.

[2] Prop. s. 30.

nings- eller reflexionsvis i dagsljuset framlägges, kunna, under förevändning att innebära tadel eller klander, såsom straffbart anses, såvida skrivsättet icke såsom smädligt eller skändligt sig utmärker, om ansvar varför i denna lag stadgat är.»

Lagrummet har sedermera utmönstrats ur TFF i samband med grundlagsändringarna 1941.

Om 1937 års lagändringar i fråga om allmänna handlingars offentlighet må till sist sägas, att efter deras ikraftträdande olägenheter i samband med deras tillämpning uppmärksammats i det praktiska livet. Den ökade sekretessen har väckt betänksamhet såväl hos praktiskt verksamma jurister och pressens folk som i riksdagen.[1] Redan i början av 1939 såg justitieministern sig nödsakad föranstalta om en utredning, avsedd att kunna läggas till grund för övervägan-den »huruvida och i vad mån åtgärder kunna anses erforderliga för att åstadkomma en praxis som tillgodoser kravet på en så vidsträckt offentlighet som möjligt utan att andra berättigade intressen trädas för nära».[2]

1940 och 1941 års lagstiftning och presspolitik.

Efter utbrottet hösten 1939 av ett stormaktskrig i Europa ha en serie åtgärder av skilda slag företagits, vilka äro ägnade att inskränka pressfriheten. Dessa åtgärder utgöras till dels av grundlagsändringar. Vid sidan därav ha jämväl genom gällande lagreglers *tillämpning* en väsentligt strängare pressregim kommit till stånd än den tidigare rådande. Denna lagtillämpning har tagit sig uttryck i åtgärder såväl från konungens och riksdagens som från Kungl. Maj:ts, justitieministerns, J. K:s och domstolarnas sida.

Redan i slutet av 1938 hade justitieministern tillkallat utredningsmän med uppdrag att utarbeta förslag till nya pressrättsliga ansvarighetsregler.[3] Anledning till lagstiftningsinitiativet utgjordes närmast av upprepningar av sådana klagomål mot bruket av »lejda ansvaringar» inom den periodiska pressen, som

[1] Se härom FK prot. den 4 maj 1938 s. 36 ff., samt särskilt FK prot. den 12 mars 1939 s. 6 ff. och FK prot. den 15 mars 1939 s. 1 ff. Jfr även HERLITZ i Festskrift till Stjernberg s. 124. Det har även sitt intresse vad en konservativ tidning, Nya Dagligt Allehanda, skrev på ledande plats den 4 mars 1939 under titeln »Hemligstämpeln». Det hette där bland annat:

»Så långt har det alltså gått med frihetens, demokratiens och den öppna diplomatiens föregivna förespråkare! Regeringen skall skyddas för insyn, dess handlingar skola vara tabu. Detta rimmar visserligen mycket väl med den självrättfärdighet och självbelåtenhet, som präglar de makthavandes uppträdande gång efter annan, men det överensstämmer inte med vad som varit regel i frihetens stamort under tidigare regimer. Det är den nuvarande regeringens signum, att den strävat emot 'mörkläggning', på det att folket inte skall kunna se, vad som försiggår. Varken folket eller regeringen bli i längden betjänta med sådana metoder.»

[2] Se SvJT 1939 s. 378 f.

[3] Se SvJT 1939 s. 78 ff.

ideligen förekommit alltsedan TFF:s första tid. Justitieministern sade sig nu vilja åstadkomma »en allsidig utredning» av ansvarighetsproblemen. Reformen sades icke åsyfta »att rubba de allmänna principer, som grundlagen uppställer till tryckfrihetens värn», utan allenast »att förhindra de missbruk, som de nu gällande ansvarighetsreglernas utformning möjliggjort». Utredningsmännen framlade i november 1939 sitt betänkande.[1] Detta bär alla spår av ett hastverk. Icke desto mindre lades betänkandet till grund för proposition (nr 270) till 1940 års lagtima riksdag.[2] Ärendet tilldrog sig icke någon större uppmärksamhet i riksdagen. Några motioner i anslutning till densamma väcktes visserligen[3], däribland en med yrkande om avslag å propositionen, men dessa avstyrktes av konstitutionsutskottet och riksdagen biföll utan yrkanden i annan riktning utskottets utlåtande i denna fråga, varigenom propositionens förslag, med en formell ändring, antogs som vilande. Genom beslut av 1941 års lagtima riksdag antogs sedermera grundlagsändringen definitivt. Genom densamma har innehållet i TFF § 1 blivit i allt väsentligt nytt. Den olyckliga TFF 1: 13 utgick nu ur TFF. Vissa ändringar företogos även i övriga paragrafer i TFF. Bland annat upphävdes det tidigare straffbudet i TFF 3: 2 mot förnekelse av Gud och ett liv efter detta m. m. De nya reglerna torde icke ha varit avsedda att medföra inskränkningar i tryckfriheten utan allenast att modernisera lagstiftningen samt att undanröja möjligheten av en lagtillämpning, ägnad att såra »den allmänna rättskänslan», särskilt då det tillåtliga bruket av »lejda ansvaringar».[4] Till sin konstruktion äro de emellertid så beskaffade, att de måste antas komma att medföra olyckliga utverkningar på presslivets område i skilda avseenden.[5] De undanröja ingalunda möjligheten av uppkomsten av olika slags konkreta ansva-

[1] SOU 1939: 32.

[2] Propositionen behandlades av KU i dess utlåtande nr 29 till 1940 års lagtima riksdag.

[3] FK nr 213 och AK nr 279.

[4] Se SOU 1939: 32 s. 18. Där hävdades även, att dittills gällande bestämmelser, ehuru de visserligen »under normala tider» i allmänhet icke gåve anledning till svårare missbruk, sannolikt icke kunde »tillfredsställande motstå de påfrestningar som ett svårare krisläge skulle medföra». Häri ligger nu en antydan om att också ansvarighetsreglerna skulle vara i viss mån motiverade av kristendenserna till inskränkning av tryckfriheten. Emellertid torde man här blott ha att göra med ett tanklöst angivet bisyfte med lagreformen. Utredningsmännen klargöra icke, huru de föreställa sig, att det i ett svårare krisläge — med en än strängare åtalspolitik — skulle bli lättare än eljest att anskaffa »ansvaringar» för tidningar, som äro särskilt utsatta för åtal och domar. Till detta kommer, att bulvanarrangemang enligt de nya reglerna lätteligen kunna anordnas t. ex. i den formen, att en »bulvan» uppställes som »ägare» till en tidning eller styrelse för ett tidningsbolag. Vid eventuellt åtal har utgivaren blott att hålla sig undan, till dess huvudförhandlingen i målet mot denne sekundärt ansvarige »ägare» gått till ända. Det kan även förfaras så, att både den anmälde utgivaren och »ägaren» äro bulvaner. De i betänkandet mot den statsfientliga verksamheten föreslagna ansvarighetsreglerna för periodiska skrifter synas icke på samma sätt som de numera gällande ägnade att möjliggöra bulvanarrangemang. Se SOU 1935: 8 s. 16 f. och 132 ff.

[5] Jfr härom Eek i TSA 1941 samt nedan s. 307 ff. och 352 ff.

righetssituationer, vilkas lösning enligt desamma måste komma att mot sig uppresa »den allmänna rättskänslan», de lämna ur straffrättslig synpunkt åtskilligt övrigt att önska och bulvanarrangemang i fråga om ansvarigheten för periodisk skrift äro också med desamma icke omöjliggjorda.[1] Därjämte äro de till följd av det ansvar de ålägga boktryckarna ägnade att väcka till liv en »boktryckarcensur», vilken kan komma att medföra svåra hämningar av publicistiken i allmänhet.

Samtidigt med de nya ansvarighetsreglerna antogos av 1941 års riksdag definitivt vissa ändringar i TFF 3: 9, och 3: 10. Ändringarna grundade sig på ett betänkande, vilket legat till grund jämväl för vissa av hänsyn till rikets säkerhet motiverade ändringar i strafflagen.[2] TFF 3: 9 innehöll redan tidigare ett antikverat stadgande, vilket i vissa fall tillstadde konfiskation av tryckta skrifter utan rättegång och vilket, såsom strax skall beröras, efter krigsutbrottet 1939 blivit taget i bruk. Detta bruk s. a. s. sanktionerades nu genom att konfiskationsmöjligheten bibehölls i TFF i dess nya lydelse och utbyggdes såtillvida som justitieministern enligt denna berättigades att i avbidan på Kungl. Maj:ts beslut i konfiskationsfrågan förordna om kvarstad å skrift, vars konfiskerande han ämnade föreslå Kungl. Maj:t. I TFF 3: 9: 2 liksom även i TFF 3: 8: 2, borttogos de särskilda i lagrummen angivna straffsatserna och hänvisningar gjordes i stället till allmän lag. Ändringen innebär vad TFF 3: 9: 2 beträffar en straffskärpning. Enligt uttalande av justitieministern i propositionen skulle den även innebära en utvidgning av det straffbara området enligt lagrummet. Det heter nämligen i propositionen (s. 10), att hänvisningen till allmän lag i fråga om straffet skulle medföra, att TFF 3: 9: 2 bleve tillämpligt även å »oaktsamhetsbrott, för vilka enligt den av riksdagen vidtagna jämkningen i 8 kap. 21 § strafflagen straff skall följa vid krig eller då krig hotar riket». Justitieministerns uttalande torde emellertid näppeligen kunna vara riktigt. Det heter alltjämt i TFF 1: 1, att »ej må någon i annan ordning eller i annat fall än denna lag stadgar kunna för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas». TFF 3: 9: 2 innehåller intet därom att den där angivna handlingen skulle vara straffbar även då den företagits av oaktsamhet. Hänvisningen till allmän lag avser allenast straffsatsen beträffande den i TFF själv på uttömmande sätt beskrivna brottsliga gärningen. Ställer man sig på den ståndpunkten, att TFF:s straffstadganden av tryckfrihetsprincipiella skäl och särskilt med hänsyn till innehållet i ingressen till TFF § 3, då annat icke tydligt utsäges i desamma, allenast avser uppsåtliga gärningar[3], kan man omöjligen finna justitieministerns mening hållbar. Om

[1] Se föregående sida not 4.

[2] SOU 1940: 8. Se även prop. nr 268 till 1940 års lagtima riksdag ävensom KU:s utlåtande nr 27 till samma riksdag.

[3] En annan sak är att det, särskilt med hänsyn till den pressrättsliga ansvarighetens konstruktion, är i praktiken särskilt utsiktslöst för en för tryckfrihetsbrott åtalad person att söka freda sig genom att åberopa brister i fråga om det subjektiva rekvisitet.

man nu däremot vill hävda, att TFF:s straffstadganden kunna avse även icke uppsåtlig brottslighet och att man, såsom är fallet vid tolkning av allmänna strafflagen, har att även då TFF är i fråga från lagrum till lagrum avgöra, huruvida detsamma skall avse även icke uppsåtliga gärningar, har man dock att medge, att denna prövning måste grunda sig allenast på vad TFF själv innehåller. Innehållet i allmän strafflag kan icke vara bestämmande för beskaffenheten av brottstyperna i TFF.[1] Justitieministerns mening enligt uttalandet i propositionen är nu, att TFF 3: 9: 2 *tidigare* avsåg allenast uppsåtliga gärningar. Det borde stå utom tvivel, att, om TFF 3: 9: 2 i sin tidigare lydelse beträffande straffet skulle ha innehållit allenast en hänvisning till allmän lag, ändring av allmän lag kunnat erhålla betydelse för TFF 3: 9: 2 endast i fråga om straffsatserna men icke så, att det straffbara området enligt lagrummet i TFF ändrades. Eljest skulle ju TFF:s brottskatalog kunna mycket väsentligt ommöbleras genom allehanda ändringar i strafflagen. Nu har visserligen en grundlagsändring skett, men denna utgöres allenast av en enkel hänvisning till allmän lag i fråga om straffsatsen och den kan icke utgöra ett moment av *sådan* betydelse för tolkningen av TFF, att det straffbara området enligt denna utvidgas till att i motsats till vad tidigare gällt avse jämväl oaktsamhet. Konstitutionsutskottet yttrade vid 1862—63 års riksdag[2] — och detta understrykes av Reuterskiöld[3] — att hänvisning från TFF till allmän lag i fråga om straffsatserna för tryckfrihetsbrott skett allenast, där tvekan ej kan uppstå om vilken av strafflagens bestämmelser som är tillämplig å det fall, som i grundlagen omförmäles. Tvekan kan icke uppstå därom, att hänvisningen i TFF 3: 9: 2 avser 8 kap. 21 § *första* stycket strafflagen. Hade konung och riksdag såsom grundlagsstiftare verkligen avsett att ändra TFF 3: 9: 2 därhän, att en ny brottstyp inrymdes i stadgandet, hade detta utan tvivel bort uttryckligt anges i detsamma. Det hade ju utan svårighet kunnat omformuleras så, att det täckte jämväl andra stycket av 8 kap. 21 § strafflagen.

TFF 3: 10 innehöll före 1941 i första stycket förbud mot kungörande i tryck av vissa diplomatiska tilldragelser och sammanhang, då sådant kungörande icke är att bestraffa såsom brott mot stadgandena om allmänna handlingars offentlighet. I andra stycket förbjöds kungörande i tryck »under krigstid eller vid krigsfara» av sådana underrättelser »om krigsmaktens styrka, ställning eller rörelser eller om andra åtgärder eller anstalter för försvaret», vilkas offentliggörande konungen i statsrådet förbjudit. Med stöd av detta stadgande utfärdades den 12 april 1940 en kungörelse med vittgående förbud mot offentliggörande i tryck av vissa underrättelser om krigsmakten m. m.[4] I tredje stycket slutligen förbjöds under vissa förutsättningar utgivande i tryck av avbildningar och beskrivningar av rikets fasta försvarsanstalter. I propositionen (nr 268) till 1940 års lagtima riksdag föreslogs den sedermera antagna ändringen av TFF 3: 10,

[1] Jfr Reuterskiöld i SvJT 1938 s. 405 ff. Se även 1912 års betänkande s. 76 f.

[2] I sitt mem. nr 16.

[3] A. a. s. 407. [4] Den s. k. 197:an.

enligt vilken kungörandet av utom diplomatiska hemligheter även »underrättelser rörande krigsmakten, som kunna skada rikets försvar», är straffbart, »där vad sålunda kungjorts bort, utgivaren veterligt, hållas hemligt för främmande makt samt kungörandet ej skett med regeringens tillstånd eller med officiell tillåtelse». I samband med detta generella stadgande i första stycket slopades det tredje alldeles. I TFF 3: 10: 2 föreslogs och antogs en utvidgning av Kungl. Maj:ts rätt att under krigstid eller vid krigsfara meddela förbud mot offentliggörande av vissa underrättelser. Kungl. Maj:t kan numera förbjuda offentliggörande icke endast av militära underrättelser utan även av sådana underrättelser, »vilkas spridande är ägnat att skada rikets säkerhet». Det heter icke som i TFF 3: 9: 2 »ägnade att framkalla *fara* för rikets säkerhet», utan det är tillräckligt med »*skada*». Det är alltså en synnerligen vidsträckt befogenhet, som genom den nya lagstiftningen tillagts Kungl. Maj:t. Den får tas i bruk redan vid det obestämda tillståndet »krigsfara». Nya möjligheter till sekretess och mörkläggning i tider, då regeringen vill anse »krigsfara» föreligga, öppnas alltså härigenom. Det heter i propositionen dock (s. 12), att förbud endast bör avse nyhetsförmedlingen och ej får användas »för att hindra kritik av myndigheterna».

Genom propositionen (nr 269) till 1940 års lagtima riksdag föreslogs ändrad lydelse av RF § 86 samt införandet i TFF av en ny paragraf, enligt vilken förhandscensur av pressen skulle kunna etableras under krigsfara och under krig.[1] Under krig skulle jämväl utgivningsförbud rörande periodiska skrifter få förekomma. Propositionen grundade sig på en promemoria, utarbetad inom justitiedepartementet av utredningsmän, vilka tillkallats av Kungl. Maj:t efter föredragning av såväl stats- som justitieministern.[2] I denna promemoria förekommer vissa uttalanden, som innefatta reservationer gentemot tryckfriheten sådan denna traditionellt uppfattats i bland andra vårt land. Det är allenast »ett rätt brukande» av »det fria ordet» som förtjänar skyddas, heter det. »Missbruk» som »skada landet» få ej förekomma. Regeringen bör verka »vägledande» för pressen o. s. v.[3] Tankegångarna gå igen i propositionen. Däremot gör konstitutionsutskottet i sitt yttrande i anledning av denna sig icke skyldigt till sådana dunkla uttalanden. Det heter där, att tryckfriheten är »för ett fritt och självständigt folk en ovärderlig och oförytterlig tillgång». »I hägnet av denna frihet har vårt svenska samhällsskick nått sin nuvarande utveckling». Varje strävan att likrikta pressen bör motarbetas och även under påfrestande förhållanden »bör pressens fria prövningsrätt så långt möjligt lämnas oförkränkt». »Dock är det uppenbart», fortsätter utskottet, »att under utomordentliga förhållanden statsmakterna kunna behöva utrustas med möjligheter till kontroll av och ingripande mot sådant bruk av tryckfriheten, varigenom landets säkerhet kan äventyras».[4] Utskottet synes

[1] Se jämväl KU:s utl. nr 28 till 1940 års lagtima riksdag.

[2] SOU 1940: 5.

[3] SOU 1940: 5 s. 15 f.

[4] KU:s utl. nr 28 till 1940 års lagtima riksdag s. 9.

helt enkelt vilja säga: *inter arma silent leges*. Regeringen och dess utredningsmän hävdade snarare, att *som regel* endast ett »rätt bruk» av tryckfriheten är förtjänt av lagarnas skydd, ett resonemang, för vilket skäl visserligen kunna åberopas, men aldrig sådana skäl, som ligga till grund för demokratiska staters liberala presslagstiftning. Konstitutionsutskottet verkställde en omarbetning av lydelsen av den föreslagna nya § 6 i TFF, varigenom vissa garantier mot missbruk av denna avsågos att införas i grundlagen. Vidare verkställde utskottet vissa ändringar i den av Kungl. Maj:t föreslagna, i anslutning till den nya TFF § 6 utarbetade särskilda lagen »med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara», i fortsättningen kallad »censurlagen». Riksdagen antog därefter såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling de av utskottet föreslagna grundlagsändringarna samt, under förutsättning att dessa ändringar skulle bli definitivt beslutade, utskottets förslag till censurlag. Motioner i anledning av propositionen, vilka hemställde om avslag å denna eller därom att censur icke skulle få tillgripas redan vid »krigsfara», ledde icke till resultat. En motion i första kammaren av universitetskanslern Undén (nr 215), i vilken hemställdes, i fråga om grundlagstexten att censur enligt TFF § 6 endast skulle få förekomma vid krig samt att riksdagen måtte anhålla hos Kungl. Maj:t om utarbetande av nytt förslag till censurlag, avsett att framläggas vid 1941 års riksdag, kom emellertid att spela viss roll för sistnämnda riksdags behandling av frågan. Vid riksdagen 1940 talade bland andra statsministern Hansson för inskränkningarna av tryckfriheten, varvid han bland annat yttrade, att han icke kunde förstå, att pressen »har behövt känna sig upprörd över dessa förslag». Man borde inom pressen veta, »att de män, som sitta i den svenska regeringen, äro lika rädda om det svenska folkets fri- och rättigheter som någon annan medborgare i detta land». Statsministern ansåg, »att man skulle kunna känna det såsom en garanti för att dessa lagar icke skola missbrukas, att det sitter en regering med den sammansättning, som den nuvarande regeringen har».[1] Justitieministern Westman anförde för sin del bland annat, att intet ingrepp riktats mot »tryckfrihetens princip». Här vore allenast fråga om »en undantagslagstiftning, avsedd endast för den tid, då riket befinner sig i stor fara».[2] För lagändringarna talade vidare ett flertal socialdemokrater i båda kamrarna. Mot desamma yttrade sig i andra kammaren bland andra representanter för högern och kommunisterna samt den socialdemokratiske riksdagsmannen Z. Höglund, som bland annat hänvisade till ett uttalande av Tingsten, enligt vilket de föreslagna bestämmelserna jämte redan existerande sådana möjliggjorde »större inskränkningar i tryckfriheten under fredstid än någon i en demokratisk stat för närvarande gällande lagstiftning».[3] I första kammaren grupperade sig oppositionen kring Undén, som

---

[1] AK prot. den 12 juni 1940 s. 30 f.

[2] Samma prot. s. 34 ff.

[3] Samma prot. s. 50 ff.

yrkade bifall till sin motion i fråga om grundlagstexten och avslag på censurlagen.[1]

Grundlagsändringarna innebära, att RF § 86 erhållit den lydelsen, att tryckfriheten definieras icke såsom varje svensk mans rättighet att utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder utge skrifter o. s. v., utan såsom en varje svensk mans rättighet att utan några av den offentliga makten i förväg lagda, *av tryckfrihetsförordningen ej förutsedda* hinder utge skrifter o. s. v. Det för tryckfriheten i principiellt avseende grundläggande författningsförbudet mot censur och andra preventiva åtgärder mot pressen finnes alltså icke längre i regeringsformen. RF § 86 har härigenom i ytterligare ett avseende berövats självständigt innehåll. Vad däri efter grundlagsändringen ovillkorligen stadgas är blott, att tilltal för innehållet i tryckt skrift endast skall kunna ske inför laglig domstol och att straff därför icke får utdömas annat än då innehållet strider »mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning». Det kan emellertid ifrågasättas, om icke senare tids av TFF:s ordalag sanktionerade konfiskationspraxis, tillgreppet av transportförbud mot vissa tidningar samt även pressnämndens varningsgivande verksamhet står i strid med innebörden av sistnämnda bestämmelse. Såväl konfiskation som transportförbud äro i så hög grad ägnade att medföra ekonomiska förluster för de konfiskerade, resp. transportförbjudna skrifternas utgivare, att åtgärderna ha en påfallande karaktär av (i administrativ väg meddelad) bestraffning.[2] Motsvarande gäller utgivningsförbud enligt TFF § 6.[3]

Den nya TFF § 6 innehåller, att, då riket befinner sig i krig eller krigsfara, föreskrift om censur av tryckta skrifter och förbud mot införande till riket av sådana få meddelas enligt stadganden i särskild, av konung och riksdag samfällt stiftad lag. Under krig får jämväl meddelas förbud mot utgivande av periodisk skrift. Den särskilda lagen, censurlagen, får i princip träda i kraft allenast med riksdagens samtycke, varvid erfordras att minst tre fjärdedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt i beslutet härom. Då riksdagen ej är samlad, äger konungen förordna om censurlagens trädande i tillämpning. Sådant förordnande må dock ej meddelas, med mindre konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammanträda inom trettio dagar. Om riksdagen icke inom trettio dagar från sin början — med den nyss angivna majoriteten — gillat förordnandet, skall detsamma efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse.

---

[1] FK prot. den 12 juni 1940 s. 40 ff., jfr även s. 63.

[2] Av intresse är i detta sammanhang ett uttalande av hr Thulin i särskilt yttrande till KU:s utlåtande nr 8 till 1941 års riksdag enligt vilket »kvarstad utan åtal» sidoordnas med laga dom såsom *påföljd* i anledning av att tidning »icke ställt sig av informationsstyrelsen meddelade anvisningar till efterrättelse».

[3] Om lagligheten av pressnämndens publika varningar jfr Eek i FT 1941 s. 300 f. samt Holm i StvT 1941 s. 375 not 6.

Den 18 juni 1941 beslöt riksdagen att definitivt anta grundlagsändringarna, vilka sedermera trätt i kraft.

Under tiden efter riksdagsbeslutet 1940 fortsatte diskussionen i »tryckfrihetsfrågan» i skilda former. Otvivelaktigt kom denna diskussion icke sällan att från skilda håll föras efter mindre vederhäftiga linjer. Censur- och indragningsbestämmelserna sattes i centrum för debatten. Emellertid kunna knappast bestämmelser, som tillåta vissa särskilda ingrepp i pressens frihet under utomordentliga förhållanden, anses strida mot liberal tryckfrihetsideologi, sådan denna särskilt efter erfarenheterna från världskriget utvecklats. Om de nya grundlagsbestämmelserna än till följd bland annat av det oklara uttryckssättet »krigsfara» lämna ett icke ringa spelrum åt en regerings och en därmed samverkande, mer eller mindre tillfällig riksdagsmajoritets godtycke, äro de därför uttryck för en mera markant »pressfientlig» politik först då de sammanställas med den under de senare årens förlopp skärpta sekretessen, det ökade skyddet för byråkratien, de nya ansvarighetsreglerna och den brist på hänsyn gentemot grundlagarnas både ord och anda, som kunnat iakttas i deras tillämpning. Ser man på detta sätt till det hela har man att göra med en »procès de tendance», som verkligen är ägnad att väcka farhågor särskilt hos de tryckfrihetshistoriskt bildade bland dem, som vilja slå vakt om pressfriheten. I diskussionen till försvar av grundlagsändringarna framhölls, att något angrepp mot tryckfriheten genom desammas vidtagande icke föreligger. Det gjordes samtidigt även gällande, att kärlek till tryckfriheten i traditionell mening överhuvudtaget skulle ha varit utmärkande för den ifrågavarande regeringspolitiken. I regeringsorganet »Social-Demokraten» skrevs det den 30 mars 1941 sålunda bland annat följande:

> »För vår del vilja vi icke släppa den minsta lilla bit av den hävdvunna svenska tryckfriheten. Den måste stå kvar lika stolt som den stått under många decennier. En journalist inom ett folkstyrt land, som har en annan mening, är en utmaning mot folkstyrets bärande principer. Den svenska regeringen har icke föreslagit något, som strider mot denna uppfattning.»[1]

I likartade vändningar — innehållande »erinringar» om att endast ett »rätt» bruk av tryckfriheten kan göra anspråk på statsmakternas skydd och försäkringar om att regeringen intet gjort och icke heller framdeles komme att göra något mot tryckfriheten — ha vid skilda även icke officiella tillfällen företrädare för regeringen uppträtt till försvar av dennas presspolitik och såsom icke solidariska med samhället brännmärkt dem, som stått denna emot.

Vid riksdagen 1941 motionerades om revision av den 1940 villkorligt antagna censurlagen[2] och sedan konstitutionsutskottet hemställt om bifall till motionerna[3] bifölls dess utlåtande av riksdagen. Med fog har anmärkts, att hela lag-

---

[1] »Frågan om tryckfriheten.» Social-Demokraten den 30 mars 1941.

[2] Motion FK nr 10 samt AK nr 129.

[3] KU:s utl. nr 8.

ärendet kom i ett egendomligt läge efter konstitutionsutskottets omsvängning i frågan om censurlagens utformning. En mindre obestämd formulering av TFF § 6 hade nämligen varit det viktigaste ur synpunkten av behovet av skydd för pressen gentemot övergrepp från myndigheternas sida. Den i grundlagsstadgandet inryckta och ofrånkomliga majoritetsregeln vid riksdagens beslut i fråga om censurlagstiftningens tagande i bruk hade också vid en omredigering av lagtexten bort utmönstras. Utan att vara något särskilt värdefullt stöd åt tryckfriheten kan stadgandet nämligen i ett läge av verklig fara på grund av motstånd i riksdagen från representanter för ytterlighetspartierna paralysera det vapen, som man genom lagändringarna med tanke just på en sådan situation velat lägga i regeringens händer.[1] En omformulering av TFF § 6 var emellertid vid tidpunkten för omsvängningen icke längre möjlig. Kungl. Maj:t tillkallade en rad personer för deltagande i överläggningar angående censurlagens reviderande, varefter proposition med nytt förslag till censurlag avgavs till riksdagen.[2] Propositionens lagförslag tillstyrktes av konstitutionsutskottet[3], varefter utskottets hemställan den 18 juni 1941 bifölls av riksdagen. På innehållet i censurlagen, som ur tryckfrihetsprincipiell synpunkt har mindre intresse, skall här icke ingås.[4] Understrykas skall blott, att meningsskiljaktligheterna inom riksdagen voro allvarliga. Konstitutionsutskottets utlåtande, däri censurlagen tillstyrktes, var sålunda försett med åtskilliga reservationer och i riksdagens kamrar uttalade sig en rad representativa personligheter såsom i första kammaren förutvarande statsråden Engberg, Sandler, Undén, Sam Larsson och Linnér samt professorerna Herlitz och Andrén och i andra kammaren professor Lundstedt mot antagande av de censuren möjliggörande ändringarna i TFF eller i överensstämmelse med konstitutionsutskottets hemställan av den särskilda censurlagen. Försvaret för censurlagstiftningen handhades i båda kamrarna av utrikes- och justitieministrarna och i andra kammaren jämväl av statsministern samt av socialdemokraterna Hallén och Vougt, den förre konstitutionsutskottets ordförande och

---

[1] En sådan tankegång kommer till uttryck i en ledande artikel i Svenska Morgonbladet för den 24 mars 1941, »Konstitutionsutskottets inkonsekvens». Se även hr Sandlers uttalande om majoritetsregeln FK prot. den 18 juni 1941 s. 79 ff.

[2] Prop. nr 253.

[3] KU:s utl. nr 21. Se även KU:s mem. nr 20.

[4] Se härom KU:s anförda utlåtanden, prop. nr 253 till 1941 års riksdag samt första och andra kammarens protokoll den 18 juni 1941.

Här må anmärkas, att censurlagen genom att censur dels grundlagsenligt kan tillgripas redan vid »krigsfara» och dels enligt § 2 censurlagen får etableras bland annat även för att förebygga uttalanden, som äro ägnade att i allmänhet »försvaga rikets försvarskraft», att »störa rikets fredliga förhållande till främmande makt» eller att »allvarligt störa ordningen inom landet» synes kunna i strid med vad som uppgivits såsom motiv för lagstiftningen komma att brukas jämväl för att lägga band på kritiken av rikets inre förvaltning eller av den fria opinionsbildningen i politiskt avseende i allmänhet och även synes ge möjlighet till undertryckande av *varje slags* kritiskt uttalande gentemot främmande makt.

den senare partiledare i kammaren. Grundlagsändringarna antogos i första kammaren — sedan förslag om återremiss till utskottet med 74 röster mot 45 avvisats, medan 5 ledamöter förklarat sig avstå från att rösta — med 79 röster mot 39, medan 7 ledamöter förklarat sig avstå från att rösta. I andra kammaren avvisades förslag om återremiss med 140 röster mot 58, medan 7 ledamöter förklarat sig avstå från att rösta, varefter kammaren efter votering antog utskottets grundlagsändringsförslag. Till jämförelse kan nämnas, att grundlagsändringarnas antagande som vilande den 12 juni 1940 i första kammaren skedde med 103 röster mot 25, medan 8 ledamöter förklarat sig avstå från att rösta; i andra kammaren antogos grundlagsändringarna utan rösträkning. En icke oväsentlig omsvängning i opinionen synes alltså ha skett mellan riksdagsdebatterna 1940 och 1941. Denna tog sig även uttryck i omröstningen 1941 angående censurlagens antagande. Här uppnåddes icke den majoritet, som skulle erfordrats för ett grundlagsenligt beslut om lagens trädande i tillämpning.

Inskränkningar i den frihet den svenska pressen tidigare faktiskt åtnjutit ha blivit följden också av den *tillämpning* som under senare tider givits gällande lagbestämmelser. Till grundlagarnas tillämpning hör den förordning av den 1 mars 1940 »rörande förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m. m.», som Kungl. Maj:t efter riksdagens hörande och med dess samtycke funnit gott utfärda.[1] Enligt förordningen äger konungen under krig, krigsfara eller eljest »utomordentliga, av krig föranledda förhållanden» för viss tid, högst sex månader varje gång, meddela förbud mot transport av periodisk skrift med allmänna posten, statens järnvägar (med undantag för resgods, avsett för personligt bruk), annat av staten ombesörjt trafikmedel, enskilda järnvägar samt motorfordon i linjetrafik. Förutsättning för meddelande av dylikt förbud är, att enligt Kungl. Maj:ts förmenande skriftens innehåll »vid upprepade tillfällen» visat sig ägnat att »framkalla fara för rikets säkerhet» eller att »skada rikets förhållande till främmande makt» eller att »undergräva krigslydnaden» eller ock med skriftens innehåll »åsyftats att förbereda samhällsordningens omstörtande med hjälp av främmande makt eller eljest med våldsamma medel». Förbud får icke meddelas i annat fall än att skriften antingen av jury förklarats brottslig, enär dess innehåll ansetts stridande mot TFF 3: 7, 3: 9 eller 3: 10, eller också blivit indragen jämlikt TFF 4: 12 eller 4: 13, varefter tryckfrihetskommittén förklarat förordnandet om indragning skola äga bestånd. Innan förbud meddelas skall »tryckfrihetsnämnden» höras. Nämnden har ingen beslutande- eller vetorätt och dess ledamöter utses av konungen. Den är en inrättning utan betydelse.[2] Slutligen stadgas det i förordningen, att förbud som

[1] Se om denna lagstiftning prop. nr 57 till 1940 års lagtima riksdag samt första lagutskottets utlåtande nr 8 till samma riksdag. Den 21 mars 1941 utfärdades förordning om fortsatt giltighet av 1940 års förordning.

[2] Instruktion för tryckfrihetsnämnden har utfärdats den 1 mars 1940.

enligt densamma meddelas skall gälla även skrift, »vilken uppenbarligen utgives för att ersätta skrift, som förbudet avser». Kungl. Maj:t har i anslutning till förordningen utfärdat en kungörelse av den 8 mars 1940 om förbud mot att å allmän plats eller inom synhåll därifrån uppsätta eller kringföra löpsedlar eller innehållsförteckningar rörande transportförbjuden skrift eller nummer eller häften av sådan. Transportförbudet, som är konstruerat i likhet med gamla tiders indragningsmakt och som ju ger regeringen en vidsträckt och ganska obestämt avgränsad befogenhet, har tagits i flitigt bruk. En föreställning om vad man på byråkratiskt håll kan tänka sig som tillåtligt enligt förordningen ger en hemställan av den 6 mars 1941 från medicinalstyrelsen till regeringen om transportförbud mot en publikation, som styrelsen fann vara »av beskaffenhet att sprida vanföreställningar och meningar, som innebära våda för hälso- och sjukvården i riket».[1]

Transportförbudets grundlagsenlighet har med fog ifrågasatts. Enlig TFF 1: 12 i dess år 1940 alltjämt gällande lydelse skulle inga andra hinder för en skrifts föryttrande få föreskrivas än förbuden enligt TFF § 4 mot spridning av kvarstadsbelagd, konfiskerad eller indragen skrift. I RF § 86 hette det 1940, att skrifter skola få utges utan några »av den offentliga makten i förväg lagda hinder». I propositionen med förslaget till transportförbudet bortförklarades RF § 86 så, att med »den offentliga makten» blott kunde avses »ordningsmakten och rättsväsendet samt regeringen, i dess funktion såsom högsta myndighet inom detta område».[2] Särskilt med hänsyn till den monopolställning eller monopolliknande ställning staten intar på transportväsendets område framstår denna motivering som sofistisk.[3] TFF 1: 12 bortförklarades med likartade argument.[4] Mot konungs och riksdags gemensamma grundlagstolkning är emellertid, vid anslutning till denna jämväl från domstolarnas sida, intet att göra.

Vi berörde nyss (s. 215) konfiskationsstadgandet i TFF 3: 9, samt det tillägg därtill som gjorts genom grundlagsändring 1941. Redan dessförinnan stadgades i lagrummet, att om genom skrift, som *icke* är »smädlig eller förgriplig» (i vilket fall den ju skall åtalas), »missförstånd med utländsk makt sig yppat», skriften utan rättegång må kunna konfiskeras. Enligt Malmgren hade stadgandet, vilket han finner stå illa tillsammans med TFF:s allmänna principer, icke tillämpats sedan mitten av 1800-talet, men det har efter krigsutbrottet i Europa hösten 1939

---

[1] Av intresse är även rättsfallet i SvJT 1941 nr 13. Sedan häradsrätt i uppenbar strid mot bestämmelserna i kungörelsen den 8 mars 1940 och, vad värre är, med innehållet i TFF, straffdömt en person *för det han salufört transportförbjuden tidning*, ändrade hovrätten motiveringen så, att domen avsåg det förhållande att personen i fråga kringfört tidningen på sådant sätt, att personer i hans närhet »kunnat se åtminstone den överst burna tidningens namn och huvudrubriker». Jfr JO:s ämbetsberättelse 1941 s. 124 ff.

[2] Se prop. nr 57 till 1940 års lagtima riksdag s. 8 f.

[3] Jfr HERLITZ i Festskrift till Stjernberg s. 123 f.

[4] Se om »distributionens frihet» enligt svensk rätt vidare nedan s. 287 ff.

åter blivit taget i flitigt bruk.[1] I TFF 5: 13 heter det, att om någon skrift blir av »en eller flera främmande staters sändebud eller deras regeringar anmäld, såsom innefattande sådana ämnen, vilka kunna föranleda till missnöje hos andra makter», äger konungen föranstalta om skriftens »sekvestrerande och indragning», d. v. s. om kvarstad *och konfiskation*. Tryckfrihetskommitténs utlåtande om den indragna skriften skall enligt lagrummet genast infordras, försåvitt skriften icke göres till föremål för åtal. Finner kommittén, »att skriften, efter lagens bokstav, ej åtalas kan», ankommer det på konungens nådiga prövning om förläggare eller boktryckare må av allmänna medel erhålla ersättning till någon del för sina trycknings- och papperskostnader för den indragna skriften. Skriften förblir emellertid i varje fall »indragen», d. v. s. konfiskerad.

Justitieministern har tolkat de båda stadgandena TFF 3: 9 och TFF 5: 13 så, att de medföra *två* olika slags befogenheter för Kungl. Maj:t. Skillnaden mellan dem skulle vara, att vid »indragning» enligt TFF 5: 13 formlig framställning skall ha blivit gjord av främmande makters sändebud eller regeringar, medan vid konfiskation enligt TFF 3: 9 det skulle vara tillräckligt, att det på vilket sätt som helst kommit till regeringens kännedom, att »missförstånd med främmande makt sig yppat».[2] Är denna tolkning riktig, skulle ju TFF 5: 13 kunna betraktas som överflödig. TFF 3: 9 skulle kunna användas även då missförstånd med främmande makt yppat sig i den formen, att sådan anmält skriften såsom ägnad att föranleda till missnöje. En skillnad skulle dock sålunda tillvida föreligga, som vid åtgärd enligt TFF 3: 9 skriften ju förutsättes *ej* vara straffbar, medan TFF 5: 13 avser såväl straffbara som icke straffbara skrifter. Av meddelanden i pressen att döma har emellertid regeringen i praxis gått så tillväga, att även straffbara skrifter konfiskerats enligt TFF 3: 9. TFF 5: 13 har endast i några fall tagits i bruk.[3] Det är icke möjligt att f. n. göra Kungl. Maj:ts praxis i fråga om tillämpningen av TFF 3: 9 och TFF 5: 13 till föremål för någon närmare undersökning och alltså icke heller att bedöma i vad mån denna överhuvudtaget präglas av följdriktighet.[4] Icke heller kan frågan om dess laglighet nu bedömas. Det är emellertid anledning att ifrågasätta denna. Enligt »1809 års TFF» § 3 mom. 8 skulle domstol ha att besluta om den even-

---

[1] MALMGREN, Grundlagarna s. 218. Jfr om principkaraktären av konfiskationsstadgandet även utrikesministern Günthers uttalande, FK prot. d. 18 juni 1941 s. 87 ff.

[2] Se F. K. prot. den 12 juni 1940 s. 29 f.

[3] Enligt tryckfrihetskommitténs berättelser 1940 och 1941, intagna i JO:s ämbetsberättelser samma år, har kommittén under vartdera av åren 1939 och 1940 blott haft ett fall av enligt TFF 5: 13 indragna skrifter till behandling. Berättelsen 1942 nämner intet fall.

[4] Justitieministern lämnade i FK den 23 okt. 1941 en redogörelse för de skäl, som föranlett konfiskationsåtgärder enligt TFF 3: 9. Sedan pressnämnden beretts tillfälle genomgå de under tiden 26 sept.—28 okt. 1941 konfiskerade skrifterna, anförde den i en skrivelse till pressen av den 10 dec. 1941, att »de skäl, som torde ha föranlett åtgärderna, i stort sett sammanfalla med dem» som justitieministern uppgivit. Det må tilläggas, att de anförda skälen svårligen synas kunna i allo inordnas under rekvisitet i TFF 3: 9.

tuella konfiskeringen av straffbar befunnen skrift, genom vilken missförstånd med utländsk makt yppat sig. I *1810 års TFF* (§ 3 mom. 9) infördes stadgande, att konfiskation kunde ske av skrift varigenom missförstånd med främmande makt sig yppat, *även om* skriften icke var »smädlig och förklenlig», d. v. s. straffbar. I § 5 mom. 7 intogs en motsvarighet till § 5 mom. 13 i 1812 års TFF. Möjligheten enligt »1809 års TFF» (§ 7 mom. 8) för hovkanslern att i avbidan på tryckfrihetskommitténs avgörande kvarstadsbelägga *utländska* skrifter, som innehöllo något förolämpande mot främmande makt, utsträcktes härigenom att gälla även svenska skrifter, ehuru ju nu förutsattes inskridande från främmande makt.[1] Detta kan nu sättas i samband med det nya stadgandet i § 3 mom. 9. När i 1812 års TFF orden »utan rättegång» inskötos före ordet »konfiskeras» i TFF 3: 9, kan detta ha skett för att *förklara* vad som redan från 1810 gällt, nämligen att domstol ej hade att besluta om där avsedd konfiskationsåtgärd utan att sådan skulle ske enligt de i TFF 5: 13 angivna, vid sidan av det ordinära domstolsförfarandet liggande särskilda formerna.[2] Vi skola icke ingå på en

[1] I 1810 års TFF intogs därjämte i § 4 mom. 11 bestämmelse som i likhet med § 7 mom. 8 i »1809 års TFF» möjliggjorde för hovkanslern att, oavsett inskridande från främmande makt, kvarstadsbelägga sådana på utländskt språk författade skrifter, vilkas innehåll han fann stridande mot TFF 3: 9 eller vissa andra angivna lagrum, i avbidan på nu Kungl. Maj:ts (icke tryckfrihetskommitténs) beslut om skriftens frigivande eller utförande ur riket.

[2] Rönblom uttalar (Tryckfriheten i Sverige s. 128), att det icke råder någon tvekan om att enligt 1810 års TFF *domstol* skulle besluta om konfiskation enligt TFF 3: 9 av icke smädlig skrift. Genom att orden »utan rättegång» inskötos ändrade enligt hans mening konfiskationsstadgandet alldeles karaktär. Läser man 3: 9 i 1810 års TFF isolerat får man otvivelaktigt uppfattningen, att domstol skulle bestämma om konfiskation. Man får emellertid ett annat intryck, om man sammanställer det nya stadgandet i 3: 9 med den likaledes *nya* bestämmelsen i 5: 7. De 1812 inskjutna orden »utan rättegång» förefalla även att närmast vara att fatta som ett *redaktionellt*, förklarande tillägg. För övrigt äro Rönbloms uttalanden om tryckfriheten såväl i den anförda skriften som annorstädes icke alltid tillförlitliga. I en tidningsartikel, Diplomatisk kvarstad och konfiskation utan rättegång, Stockholms-Tidningen den 21 april 1940, uttalar Rönblom, att den tankegången i »1809 års TFF» är »tydlig och klar», att, om en skrift vållat missförstånd med utländsk makt, det inte skulle behöva prövas, om skriften »objektivt sett är smädlig eller icke, utan då skall den kunna åtalas och dömas med det uppkomna missförståndet som tillräcklig motivering». Uttalandet är icke riktigt. Det heter uttryckligt i § 3 mom. 8 i »1809 års TFF», att en skrift, varigenom missförstånd yppats, skall dömas, och eventuellt konfiskeras, blott *om* den befinnes straffbar. Det var därför något helt *nytt* som infördes genom 1810 års TFF. Rönbloms resonemang i tidningsartikeln blir helt felaktigt på grund av att han icke insett detta. — Sedermera har Rönblom i en uppsats i Festskrift till Brusewitz, »Konfiskation utan rättegång enligt TF § 3 mom. 4» (felskrivning för TFF § 3 mom. *9*), på nytt upptagit ämnet till behandling. Han motiverar här sina tidigare framlagda synpunkter bland annat med, att konstitutionsutskottet icke med § 3 mom. 9 i 1810 års TFF kan misstänkas för att ha velat »skapa ett alldeles nytt tillhygge mot utrikespolitiskt riskabla skrifter», eftersom utskottet självt »uppfunnit en annan anordning för det ändamålet», nämligen »sekvester» enligt »TFF 5: 13», (varmed Rönblom torde åsyfta § 5 mom. *7* i 1810 års TFF). I en recension i StvT 1941 av den nämnda festskriften har Cederström (s. 456) anmärkt, att »3: 9 bör läsas i sammanhang med 5: 13». »Båda åsyfta samma

närmare rättshistorisk undersökning av sammanhangen vid de ifrågavarande stadgandenas tillkomst.[1] Det sagda må utgöra tillräcklig bakgrund för framförandet av en tolkning av TFF 3: 9 och 5: 13, som synes oss ligga närmast till hands och som ter sig som den med lagtexten i dess lydelse före 1941 mest förenliga och därjämte ur principiell synpunkt mest tillfredsställande. TFF § 3 innehåller stadganden om vilka skrifter, som på grund av sitt innehåll kunna göras till föremål för ingripande av myndighet. TFF §§ 4 och 5 innehålla stadganden av processuell art. I TFF 3: 9 står (före 1941) blott, att viss skrift må kunna utan rättegång konfiskeras. Fråga uppstår då, *hur* och efter beslut *av vem* konfiskation må ske. Att TFF 3: 9 intet närmare säger härom är endast naturligt. Däremot lämnar mom. 13 i den paragraf, som omhandlar processuella regler, nämligen den femte, upplysning. Om — såsom i TFF 3: 9 sägs — genom en skrift missförstånd med utländsk makt sig yppat, det vill säga om — enligt uttryckssättet i TFF 5: 13 — främmande makt anmält missnöje med en skrift, må den av konungen sekvestreras och »indragas», d. v. s. konfiskeras. I övrigt skall efter konfiskationen så förfaras som i TFF 5: 13 närmare sägs. Läsa vi TFF 3: 9 och 5: 13 på detta sätt ha vi att göra med allenast *en* form av »diplomatisk konfiskation», och åtgärder enligt TFF 3: 9, åtminstone före grundlagsändringen 1941, som icke följts av antingen åtal eller hänskjutande till tryckfrihetskommittén, ha varit grundlagsstridiga.[2] Tolkningens riktighet motsäges ej av den omständigheten, att TFF 3: 9 och 5: 13 använda skilda ordalag (»missförstånd yppats» — »missnöje anmälts») och att konfiskationsstadgandet i TFF 3: 9 efter orden blott avser icke straffbara skrifter, medan TFF 5: 13 logiskt läst avser även straffbara.[3] Dylika oformligheter äro vanliga i TFF. Att dennas författare tänkt sig missförstånd med utländsk makt kunna yppas i annan form än genom vad på diplomatisk väg framlägges är även mindre troligt. Och utan vidare bör det vara klart, att nu anförda tolkning, varigenom dock några garan-

---

sak.» Tillägget av orden »utan rättegång» — som Cederström daterar 1810 efter konstitutionsutskottets förslag i stället för riktigare 1812 då det antogs — »ditsattes för att åvägabringa full överensstämmelse mellan de båda lagrummen».

[1] Anmärkas må dock följande. 1812 års TFF innehöll ursprungligen icke orden »och skriften konfiskeras» i slutet av *första* punkten av 3: 9. Orden tillades vid riksdagen 1817—1818. Knappast kunna lagstiftarna avsett, att smädliga och straffbara skrifter *alls icke* skulle kunna konfiskeras, medan så skulle »utan rättegång» kunna ske med avseende å de i lagrummets *andra* punkt avsedda skrifterna. När domstol frånhändes rätt att besluta om konfiskation av i lagrummets *första* punkt avsedda skrifter, bör därför så ha avsetts kunna ske i annan ordning och då enligt TFF 5: 13. Härigenom är man framme vid den läsning av TFF 3: 9 och 5: 13 som i texten angives som den riktiga. En annan uppfattning kan ha gjort sig gällande 1817—1818 som motiv för lagändringen. Tillägget av orden »och skriften konfiskeras» låter sig emellertid väl motivera av praktiska skäl. Det var oformligt med två förfaranden, ett judiciellt och ett administrativt, vid sidan av varandra. Beträffande skrifter, som föranledde åtal, borde domstolen kunna förordna även om konfiskationen.

[2] Jfr CEDERSTRÖMS i not 2 å s. 225 anförda uttalande.

[3] En förklaring till sistnämnda förhållande finnes f. ö. Se not 1 ovan.

tier mot missbruk av konfiskationsmakten (tryckfrihetskommitténs hörande, om åtal ej sker) uppställas, är mest förenlig med TFF:s tankeinnehåll och överhuvudtaget med tryckfrihetsgrundsatserna.[1] Slutligen kan såsom ett visst stöd för den här anförda tolkningen åberopas, att såväl Naumann som Hagman och Malmgren i sina grundlagseditioner hänvisa från TFF 3: 9 till TFF 5: 13 eller vice versa.[2] — Regeringens tolkning har fått stöd av riksdagen genom den beslutna ändringen av TFF 3: 9. Lagrummet torde numera kunna läsas så, att det etablerar ett särskilt konfiskationsinstitut vid sidan av TFF 5: 13. En sådan läsning gör dock visst våld på TFF:s hävdvunna disposition.[3]

Den svenska regeringens presspolitik har tagit sig uttryck även i en i skilda hänseenden skärpt sekretess över allmänna handlingar och allmänna tilldragelser. Sekretess-syftena ha också fullföljts med mindre formella medel, nämligen i form av en statlig informationsverksamhet, vilken väl fullföljer vissa propaganda-syften, men vars främsta uppgift dock är att »informera pressen om vad som är lämpligt eller olämpligt att offentliggöra».[4] Verksamheten omhänderhas av ett statligt ämbetsverk, Statens informationsstyrelse.[5] Det betraktas självfallet som illojalt och — med hänsyn till de alltmer skärpta regeringsbefogenheterna i fråga om ingrepp såväl mot pressen som mot enskilda personer — även riskabelt att åsidosätta informationsstyrelsens direktiv och önskemål.[6] Då dessa varit vittgående[7] är det icke alldeles omotiverat att hävda, att den svenska pressen redan genom sekretess- och »informations»-politiken rent faktiskt ställts under viss censur. Å andra sidan skall icke förbises, att informationsstyrelsens verksamhet i mångahanda avseenden varit icke blott nödvändig för det allmänna utan också nyttig för pressen och de enskilda samt att introduktionen i vårt

[1] Bra inkonsekvent är även, att garantier mot regeringsmaktens missbruk skulle uppställas i fråga om skrifter, som tänkas kunna vara straffbara och som föranlett officiella förestållningar från främmande makt, medan alls inga garantier skulle uppställas i det lindrigare fallet, då en skrift *ej* är straffbar och regeringen blott på omvägar hört talas om att dess innehåll skulle ha yppat missförstånd med utländsk makt.

[2] Se MALMGRENS grundlagsedition s. 218 och 233, HAGMAN s. 569 och NAUMANNS grundlagsedition s. 190. Av dessa kommentarer, liksom f. ö. även av NAUMANNS uttalanden i hans Statsförfattningsrätt IV (s. 363 o. 388 f.) att döma ha författarna varit angelägna att icke ta bestämd ställning till frågan om sammanhanget mellan de båda lagrummen. RYDIN synes (s. 306 f.) hålla före, att man verkligen har att göra med *två* olika slags förfaranden. Jfr dock RYDIN i Ny svensk tidskrift 1887 s. 233. Däremot förefaller det som om Alexanderson räknade med allenast ett förfarande, se ALEXANDERSON s. 31. Jfr även REUTERSKIÖLD, Samhällsförfattningen s. 143 ff.

[3] Jfr nedan s. 294.

[4] SOU 1940: 5 s. 16.

[5] Instruktion för denna har utfärdats den 26 januari 1940. Se om informationsverksamheten prop. nr 253 till 1941 års riksdag s. 8 ff.

[6] Jfr ovan s. 219 not 2.

[7] Vidden av informationsstyrelsens anvisningar vad beträffar tidningarnas redigering i allmänhet framgår delvis av skriften »Pressen och beredskapen», utsänd av Statens informationsstyrelse.

land av ett statligt informationsväsen torde ha visat sig så värdefullt för det moderna samhället, att den icke kan räknas som allenast en krisåtgärd eller ett utslag av »reaktionära» strömningar.

Inskränkningar i pressens frihet ha blivit följden också av en skärpt åtalspolitik. I februari 1940 uppgavs, att sedan krigsutbrottet 1939 åtal av justitiekanslern anställts i 17 fall, vilket måste vara att anse som en jämförelsevis hög siffra.[1] Man torde vara berättigad anta — särskilt med hänsyn till i pressen publicerade uppgifter — att benägenheten hos juryn att fälla tillväxt samt att straffmätningen jämväl skärpts.[2] Särskilt synes den sistnämnda tendensen vara påfallande och ägnad att dra med sig ett strängare bedömande av tryckfrihetsbrott överhuvudtaget, alltså även av sådana som icke äro att insätta i ett utrikespolitiskt sammanhang utan t. ex. ha karaktär av angrepp mot myndigheter eller tjänstemän eller mot enskilda. Den markerade tendensen i både lagstiftning och praxis är strävan till statsauktoritetens stärkande.

Vill man nu söka efter orsakerna till de reaktionära strömningarna i svensk presslagstiftning och presspolitik för att kunna bilda sig en mening om dessa strömningars betydelse för den framtida rättsutvecklingen på tryckfrihetens område, har man först och främst att uppmärksamma, att anledningen till inskränkningarna i tryckfriheten ju framför allt är det oroliga politiska tillstånd, som blivit en följd av det i september 1939 utbrutna stormaktskriget i Europa. Kriget förklarar emellertid icke allt. Dels ha, som vi sett, tendensen till inskränkningar i tryckfriheten gjort sig gällande redan flera år före krigets utbrott, dels gå de med kriget som åberopat skäl vidtagna nya åtgärderna i viss mån längre än vad som kan anses vara av den politiska oron direkt motiverat. Man har i många fall att göra med kautschukbestämmelser, som lämna visst spelrum åt regeringens godtycke, särskilt då regeringen samverkar med en majoritet i riksdagen.

En orsak kan vara att söka däri, att de liberala tänkesätten och idéerna överhuvudtaget visat en påfallande nedgång i 1930-talets Europa. I »auktoritära» stater framstå motspänstiga minoriteter, oppositionen, såsom något odiöst. Och även i demokratierna ha, som vi tidigare påpekat, de liberala »fri- och rättigheterna» utsatts för en »Bedeutungswandel» i samband varmed det »fria ordet» kommit att skattas lägre än under tidigare skeden. Detta gäller helt naturligt

[1] Se SOU 1940: 5 s. 9.

[2] I A. K. den 12 juni 1940 (prot. s. 59 ff.) gjordes från kommunistiskt håll gällande, att radikala arbetartidningar i praxis alltid blevo fällda, medan andra pressorgan ofta bedömdes lindrigare. Talaren vände sig särskilt mot »den godtyckliga juryinstitutionen». Talaren synes särskilt ha åsyftat förhållandena under det december 1939—mars 1940 pågående ryskfinska kriget, då stämningen i landet var synnerligen upprörd. Skulle hans uppgifter motsvara en verklig tendens, stödja de ett uttalande i SOU 1940: 5 (s. 24), enligt vilket juryn under en genom krig uppjagad stämning torde äga ringa eller intet värde som »garanti för rättvisa åt tilltalade, som tillhöra en samhällsfientlig eller starkt oppositionell riktning».

även vårt land. — Den politiska regim, varunder tryckfriheten steg för steg begränsats, har varit socialdemokratisk. Med hänsyn till den liberala ideologi, som kännetecknat denna politiska rörelse i Sverige, kunde man vara böjd att förvåna sig häröver. Borde icke socialdemokraterna snarare ha motarbetat än drivit fram sådana begränsningar av »friheten»?

Förvisso ha andra pådrivande krafter funnits. Tryckfrihetens främste fiende i Sverige har alltid varit byråkratien. Den slog vakt om frihetstidens obskurantism och den medverkade under det gustavianska skedet till att pressen på nytt lades i bojor. Den vidsträckta offentlighet åt allmänna handlingar och rådslag, som genomfördes med 1809 års statsskick, riktade sig framför allt mot ämbetsmännen och avsåg att befrämja kritik av deras verksamhet och avslöjanden av missförhållanden i samhällsförvaltningen och av övergrepp från myndigheters sida.[1] När tryckfriheten under senare tider inskränkts har detta alldeles särskilt skett i formen av ökad sekretess; med hemlighetsmakeriet ha följt minskade möjligheter till övervakning av ämbetsmän och myndigheter. Byråkratiens skydd mot kritik och insyn har även i andra avseenden förstärkts. Man torde ha rätt att fatta byråkratien som den främsta pådrivande kraften i den reaktion mot tryckfriheten sådan den 1809 utformades, som vi under senare år bevittnat. Att byråkratien under en socialdemokratisk regim haft möjligheter att återvinna något av sin 1809 förlorade ställning är icke heller svårt att förklara. Byråkratiens maktställning har under socialdemokratiens politiska stormaktstid genomgående förstärkts.[2] Den socialpolitik som bedrivits har medfört att statsuppgifterna blivit flera och alltmer omfattande i samband varmed ämbets- och tjänstemännens antal ökat. En centralisering av makten till regeringskretsen har blivit en naturlig följd av statslivets utveckling. De till denna krets hörande socialdemokratiska politikerna, som understundom saknat administrativ bildning, utbildning och erfarenhet, ha i allt högre grad blivit beroende av ämbetsmännens, de administrativa fackmännens, stöd och lojalitet och de ha s. a. s. i kompensation fått lov att lämna sitt stöd åt krav på bättre tillgodoseende av byråkratiens maktanspråk och intressen. I icke ringa grad har den svenska socialdemokratien också under senare år arbetat sig in i byråkratien. Det är en allmän, icke till svenska förhållanden begränsad iakttagelse, att byråkratismens frammarsch blivit en följd av socialismens.

Att ideologiskt motiverade tendenser att motarbeta från byråkratiskt eller annat håll önskade inskränkningar av tryckfriheten haft svårt att göra sig hörda, sedan socialdemokratien väl tillkämpat sig en överväldigande majoritet

---

[1] Beträffande riktigheten av detta påstående kan hänvisas till den föregående historiska framställningen samt till ständigt återkommande uttalanden i förarbetena till grundlagsverket 1809—1812. Se även ALEXANDERSON, Justitieombudsmannen s. 27, där det erinras om den i vår historia permanenta motsatsställningen mellan ämbetsmännen och allmänheten.

[2] Jfr också nedan s. 258 ff. om den »byråkratiska makten» i det rådande statsskicket.

bland väljarna, är helt naturligt. Ett parti i sådan ställning brukar i allmänhet förlora intresset för sociala inrättningar och idéer, som i det nya maktläget endast uppfattas som den oppositionella minoriteten till gagn.[1] Man ställer sig *likgiltig* inför sådant som tryckfriheten. Det är framför allt detta som den svenska socialdemokratien gjort. Härtill kommer att kravet på tryckfrihet avser ett intellektuellt värde, som ganska självfallet måste för en arbetarrörelse, sysselsatt med uppgiften att befästa sina positioner, te sig som ganska underordnat t. ex. kraven för den breda massans av medborgare räkning på trygghet till en dräglig försörjning, på arbete och på skydd vid sjukdom, arbetsoförmåga och ålderdom. Om dessa värden anses hotade genom upprätthållandet av tryckfrihet — då får tryckfriheten vika. Den klassiska argumentationen, enligt vilken tryckfriheten eller i varje fall ett visst mått av sådan frihet, utgör själva grundförutsättningen för beståndet av ett folks alla övriga fri- och rättigheter, synes aldrig på allvar omfattas av människor, som icke starkt besjälade framförallt av ideell frihetskänsla närmare sysslat med det politiska livets historia och teori. I tryckfrihetsdebatten 1940 och 1941 bekräftas detta i viss mån av att gränslinjen tycks ha gått mellan »lärda» och »olärda», mellan hjärnans och handens arbetare. Borgerligheten har särskilt slagit vakt om tryckfriheten och bland socialdemokraterna ha de intellektuella etablerat front mot den »antiintellektualistiska» regeringspolitiken. Från socialdemokratiskt regeringshåll har talet om att allenast skyddet av ett »rätt» bruk av tryckfriheten är ett omistligt värde försports i tongångar och ordval påfallande lika dem, varmed tidigare, pressfientliga regimer motiverat sina ingrepp i tryckfriheten. Spridda röster ha höjts häremot. Bland dem har Reuterskiöld uttalat bland annat, att »ingen statlig myndighet är, när det gäller tryckfriheten, befogad att avgöra om det skrivna ordet i ett givet fall är rätt brukat eller missbrukat så vida det ej kan visas att det brukats med åsidosättande av visst givet lagbud, varför straff är stadgat och utkräves».[2] Undén har framhållit, att »laglydigheten är inte ett användbart kriterium när man vill ange vilka som förtjäna tryckfrihet».[3] På samma ställe formulerade han sin inställning i ordalag, som väsentligt skilja sig från den officiella synen, sålunda: »Tryckfriheten är till inte bara för de välsinnade, utan också för de misshagliga skribenterna. Eljest vore den inte mycket värd.» Men dessa röster talade förgäves.

---

[1] Ett intressant uttryck för en sådan inställning är riksdagsmannen C. P. Olssons anförande i AK d. 12 juni 1940, prot. s. 63 ff. Till följd av sin *ohöljda* natur verkade det som framgår av följande talares inlägg helt chockerande.

[2] Reuterskiöld, Tryckfrihetens begränsning. I Stockholms-Tidningen den 16 mars 1940. Se även Reuterskiöld, Friheten i utförsbacken. I samma tidning den 1 juni 1940.

[3] Undén, Tryckfriheten. I Dagens Nyheter den 13 mars 1940.

FEMTE KAPITLET

DEN SVENSKA TRYCKFRIHETENS KONSTITUTIONELLA NATUR

I. Teoretiska utgångspunkter.

Inledande anmärkningar. Rättsbegreppet.

Två skilda förhållanden kunna främst avses, då tryckfriheten anges såsom varande av »konstitutionell natur». Därmed kan åsyftas antingen, att tryckfrihet utgör en hörnpelare i det samhällsskick, varom är fråga, eller också, att tryckfrihetens princip är inskriven i ett lands konstitution och därigenom i en eller annan form »garanterad» av denna. När det talas om, att tryckfriheten utgör en hörnpelare i samhällsskicket eller, snarare, en förutsättning för ett ordnat och sig i lugn utvecklande samhällsliv, åsyftas närmast vad som kan beskrivas som tryckfrihetens eller pressens »sociala funktion». Synpunkter som sammanhänga härmed komma att behandlas i nästa kapitel av detta arbete. I föreliggande kapitel skall tryckfrihetens konstitutionella natur i den andra av de båda angivna meningarna göras till föremål för undersökning. Det gäller alltså frågan om innebörden av att tryckfriheten »garanterats» i författningen. Framför allt är fråga om det »grundlagsskydd» den svenska författningen skänker tryckfriheten.

Inom modern rättsvetenskaplig litteratur i allmänhet avvisas den naturrättsliga åskådningen. Det anses icke kunna utgöra en vetenskaplig grund för juridiken att uppfatta rätten såsom till sitt innehåll ytterst bestämd av en utanför den sociala verkligheten liggande makt eller vilja. Rättens »bindande kraft» anses icke bero därav, att rätten är utflöde av någon »högre makt». Rättsvetenskapen vill icke vara metafysisk. Rätten beskrives i härskande doktrin i uppgiven motsats till naturrättsliga föreställningssätt såsom *positiv rätt, gällande rätt.* Denna »gällande rätt» är rättsvetenskapens föremål. Denna vetenskap är positivistisk.

Den rättsvetenskapliga positivismen i allmänhet — vilken Ross i motsättning till särskilt Kelsens »kritiska positivism» kallat *den naiva positivismen*[1] — kan emellertid icke hålla stånd inför närmare granskning. Dess logiska ohållbarhet framträder särskilt i dess försök att ange grunderna för erhållandet av kännedom om vad som är gällande rätt. Dessa grunder — läran om de »rättskällor» som äro att anlita — kunna ju icke antas själva vara en del av den gällande rätten, för så vitt icke ett öppet cirkelresonemang skall tillgripas. Så sker exempelvis

[1] Ross, Theorie der Rechtsquellen s. VI.

när som rättens grund anges den vilja, som kommer till uttryck genom (rättsligt) kompetenta organs beslut.[1] Rätten bestämmes här av något som själv är bestämt av rätten. För att undfly sitt dilemma har »den naiva positivismen» tvingats tillbaka till en naturrättslig utgångspunkt i och med antaganden av vissa »källor till stöd för de rättsliga instituten utan att kunna påvisa dessa källors tillvaro i verkligheten».[2] Lundstedt har genom detaljerade undersökningar ådagalagt, hurusom skilda praktiska postulat för rätten, vilka sakna verklighetsunderlag, ligga till grund också för som mycket »moderna» och särskilt realistiska ansedda rättsvetenskapliga författares arbeten. Hägerström har uppvisat orimligheten i positivismens försök att finna en plattform i verkligheten genom att grunda den gällande rätten på någon form av vilja.[3] Tanken på någon slags överindividuell vilja, som bestämmer rättens innehåll, är rent mystisk. Och då gällande rätt beskrives som »ett system av imperativer eller viljeförklaringar av den *rättsliga* makten» ger sig cirkelresonemanget till känna.[4] »Om *viljan hos innehavaren eller innehavarna av den faktiska makten* i ett samhälle lägges till grund, framträder den svårigheten, att rätten själv begrundar och begränsar den faktiska makten.»[5] Slutsatsen blir, att rätten omöjligen kan betraktas som en del av den sociala verkligheten och samtidigt varande av normativ natur. Rätten kan icke vara både »Sein» och »Sollen». Den kan icke på en gång vara »Virkelighed» och »Gyldighed».[6]

Det val, vari rättsvetenskapen ställts, sedan den kunskapskritiska forskningen avslöjat ohållbarheten av gängse åskådning, borde icke i och för sig vara svårt. Mottot för positivismen har ju dock varit att söka framställa rätten som social realitet; man har blott icke kunnat befria sig från föreställningarna om rättens »bindande kraft» och därigenom drivits till ohållbara positioner. Konsekvensen

---

[1] Jfr LUNDSTEDTS kritik av Bergbohm i Obligationsbegreppet II: 1, särskilt påpekandet s. 74, samt ROSS, Theorie der Rechtsquellen s. 180 f.

[2] LUNDSTEDT, Obligationsbegreppet II: 1 s. 10.

[3] Se HÄGERSTRÖM, Vilja? samt Till frågan om den objektiva rättens begrepp. Jfr även ROSS, Theorie der Rechtsquellen s. 296 ff. samt KELSENS kritik av läran om statens »självbindning» vid rätten, som särskilt kommit till uttryck hos Jellinek, i Hauptprobleme s. 395 ff.

[4] HÄGERSTRÖM, Vilja? s. 209.

[5] HÄGERSTRÖM a. a. s. 210. En sådan uppfattning framträder hos REUTERSKIÖLD. Han betecknar (Den svenska grundlagens förutsättningar s. 77 f.) »författningsrätten, liksom all annan rätt» såsom »det i någon form fixerade auktoritativa uttrycket för de högsta statliga maktorganens normsättande vilja». Med dessa högsta statliga maktorgan förstås blott »de fysiska personer, vilka var för sig eller gemensamt utöva *varaktig, faktisk makt* på det sätt, att deras vilja blir erkänd såsom samhällsvilja, om och i den mån den själv anger sig som sådan» (Allmänna rättsläran s. 4). Konsekvensen av detta betraktelsesätt blir, som Hägerström framhållit (Vilja s. 183 ff.), att författningen, som reglerar de högsta makthavarnas verksamhet och gränserna för deras maktsfärer, upphör att äga giltighet i och med att någon av makthavarna i ett eller annat avseende icke vill efterleva den.

[6] Jfr Ross' angivande av denna problemställning i Virkelighed og Gyldighed, särskilt s. 17—23 och s. 59—73.

av den framkomna kritiken borde vara att de föreställningar, som lett till dessa positioner, övergåvos. Emellertid har ett betydande och skarpsinnigt försök gjorts att som följd av den uppvisade ohållbarheten i den naiva positivismens åskådning framställa rätten såsom rent »Sollen». Det är fråga om Hans Kelsens »rena rättslära».[1] Rätten är ett system av rättsnormer, säger Kelsen.[2] Då giltigheten av en norm måste grundas på en annan norm, är det normsystem, som den positiva rätten utgör, att föra tillbaka på en »grundnorm» eller »ursprungsnorm», som utgör normsystemets yttersta grund. Denna grundnorm är emellertid av rent formell natur. Den måste logiskt förutsättas som uttrycket för rättssystemets enhet, utsäger däremot intet om rättsnormernas innehåll. Författningens giltighet grundar sig på »grundnormen»; dess (författningens) uppgift är främst att »bestämma den generella rättsskapelsens, d. v. s. lagstiftningens, organ och förfaringssätt».[3] Nästa stadium i rättsordningens »Stufenbau» utgöres av de i lagstiftningsförfarandet frambragta generella normerna, »vilkas funktion består i att bestämma icke blott de — vanligen genom domstolar och förvaltningsmyndigheter satta — individuella normernas organ och förfaringssätt utan väsentligen också deras innehåll».[4] Domen, liksom den privata rättshandlingen, åstadkomma konkreta normer, som tillhöra ett lägre skikt av rättsordningens »Stufenbau». »Den sista fasen i denna rättsskapelseprocess, som tager sin början med författningsgivandet, är realiserandet av tvångsakten i egenskap av orättspåföljd.»[5] Som grundnorm för den enskilda statens rättsordning har Kelsen uppställt den »effektivitetens princip, som upphöjer den positiva folkrätten till rättsprincip».[6] Den »positiva folkrätten» måste självfallet i sin tur anses stödd på en därbakom liggande grundnorm.[7] Kelsens »rena rättslära», vars innehåll här blott korteligen antytts, medför nu ingalunda någon revolution inom rättsvetenskapen.[8] Kelsen endast drar ut konsekvenserna av positivismens betraktelsesätt. Hans »grundnorm» är en hypotetisk grund. »Den är blott uttrycket för den nödvändiga förutsättningen för varje positivistisk uppfattning av rättsmaterialet.»[9] Den »rena rättsläran» vill blott, skriver Kelsen vidare,

> »lyfta upp i medvetandet vad alla jurister — delvis omedvetet — göra, när de i fattandet av sitt föremål visserligen avböja en naturrätt, från vilken den positiva rättsordningens giltighet kunde härledas, men dock förstå denna positiva rätt som en giltig ordning, icke som blotta faktum av motivsammanhang

---

[1] Denna har i sitt slutliga skick systematiskt framställts också på svenskt språk, KELSEN, Den rena rättsläran.

[2] Se KELSEN a. a. särskilt s. 31 ff.

[3] KELSEN a. a. s. 35.

[4] KELSEN a. st.

[5] KELSEN a. a. s. 37.

[6] KELSEN a. a. s. 35.

[7] Jfr KELSEN a. a. s. 34 f. och 38. Se även LAGERROTH i StvT 1925 s. 27 ff.

[8] Jfr Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 65 ff.

[9] KELSEN a. a. s. 33.

> utan som norm. Med läran om grundnormen försöker den rena rättsläran endast att genom analys av det faktiska förfaringssättet blottlägga de transcendentallogiska betingelserna för den positiva rättskunskapens, sedan gammalt utövade metod.»[1]

Ohållbarheten i Kelsens rättslära har i »Litteris»[2] ådagalagts av Hägerström, som avslutar sin kritik med de träffande orden: »Die Feste der Scholastik in der Jurisprudenz ist durch Kelsen nach Schleifung aller Aussenwerke so schwach geworden, dass sie dem Ansturm der gesunden Vernunft kaum mehr Widerstand leisten kann.» En filosofi som förkastar metafysiken och en rättsvetenskap som bygger på en sådan filosofi kan icke ge sin anslutning till den »rena rättsläran». Den må visserligen icke vara naturrättslig i mera inskränkt mening, då dess »grundnorm» ju befriats från varje innehåll, är av rent formell grund, är ett tomt ingenting, om man så vill uttrycka sig. Men den är klart metafysisk i den mening, att den rör sig i en värld för sig, om vilken någon kännedom ej kan erhållas genom iakttagelser av verkligheten. Liksom etikens satser antas (i kraft av sitt innehåll) bestå, även om de icke iakttas, är det för rättsnormen, enligt Kelsen, principiellt utan betydelse om den blir iakttagen eller icke. Den »gäller» lika fullt, i kraft av sin tillkomst i enlighet med »grundnormen». Den tillhör börats, icke varats värld. Förkastar man nu detta den konsekventa positivismens metafysiska betraktelsesätt måste man — för att undvika dualismen i den gängse positivismens åskådning, vilken leder till uppenbara orimligheter — bestämma rätten såsom helt och hållet »Sein», som *social realitet*. Endast en sådan uppfattning av rätten kan då anses utgöra en vetenskaplig grund för juridiken. Det är emellertid icke någon lätt uppgift att vid behandlingen av rättsvetenskapens skilda spörsmål befria sig från nedvanda föreställningar och begreppsbildningar, som sammanhänga med naturrättslig åskådning. Positivismen har genom sina försök att övervinna naturrätten utan att böja sig för de konsekvenser, vartill ett sådant försök borde leda, bidragit till att ytterligare fördunkla problemställningarna. I praktisk rättsvetenskap har visserligen understundom sådana orimligheter, vartill den hyllade teoretiska åskådningen konsekvent

---

[1] KELSEN a. a. s. 33 f.

[2] HÄGERSTRÖM i Litteris 1928. Jfr även LUNDSTEDT, Obligationsbegreppet II: 1 s. 58 ff. och OLIVECRONA s. 18 ff. samt kritiken av Kelsen hos ROSS, Virkelighed og Gyldighed s. 67 ff. Ross skriver (s. 68) bl. a.:

> »Kortest kan Umuligheden af Kelsens i og for sig geniale Forsøg paa filosofisk at formulere de nedarvede Ideer udtrykkes saaledes. Da Form og Indhold blot er tankemæssige *Abstraktioner* udskilt af samme Sag og ikke to selvstændige Eksistenser, saa følger, at er der givet en specifik Form, er dermed ogsaa et specifikt Indhold bestemt. Er nu 'Sein' og 'Sollen' to specifike, absolut forskellige Former, da bestemmer de nødvendigvis ogsaa to specifike, absolut forskellige Indholdssfærer. Hvad der kan erkendes i *Form* av 'Sollen' er ogsaa efter sit *Indhold* en 'Sollen' *og intet andet*. Men Kelsens Grundtanke er netop at ville anvende den blotte, abstrakte 'Sollens'-Form for i *denne* at fatte et vist empirisk Virkelighed*sindhold* som 'gyldigt', hvilket er en umulig Krydsning af Form og Indhold.»

skulle leda, genom omständigheternas makt trängts åt sidan och en teoretisk nyorientering är därför ingalunda i alla avseenden praktiskt revolutionerande. Att en mångfald centrala frågor inom juridiken framträda i helt ny belysning, då de betraktas ur realistisk synpunkt, har dock redan framgått genom Lundstedts rättsforskning. Och självfallet kan icke en härskande, ohållbar teoretisk grundval för rättsvetenskapen bibehållas blott för att den, till följd av att den icke tänkts konsekvent till slut, icke i *alla* avseenden lett till omöjliga praktiska resultat. Man vill icke förstå detta, då man bagatelliserar kritiken av positivismens laborerande med ett av logiskt oförenliga element uppbyggt rättsbegrepp. Ross påpekar, hurusom den enkla juridiska världsbilden upplöser sig och framställer en mängd problem till ny lösning, i och med att från den praktiska filosofien hämtade »Gyldighedsforestillinger» sopas bort och man i stället för s. k. positiv rätt som »ideel Gyldighed» sätter »det juridiska fenomenets» realiteter.[1] Den viktigaste uppgiften är, fortsätter han, »at gøre op med den traditionelle Forestilling om Fortolkningens Karakter og Opgave». »I Troen paa den 'videnskaplige' Fortolknings retsskabende Evne, i Sammenblandingen af Reproduktion af det givne og fri Produktion paa Grundlag af visse Vurderingssynspunkter, i den ukritiske Operation med disse som objektive Realiteter og endelig i den teknisk drevne Udøvelse af en Række Fortolkningskunster, der skal sikre Fremstillingens Karakter af objektiv Videnskabelighed, har den traditionelle Retsdogmatik skabt en Karrikatur af sig selv, hvis lunefulde og metodeløse Subjektivisme bærer Præg af Populærfilosofiens Godtkøbsvisdom, og som før eller senere maa vække Retsvidenskaben til kritisk Selvbesindelse.»[2]

Inser man nu, att rätten måste fattas såsom social realitet, har man att vid undersökningen av de rättsliga företeelserna uteslutande se till vad de faktiskt äro, utan några idealiserande tillägg eller omskrivningar. Man har att samla och analysera de sociala fakta, som avses med uttryck sådana som »rätt», »rättsordning», »rättsregel», »rättstillämpning» o. s. v. Det ligger i sakens natur, att en dylik metod icke för till uppställandet av ett slutet rättsligt system av den typ de metafysiska åskådningarna arbeta med. Det är överhuvudtaget icke en lärobyggnad man främst strävar efter utan det gäller att skapa en, självfallet vetenskapligt systematisk, helhetsbild av vad rättssystemet faktiskt innebär. Vända vi nu blicken mot de rättsliga företeelserna iaktta vi ett visst faktiskt handlande hos enskilda och hos statsorganen, vilket uppfattas som ett handlande i enlighet med »rättsregler» eller som »tillämpning» av sådana. Vi iaktta också, att detta handlande kännetecknas av en viss regelmässighet. Vi ställa oss nu frågan, vad som faktiskt är bestämmande för detta regelmässiga handlingssätt. Och då stöta vi på ett invecklat komplex av psykiskt verkande fak-

---

[1] Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 12 f.

[2] Ross a. a. s. 13.

torer.[1] Vi finna, att människorna i allmänhet *känna sig förpliktade* att handla på »rättsenligt» sätt och att en avvikelse från ett dylikt handlande i allmänhet medför ett visst tvång eller lidande, exempelvis därigenom att en domare, föranledd av sin känsla av förpliktelse att följa en i lagen uppställd handlingsregel, ådömer t. ex. en tjuv straff och att andra såsom statsorgan verksamma personer i sin tur, som det heter, sätta domen i verkställighet. Fruktan för sådant tvång är en företeelse som vi likaledes kunna iaktta hos människorna. I sina undersökningar beträffande straffets sociala funktion har Lundstedt uppvisat, att »tillämpningen» av strafflagen i sin tur är av avgörande betydelse för väckandet och upprätthållandet av moraliska föreställningar, som avhålla den enskilde från att begå brott.[2] Skadeståndet har en på sitt område motsvarande funktion. Detta sammansatta och synnerligen svårutforskade komplex av framför allt psykiskt verkande faktorer, som vi iaktta såsom den faktiskt drivande kraften bakom människornas regelmässiga »rättsenliga» handlande, bakom tvångsreglernas upprätthållande, har Lundstedt beskrivit såsom »rättsmekanismen» eller »rättsmaskineriet». Man kan också tala om »rättens inom samhället verksamma realisationskraft».[3] Nu ha vi hittills i framställningen bibehållit uttryck såsom »rättens» kraft, »rättsregel», »rättsenligt» handlande. Det är ju efter det sagda tydligt, att med rättsregel här icke kan avses någon regel om huru man *har att* handla el. dyl. Det är icke möjligt att upptäcka existensen av några sådana, bindande regler, av några rättsregler i ordets omedelbara mening.[4] Emellertid förhåller det sig ju så, att lagarna innehålla vissa föreskrifter, vilka — i likhet med vissa därmed jämförbara satser (»oskrivna rättsregler») — faktiskt äro av betydelse t. ex. för domaren i hans verksamhet. Dessa kunna beskrivas som tänkta handlingsregler eller handlingsmönster eller som »uttryck för idéer om handlingssätt (av t. ex. domare) i tänkta situationer».[5] Det är dessa handlingsmönster som med regelmässighet faktiskt komma till användning inom samhället till följd av de angivna inom detta verksamma krafterna, d. v. s. »rättsmaskineriet» eller »rättens realisationskraft».[6] De till dessa krafter hörande, berörda *föreställningarna* om »rättsreglernas» bindande kraft, om plikt att lägga handlingsregler som lagorden innehålla eller som eljest uppfattas som rättsliga till grund för faktiskt handlande, äro nu sociala realiteter av utomordentlig betydelse.

---

[1] Jfr LUNDSTEDT, Obligationsbegreppet II: 1 s. 91—102.

[2] Se LUNDSTEDT, Principinledning, särskilt s. 21 ff., Till frågan om rätten och samhället s. 105—135 samt senast Die Unwissenschaftlichkeit II s. 25—131, särskilt s. 83 ff.

[3] HÄGERSTRÖM, Vilja? s. 191.

[4] Jfr LUNDSTEDT, Obligationsbegreppet II: 1 s. 91 f.

[5] OLIVECRONA s. 27. — Till följd av rättsreglernas imperativiska form kunna »rättsreglerna» enligt Olivecrona betecknas som imperativer. Rättsreglerna äro emellertid icke befallningar. Någon befallningssituation föreligger icke. Olivecrona stannar därför vid beteckningen *»fristående imperativer»* som ett bekvämt uttryck. Se OLIVECRONA s. 35 ff.

[6] Jfr HÄGERSTRÖM, Vilja? s. 191 ff. Se även HÄGERSTRÖM, Socialfilosofiska uppsatser s. 232 ff.

Lundstedt, som i sina undersökningar om straffets sociala funktion till en del blottat de djupare liggande psykologiska företeelser varom här är fråga, betonar i sina skrifter med kraft denna rätts- och rättfärdighetsföreställningarnas sociala realitet och betydelse.[1] Att särskilt framhålla detta är icke utan vikt, då understundom göres gällande, att Lundstedt skulle ha förbisett förhållandet i fråga. Dylik kritik mot Lundstedt framträder bl. a. hos Ross, vid vars särskilt i arbetet »Virkelighed og Gyldighed i Retslæren» utvecklade åskådning vi med hänsyn till dess betydelse för förståelsen av författningens problem något skola uppehålla oss.

Ross utgår från den dualism i härskande positivistiska åskådning, som består däri, »at Retten tænkes ikke blot som en Virkelighedens Verden tilhørende Kendsgerning, men tillige ogsaa som en fra Virkeligheden forskellig Gyldighed».[2] Emellertid säger sig Ross icke på grund av de i positivismen inneboende motsägelserna på sätt som de »monistiska» teorierna vilja dra slutsatsen, att rätten är endera »Virkelighed» eller »Gyldighed». Detta betyder dock icke, att Ross ej skulle vara att beteckna som realist. Man har, motiverar nämligen Ross sin mening, här icke att göra med logiskt sidoordnade kategorier.[3] »Gyldighed» är överhuvudtaget intet objektivt eller »tænkeligt» utan blott ett ord, som innefattar en gemensam beteckning för sådana uttryck, varmed man rationaliserar vissa impulsupplevelser. Uttalanden om praktisk giltighet, d. v. s. om värde och plikt, sakna därför varje mening eller föremål, men besitta dock genom sin faktiska existens symbolvärde som beteckning för vissa psykofysiska fenomen. I och med att den ifrågavarande rationaliseringen reduceras skola, enligt Ross, de giltighetsföreställningar och de verklighetsföreställningar, varav det gängse rättsbegreppet bildats, ge uttryck för »en virkelig real Vekselvirking mellem reale Elementer i Retsvirkeligheden». Detta skall förklara, att de traditionella teorierna trots allt skola besitta ett sanningsvärde, som de »radikala teorierna» trots deras större konsekvens sakna. Uppgiften för en realistisk kritik kan därför icke vara blott utrensandet av giltighetsföreställningarna. En sådan metod utgör, skriver Ross, »en overfladisk, blot quasi-realistisk Anvendelse af en realistisk Filosofi». De rättsvetenskapliga grundbegreppen kräva rekonstruktion, icke destruktion, omtydning, icke upplösning. På ett annat ställe i samma arbete säger han, att försöken att »med Overvindelse af alle normative Synspunkter . . . bestemme Retten som en Del av det sociale Virkelighedsforløb», däribland Lundstedts rättslära, icke lyckats.[4] »Men», skriver han till sist

---

[1] Se t. ex. Obligationsbegreppet II: 1 s. 83 ff. — Jfr OLIVECRONA särskilt s. 137—153.

[2] Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 74.

[3] Ross a. a. s. 18 f.

[4] S. 72 f. — Ross har vid upprepade tillfällen gått till angrepp mot Lundstedt. Huvudangreppet har skett i Svensk Juristtidning 1932, där Ross velat stämpla Lundstedt som utilitarist och förklarat, att Lundstedts uttalanden om »samhällsnyttans» betydelse som princip för lagstiftning och lagtolkning visa, att hans samhällsnytteprincip är »et metafysisk

> »medens jeg tidligere tog denne Fallit som et Tegn paa, at Retten virkelig ogsaa var af normativ Natur, vil jeg nu heri blot se et Bevis for, at det traditionelle Retsbegreb faktisk ikke lader sig udtrykke uden at rekurrere til Gyldighedsforestillinger; og at disse Forestillinger, trods deres Meningsløshed, dog virkelig symboliserer visse Realiteter, hvis Natur blot endnu ikke er klarlagt, og som de formentlig realistiske Teorier derfor ikke har faaet fat paa, hvilket er Grunden til deres Fallit.»[1]

Nu torde Ross icke ha ådagalagt, vari de »monistiska» realistiska teoriernas åsyftade »Fallit» består. Den kritik av Lundstedt han på skilda ställen framlagt verkar icke övertygande.[2] Och på den plats, varifrån det nyss anförda citatet hämtats, hänvisar han allenast till den kritik han i »Theorie der Rechtsquellen» framfört mot Ehrlich och Kornfeld.[3] Framställningen i »Virkelighed og Gyldighed» grundar sig på i det Hägerström tillägnade verket »Kritik der sogenannten praktischen Erkenntnis» vunna resultat. Det skall här icke göras något försök — vilket ligger alldeles utanför vår uppgift — att avgöra i vad mån Ross i sistnämnda arbete utvecklar från Hägerström avvikande tankegångar.[4] Följer man Ross' framställning i »Virkelighed og Gyldighed», där han utomordentligt skarpsinnigt anger av dualismen i det gängse rättsbegreppet härrörande antinomier

---

Postulat, der tjener som Grundlag for en praktisk Dogmatik» (s. 342). LUNDSTEDT har i samma tidskrift tillbakavisat angreppet på mycket övertygande sätt (s. 537—552). Det borde vara uppenbart, att det icke kan vara möjligt att i ett samhälle genomföra *vilka handlingsregler som helst* genom deras proklamerande i lag. Det gäller därför för lagstiftaren, liksom för lagtolkaren, att ta hänsyn till de socialpsykologiska realiteter, som äro bestämmande för möjligheten av vissa handlingsreglers genomförande. Det är också ett — av Ross icke bestritt — faktum att rättsreglerna äro resultat av inom samhället rådande intressen och att *avsikten* med en lag därför kan efterforskas (jfr HÄGERSTRÖM, Vilja? s. 196 samt i SvJT 1920 s. 340). Att det för juridiken då är en praktisk uppgift, närmare bestämt dess praktiska uppgift att efterforska »de realiserbara intressen, som kunna konstateras ligga bakom stiftandet och uppehållandet av en lag» (Lundstedt a. st. s. 538) torde få erkännas utan att detta erkännande uppfattas som uppställande av ett »metafysiskt postulat». Härmed är emellertid en sådan »samhällsnytteprincip» som den av Lundstedt utvecklade redan godtagen. Jfr anmärkningen av AGGE s. 9 not 15.

I »Virkelighed og Gyldighed» återkommer Ross på skilda ställen med kritik gentemot Lundstedt. På diskussionen av Lundstedts rättighetslära (ROSS a. a. s. 227—243) skola vi här ej ingå. Intresse i sammanhanget kan f. ö. bortsett från i texten berörda uttalanden egentligen blott ha vad Ross anför å s. 82 ff. Vad där säges påstås gälla även Lundstedts åskådning. Det ter sig emellertid mycket oklart, huru de ifrågavarande kritiska uttalandena, som omedelbart avse rättsteorier, som bestämma rättsnormerna med utgångspunkt från deras »tillämpning» (»induktiv» i stället för »deduktiv» bestämning), skola kunna vändas mot Lundstedt. Han har aldrig påstått, att det enda verkliga man påträffar vid ett realistiskt betraktande av rättsföreteelserna är de enskilda domsluten.

[1] ROSS a. a. s. 73.

[2] Jfr nästföregående not.

[3] Ross, Theorie der Rechtsquellen s. 219—228. Jfr LUNDSTEDTS kritik av Kornfeld, Die Unwissenschaftlichkeit I s. 321—341.

[4] I TfR 1940 s. 286 uttalar Ross, att hans utredningar i tidigare verk skett »i Tilslutning til Hägerström».

och därefter genom en upplösning av dessa söker åvägabringa en »rekonstruktion» av de rättsliga begreppen och problemställningarna[1], vill det emellertid synas som om den rättsrealism Ross numera hyllar — i »Theorie der Rechtsquellen» intog han en annan principiell ståndpunkt[2] — i själva verket mycket nära överensstämmer med den åskådning Lundstedt framfört. Det kan vara riktigt, att de realiteter, som rättighetsföreställningarna »symbolisera», icke uttömmande angivits av Lundstedt, som f. ö. uttryckligt talar om ett »hart när outrannsakligt komplex av psykiskt verkande faktorer».[3] Och det kan också vara riktigt, att Ross i sitt arbete lämnar betydelsefulla bidrag till förståelsen av vilka dessa realiteter äro och hur de ge sig tillkänna. Lundstedt har också uttalat, att det är »rättsfilosofiens och rättsvetenskapens uppgifter i förening» att »så långt som möjligt i detaljer söka förstå det sammanhang», som, då man talar om rättsregler, åsyftas, som »utbildats under århundraden och årtusenden och som bildar samhällets konsistens».[4] Denna uppgift fylles icke på en dag. Men dessa medgivanden betyda icke, att man i Ross' realism ser något principiellt och väsentligt nytt i förhållande till Lundstedt.[5] Det sagda vinner också bekräftelse av att Ross som vad som skall vara Lundstedts »store Fejltagelse» anger dennes uttalanden om »det faktiskt fungerande rättsmaskineriet». »Thi dette er desværre intet 'Maskineri', d. v. s. en fast Funktionsorden», skriver Ross och tillfogar: »men Tvangsudøvelsens Funktion beror selv paa mange Maader paa Retsforestillinger og Retsrealiteter».[6] Det vill synas som om Ross här mot Lundstedt framställde just en sådan anmärkning om brist på förståelse för rätts*föreställningarnas* realitet, som, enligt vad vi nyss påpekat[7], icke kan vara befogad. Ross' hävdande av, att hans åskådning i avgörande motsats till t. ex. Lundstedt skulle kännetecknas framför allt av att den toge hänsyn till betydelsen av dessa föreställningar är överhuvudtaget icke övertygande.[8] Ross återkommer ständigt

---

[1] Se särskilt Virkelighed og Gyldighed s. 90—108.

[2] Jfr härom Virkelighed og Gydlighed s. 87 f., se även HÄGERSTRÖM i TfR 1931 s. 48 ff.

[3] LUNDSTEDT, Obligationsbegreppet II: 1 s. 98.

[4] LUNDSTEDT a. a. s. 92.

[5] I en anmälan av Olivecronas »Law as fact» anger sig Ross som i allt väsentligt enig med denne, vilket förhållande ej skall vara förunderligt »eftersom vi bægge har arbejdet paa samme filosofiske Grundlag». TfR 1940 s. 297.

[6] Se Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 179, jfr även uttalandena å s. 232.

[7] Ovan s. 239.

[8] Observera i sammanhanget följande uttalande av OLIVECRONA s. 19 f.:

> »Varje försök att vetenskapligt hävda att rättsordningen har någon bindande kraft på annat sätt än att den faktiskt utövar press på människorna är dömt att misslyckas. Det kan endast leda till motsägelser och andra orimligheter. Här går därför skiljelinjen mellan realism och metafysik, mellan vetenskaplig metod och mysticism vid förklaringen av rättsordningen. Om vi hålla oss till fakta, ha vi endast att skaffa med *idén* om den bindande kraften. Den är en psykologisk realitet som är betydelsefull nog. Men det är också allt.»

I TfR 1940 (s. 288) hävdar Ross, att det finnes »en særlig retlig Gyldighedsoplevelse forskel-

till den rättslärans »tragiska lag», enligt vilken logisk konsekvens och symboliskt sanningsvärde i rättsteorien skola till viss grad stå i omvänt förhållande till varandra.[1] Detta förhållande får motivera hans på det hela taget välvilliga inställning till den traditionella rättslära han bekämpar, medan den realistiska riktning, som mycket överensstämmer med hans egen åskådning eller varpå han rentav själv bygger, utsättes för förlöjligande. Det är väl i verkligheten så, att den traditionella läran kan uppvisa ett visst »symboliskt sanningsvärde» i praktiskt avseende på grund av att rättsvetenskapen genom tiderna till följd av de reala omständigheternas makt helt enkelt icke kunnat förhålla sig konsekvent med avseende på sina principiella, till uppenbara orimligheter ledande utgångspunkter, medan den realistiska rättsvetenskapen till följd av *den* »tragiska lag», som möter all ny, revolutionerande och banbrytande vetenskap och alla nya idéer, har att nedkämpa både yttre, praktiska och inre, metodiska svårigheter, innan den kan framträda med den traditionella åskådningens auktoritet och formella säkerhet.

Författningen.

När det gäller att analysera den rättsliga företeelse, som inom juridiken kallas författning, är det naturligt att främst rikta uppmärksamheten mot författningslagen. Författningen identifieras ofta med författningslagen. Denna beskrives också understundom som ett lands konstitution eller som dess grundlag. Enligt positivistisk åskådning är det naturligt att vid en statsrättslig undersökning först vända sig till författningslagen, eftersom enligt åskådningen i fråga denna är den statliga rättsordningens grundstomme och dess innehåll uppfattas som ett system av förbindande regler, av rättsregler. Vi vilja emellertid här genast an-

---

lig fra Moralens». Åtskilligt tyder på, säger han, att Olivecrona icke insett detta, »men sammenblander den retlige Følelse ab Forbundethed med moraliske Oplevelser». Åt sin uppfattning om »en særlig retlig Gyldighedoplevelse» har Ross givit uttryck också i Virkelighed og Gyldighed (s. 98 ff.). Just här är det emellertid svårt att följa honom. Den motsättning som kan i särskilda fall komma till uttryck mellan t. ex. lagens krav och moralens kan förklaras på samma sätt som de konflikter mellan moraliska krav av motsatt innehåll som människan ständigt ställes inför. Det är ett moraliskt krav — som kan komma i konflikt med andra sådana — att visa åtlydnad för »gällande rätt». Men någon »positiv Retsbevidsthed», d. v. s. »Bevidstheden om den bestaaende Retsordens specifike Gyldighed som Ret», har man svårt att erhålla någon erfarenhet av. När gemene man handlar i enlighet med lagreglernas innehåll är det icke därför att hans specifika »Retsbevidsthed» säger honom att så måste han handla därför att gällande rätt fordrar det, utan därför att han finner handlingen påkallad av sin omedelbara »Moralbevidsthed». Det övervägande antalet människor känner icke ens till innehållet i »gällande rätt». Det är deras, icke minst genom lagarnas konsekventa upprätthållande utformade och ikrafthållna *moraliska* föreställningar som verka motiverande för dem.

[1] Jfr Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 102, 137, 289 m. fl. ställen.

märka, att enligt en realistisk rättsåskådning icke kan vara någon författningslagens förbindande natur utan den med författningslagen förbundna, allmänna föreställningen om dess giltighet, som ger den dess »kraft» och som gör det naturligt eller lämpligt att först och främst beakta den bland de sociala fakta, varav »författningen» som rättslig företeelse är sammansatt. I och för sig är nu författningslagen, liksom lagarna i allmänhet, intet annat än en sammanställning av ord. Sammanställningen har vid något tillfälle av någon eller några personer förklarats vara ett lands författning eller konstitution. Innehållet i denna sammanställning av ord utgöres, som vi redan påpekat beträffande »rättsreglerna» i allmänhet, av vissa tänkta handlingsregler. Av historiska, ideologiska och liknande skäl framträder dock innehållet i en författningsparagraf icke alltid lika tydligt såsom en handlingsregel eller ett handlingsmönster som när fråga är om lagstadganden i allmänhet. Författningsparagrafen har särskilt ofta en blott berättande, deskriptiv form, medan den tänkta handlingsregeln i allmänhet har en imperativisk form.[1] Det heter i författningar understundom rent berättande, att ett land är ett kungarike el. dyl.[2] I RO § 1 heter det, att »svenska folket representeras av riksdagen». Icke desto mindre utgör författningslagens innehåll i sin helhet ett system av handlingsregler. De till formen snarast deskriptiva lagparagraferna bilda tillsammans med dem av mer påfallande imperativisk form detta system.[3]

Det blir nu av största vikt för den rättsvetenskapliga undersökningen att utreda, huru de handlingsmönster äro beskaffade, vilka innehållas i lagarna; vi syfta nu närmast på författningslagen. Undersökningen av dessa mönster för handlande i den ena och den andra situationen skall leda till kunskap om det system av handlingsregler som författningen är. Detta är rättsvetenskapens närmast till hands liggande lagtolkande uppgift. Denna kan i och för sig vara mycket krävande. Den förutsätter först och främst kännedom om lagskrivningens teknik och sedvanlig juridisk begreppsbildning. Men, som Ross framhåller, kräver redan undersökningen av det språkliga innehållet i en lagtext mer än så.[4] Lagtextens ord kunna icke »tolkas» uteslutande genom teoretiska överväganden. Deras betydelse växlar med hänsyn till praktiska intressen, som knyta sig till den ena eller andra användningen av dem. Den språkligt-grammatikaliska undersökningen av lagtexten sammansmälter till en helhet med undersökningen av »avsikten» med lagen. Härmed sammanhänger då också den särskilt svåra

---

[1] Jfr OLIVECRONA s. 26 ff.

[2] Jfr däremot den imperativiska språkformen i regeringsformens stadganden. I § 1 heter det t. ex., att »Sveriges rike *skall* styras av en konung etc.». I följande paragrafer utsäges hur konungen *skall* fungera.

[3] Jfr OLIVECRONA s. 38 ff.

[4] Jfr Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 132 ff. Ross gör här bl. a. intressanta uttalanden om ordets användning och betydelse med utgångspunkt från modern behaviouristisk psykologi.

uppgiften för rättsvetenskapen att klarlägga de sociala verkningar, som kunna beräknas bli följden av den ena eller andra handlingsregelns uppställande t. ex. i lag eller av en viss »tolkning» av en sådan handlingsregel. Med utgångspunkt från vissa faktiska sociala intressen eller strävanden kan rättsvetenskapen på detta sätt komma fram till ytterst betydelsefulla praktiska slutsatser. Lundstedts utveckling av »samhällsnytteprincipens» innebörd har här utomordentligt intresse. Dess betydelse kan exemplifieras genom en hänvisning till Lundstedts behandling av principen *nulla poena sine lege poenali*.[1] Utredningen om straffets funktion i samhället leder till resultatet, att den ifrågavarande grundsatsens upprätthållande är en nödvändighet; straffet förlorar eljest sin moralbildande och moralförstärkande verkan och de moraliska krafter som hålla samhället samman upplösa sig. Det är naturligtvis teoretiskt möjligt att genom metodiska undersökningar av vissa författningsrättsliga frågeställningar nå liknande ytterst betydelsefulla resultat. Den socialpsykologiska undersökning det här blir fråga om möter emellertid — det måste med all kraft betonas — stora praktiska svårigheter.

Detta om författningstexten och dess »tolkning».[2] Genom angivandet av det problem »lagtolkningen» utgör har författningen som rättslig företeelse emellertid ingalunda allsidigt beskrivits. Hit höra också de föreställningar om författningens bindande kraft, som äro av särskild betydelse i det komplex av psykiskt verkande faktorer, som ovan betecknats som »rättsmekanismen» eller »rättens realisationskraft». Den allmänna uppfattningen om den bindande kraften hos en ordinär lag sammanhänger i väsentlig grad med föreställningen om *kompetens* hos den som utfärdat lagen och om den rättsliga betydelsen av vissa därvid iakttagna *former*. »Det ingår», skriver Olivecrona med tanke särskilt på förhållandena i vårt land,

> »såsom någonting naturligt i varje vuxen normal människas åskådning och kunskapsförråd, att lagar stiftas av kungen och riksdagen i vissa bestämda former. Man har naturligtvis inte så noga reda på hur det går till i detalj, men så mycket har man klart för sig, att vad dessa myndigheter utfärda som lag har bindande kraft. Efter detta måste man foga sig. Även de som vilja åstadkomma en ändring i styrelsesättet acceptera tills vidare det nuvarande. Någon obstruktion mot lagstiftningen grundad på den uppfattningen att kungen och riksdagen inte skulle vara de rätta lagstiftarna förekommer ej. Allmänt råder tvärtom den föreställningen, att dessa människor — och inga andra — ha rätt att stifta lagar med giltighet för alla. Därav följer automatiskt, att lagen blir betraktad såsom bindande. Respekten för grundlagen drar utan vidare med sig respekten för den i grundlagsenlig ordning stiftade lagen.»[3]

Kompetensföreställningarna komma självfallet till särskilt uttryck hos domare

---

[1] Se LUNDSTEDT, Principinledning s. 58 ff. Jfr också den intressanta och ytterst klarläggande utredningen Förbudsfrågan ur rättslig synpunkt.

[2] Om grundlagarnas tolkning jfr nedan s. 278 ff.

[3] OLIVECRONA s. 64. Jfr också de följande sidorna i OLIVECRONAS framställning.

och ämbetsmän då de *ex officio* ställa sig »gällande rätt» till efterrättelse. Författningar ändras understundom i enlighet med i författningen själv innehållna regler härom. Liknande föreställningar om kompetens och om betydelsen av vissa bestämda former, som spela roll för den ordinära lagens »bindande kraft» enligt det allmänna föreställningssättet, göra sig härvid gällande. Men varpå grundar sig föreställningen om själva författningens giltighet, om giltigheten av de regler om kompetens och form som författningen innehåller? Vi ha också här, självfallet, att göra med »rättsmekanismen». Författningens handlingsregler komma faktiskt till användning. Häri ligger dess makt. Härigenom är den författning. Men varpå beror denna respekt för grundlagen? Svaret måste bli: i stort sett på samma olikartade psykiska faktorer, som utgöra betingelser för rättsordningens existens i allmänhet.[1] Respekten anknytes dock icke, på samma sätt som när fråga är om lagar i allmänhet, till föreställningarna om *på författningen* grundad kompetens. Författningen är sig själv nog. Man torde kunna säga, att respekten för den mera omedelbart sammanhänger med människornas sociala instinkt.[2] I sin första gången 1913 publicerade undersökning »Om sociala vidskepelser» påvisar Hägerström med utgångspunkt från ett uttalande av den finska lantdagens talman, att ett kejserligt påbud stode i strid mot grundlagarna, huru idéen om grundlagarnas helgd sammanhänger med, att dess handlingsregler ur värdesynpunkt stå högst.[3] Författningen besitter genom sitt samband med vissa fundamentala intressen och därtill anknutna föreställningar en särskilt vördnadsbjudande karaktär. Med det sagda ha vi antytt de väsentliga momenten i den rättsliga företeelse vi kalla författning. Vi ha att göra med vissa i författningstexten uppställda handlingsregler samt med »rättsmekanismen», innebärande att dessa tänkta handlingsregler tas till mönster för mänskligt handlande. Reglernas »tillämpning» förutsätter en viss allmän moralisk inställning; denna påverkas i sin tur av regelsystemets faktiska tvångsvisa upprätthållande. Lagordens imperativiska form verkar suggestivt på den allmänna inställningen till dem; psykologiska omständigheter äro å andra sidan av betydelse för »tolkningen» av lagbestämmelserna.

En ny författning framkommer i allmänhet med revolutionens kraft. Den gamla författningen förklaras ha upphört att gälla och en ny utfärdas av revolutionärerna, av en grupp människor alltså, som ingalunda äro »kompetenta» lagstiftare enligt den gamla författningen och som icke bekymra sig om i den uppställda former. Revolutionen kan misslyckas. Men den kan också lyckas. Det förhållandet, att den nya författningen då blir i fortsättningen tillämpad låter sig förklara genom betydelsen av det våld, varmed den revolutionära ordningen överhuvudtaget till en början upprätthålles. Även terrorn har här en s. a. s. social betydelse. Också den propaganda som bedrives för de revolutionära idéerna

[1] Jfr HÄGERSTRÖM, Vilja? s. 174.

[2] Jfr HÄGERSTRÖM, Socialfilosofiska uppsatser s. 232 ff., särskilt s. 240 ff.

[3] HÄGERSTRÖM, a. a. s. 95—120.

och som tidigare bedrivits för dem spelar in, liksom de intressen som medverka i revolutionen och dra nytta av den. Men även den invanda respekten för det som i befallningens form utfärdas som författning har här betydelse. Människornas naturliga respekt för lagen bidrar till den revolutionära ordningens befästande. »Hur paradoxalt det än må låta», skriver Olivecrona, »är revolutionens framgång beroende av de mänskliga egenskaper som disponera till laglydnad.»[1] Dessa skilda sociala omständigheter, som ge författningen och lagarna i allmänhet deras makt, verka genom sin natur bindande också för dem, som stå i samhällets spets. Revolutionärerna, vilkas revolution lyckats, eller en diktator bli själva på *detta* sätt »bundna» vid författningen.[2]

Vi ha i framställningen hittills särskilt åsyftat statsskick med en skriven författning. Det torde emellertid i belysning av det sagda stå klart, att det behandlade teoretiska problemet icke ställer sig på något avgörande sätt annorlunda, om författningen såsom t. ex. i England är »oskriven». Det gäller i sådant fall blott att angripa problemet från en annan utgångspunkt. Förhållandet kan lämpligen illustreras med en hänvisning till den »upplösning och rekonstruktion» av läran om rättskällorna, som Ross företar.[3] Ross definierar efter genomförd »upplösning och rekonstruktion» av rättsbegreppet »det juridiska fenomenet» såsom »det i et vist Samfund förekommende, ved induktorisk Vekselvirking mellem real Tvang (Interesse) og praktisk Gyldighed (Auktoritet, Kompetence) udviklede og stabiliserede Sæt af Adfærdsindstillinger og disses Rationaliseringsudtryk».[4] Han anger sålunda det väsentliga i »det rättsliga fenomenet» såsom å ena sidan tvång och därmed sammanhängande intresse samt å den andra den »ointresserade», pliktbetonade inställningen av respekt för rätten. Växelverkan mellan dessa faktorer betecknar han som induktorisk, i det de båda faktorerna icke blott framkalla varandra utan även stabilisera varandra inbördes.[5] I anslutning härtill söker han också antydningsvis ge en förklaring till möjligheten av en rättsordnings historiska uppkomst och utveckling. Som utgångsdifferential för utvecklingen av en rättsordning erfordras blott, säger Ross, »et Minimum af en auktoritativ Orden eller af en real Tvangsmagt».[6] Möjligheten till en induktiv utveckling är därigenom given. Det sagda må vara tillräckligt som en förklaring till den schematiska bild av »det rättsliga fenomenet» Ross uppställer.[7] Den ter sig sålunda:

---

[1] Olivecrona s. 77.

[2] Se Lundstedt i SvJT 1932 s. 543 ff., Hägerström, Socialfilosofiska uppsatser s. 240 ff. och Vilja? s. 185 samt Olivecrona s. 77. Jfr även Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 95, not 1.

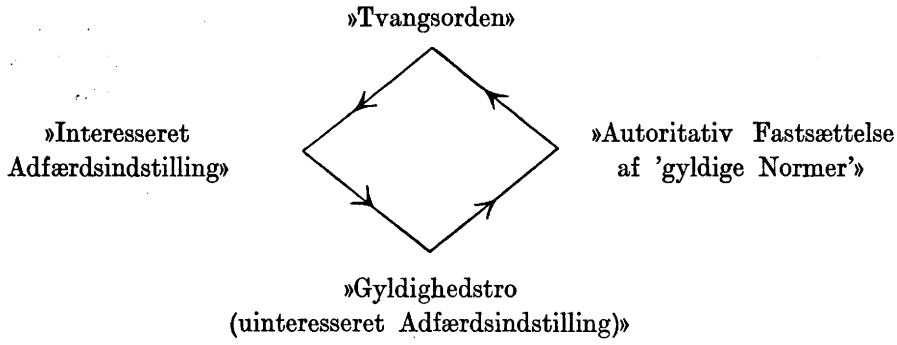
[3] Ross, Virkelighed og Gyldighed s. 126 ff.

[4] Ross a. a. s. 101.

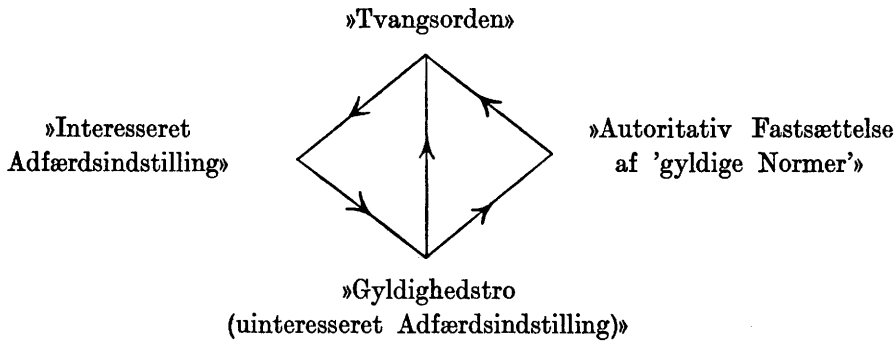
[5] Ross a. a. s. 95.

[6] Ross a. st.

[7] Ross a. a. s. 100.



Fruktan för tvång, de genom social suggestion och till följd av social instinkt förekommande »rättsföreställningarna», uppställandet av vissa »rättsregler» och det faktiska upprätthållandet av ett visst regelsystem, alla dessa faktorer påverka varandra ömsesidigt. Ross vidgår nu, att detta schema i viss grad är idealiserat och i behov av korrektion. Han lämnar en sådan i kapitlet om rättskällorna.[1] Figuren har här erhållit följande ändrade utseende:



Med tillägget av en diagonal i parallellogrammen vill nu Ross ange, att icke blott de främst i lagarna innehållna reglerna ha betydelse som faktorer i den psykologiska motivationsprocess »rättstillämpningen» enligt hans uppfattning är. De ha sin särskilda betydelse, men sådan ha också mera fria hänsyn, sådana som rättsvetenskapen i allmänhet söker anknyta till lagen eller »rätten» genom laborerandet med en rad »rättskällor» som »sakens natur», »rättvisa», »billighet» o. s. v.[2] Ur på dylika, fria övervägande grundade avgöranden kunna tänkta

[1] Ross a. a. s. 131.

[2] Jfr Ross a. a. s. 128 ff. Ross angriper starkt rättsvetenskapens försök att »auktorisera» de fria »motivationsfaktorerna» genom att på ett eller annat sätt tolka in dem i lagen eller sluta till dem från någon förment »gällande rättsregel». Man påträffar här, skriver han, s. 130, »mere eller mindre bevidste Kneb og rene Bondefangerier». »Disse lave og lavkomiske Tricks, som forresten mere florerer i Rettens Teori end i dens Praxis, er en intellektuel Skamplet, der endnu den Dag i Dag vansirer en god del af Retsvidenskaben.»

handlingsregler av en med lagstiftningens jämförlig fasthet tillföras rättsordningen. En sedvanerätt uppstår vid sidan av lagrätten. Utan något mellanled av »Auktoritativ Fastsættelse af 'gyldige Normer'», påverkar »Gyldighedstron» människorna i deras handlande. Den oskrivna författningen i till exempel England har karaktär av sedvanerätt. Det av Ross uppställda schemat, vilket onekligen har ett visst »symboliskt sanningsvärde» för att nu anlita Ross' älskllingsuttryck om den traditionella rättsvetenskapens logiskt ohållbara begreppsbildningar, men som självfallet i sin geometriska exakthet icke kan verklighetstroget avspegla den mängd heterogena faktorer som tillsammans konstituera »rätten», illustrerar ganska väl, huru den oskrivna författningen icke ger anledning till något specifikt författningsteoretiskt problem.[1] Det må f. ö. erinras om, att även i engelsk rätt lagstiftning som kan karakteriseras som författningsrättslig existerar, liksom i stater med skriven författning en företeelse som må kunna kallas konstitutionell sedvanerätt alltid kan iakttas.

Ross' schema är även ägnat att belysa realiteterna i grundlagsbegreppet. I ett kommande avsnitt skola vi ge en redogörelse för skilda av svensk författning skapade och det svenska statsskicket uppbärande faktorer, vilkas funktion är bland annat att skapa ett särskilt »grundlagsskydd» åt tryckfriheten.

Friheten.

Den dogmatiska utgångspunkten för läran om »frihetsrättigheterna» är som vi ovan sett naturrättslig.[2] Vissa rättigheter tillkomma, säger man, människan av naturen. De äro oförytterliga och kunna icke ens i »samhällsfördragets» form inskränkas. Staten har att respektera dem. Men det är icke nog med detta. Den har också att uppställa garantier, syftande till att förhindra kränkningar av dessa rättigheter. Tillsammans bilda de en sfär av den enskilda människan tillkommande *frihet*. Ideologien i fråga spelar alltså mycket stor roll också inom positivistisk rättsvetenskap. Vissa medborgerliga rättigheter mot staten anses bestå och påkalla respekt. Det ligger i den statliga ordningens natur eller följer av statsändamålet el. dyl. att så är förhållandet. Eventuellt nöjer man sig med

---

[1] Jfr ock HÄGERSTRÖM, Vilja? s. 187 f.

[2] Jfr ovan s. 72 ff. En naturrättslig grundläggning av »frihetsrättigheterna» har inom svensk statsvetenskap framlagts av BOËTHIUS s. 246 ff. »Såsom till sin natur en jordisk samhällsvarelse är människan underkastad statens tvångsmakt», skriver Boëthius, »men egenskapen jordisk samhällsvarelse uttömmer ej hela hennes väsen; i detta ingår också något, som ej beror av relationer till andra jordevarelser, d. v. s. av mänskligt samhällsliv, nämligen *det individuellt personliga*. Detta faller därför utanför det samhälleliga anordnande, som sker genom staten och vars uppgift endast är att möjliggöra och befrämja sådan mänsklig *samverkan*, som på ett eller annat sätt har behov därav». »Frihetsrättigheterna» ha sin grund »i en under människans liv i staten förefintlig statsfri sida av hennes natur», heter det vidare. De bli »juridiska rättigheter» först om de bekräftas av staten (s. 248).

att påvisa, att författningen innehåller (även de högsta makthavarna förbindande) bestämmelser, enligt vilka vissa fundamentala medborgerliga rättigheter garanteras. Dessa fundamentala rättigheter äro nu i allmänhet såväl i författningarna som i doktrinen desamma som framfördes genom 1789 års rättighetsförklaring. De äro framför allt »frihetsrättigheter», d. v. s. de ange den sfär av frihet för den enskilde, som »staten» icke får komma för när.[1]

Söka vi se realistiskt, utan att utgå från naturliga rättigheter eller givna, bindande rättsregler, på den medborgerliga frihetens problem finna vi intet annat, än att frihet existerar i samhället som en annan sida av det faktiska tvånget.[2] Vi ha funnit, att vissa handlingsregler genomföras eller handlingsrätt uppehållas med tvång. Inre, psykologiskt tvång samverkar med yttre våld. I en rad situationer känner sig människan — delaktig som hon är i den sociala gemenskap, vari hon lever och i dess vanor, värderingar och verklighetsuppfattning — förpliktad att handla på visst, »rättsenligt» sätt; fruktan för våld i någon form verkar tillika pådrivande. Våld kommer också faktiskt till användning från samhällets sida. Emellertid har ju den enskilde i en mängd fall möjlighet att välja mellan underlåtenhet och handling eller mellan olika positiva handlingssätt. Han har, säga vi, *frihet* att handla. I varje fall kan han förhålla sig på olika sätt utan att hans val av det ena eller andra av vissa förhållningssätt medför, att samhällsorganisationens våld blir riktat mot honom. Denna »juridiska frihet» är emellertid alltid på visst sätt betingad. När juridiskt tvång att handla på visst bestämt sätt icke förekommer, lämnas dock människan i allmänhet blott en begränsad frihet, en frihet att välja mellan vissa förhållningssätt. Det rättsliga tvånget i bakgrunden kan vara motiverat av att endast vissa utvägar böra få komma till användning; men stundom är det också så, att en viss valfrihet, »ett fritt val», anses böra framtvingas. Den enskilde utövar s. a. s. i och genom sin frihet en social funktion.

Man må nu invända, att så enkelt kan det väl dock icke förhålla sig med t. ex. tryckfriheten. Är den icke något annat än en blott faktisk handlingsfrihet av nyss angivna art?

Vi kunna icke finna, att den är något annat än detta.[3] Men den har likvisst som sådan ett mycket viktigt kännetecken. Den är inskriven i författningen. Detta betyder nu, att medan t. ex. en väg kan avspärras genom beslut av en förvaltningsmyndighet och tvång härigenom kan bli följden av att den avspärrade vägen beträdes, så fungerar rättsmaskineriet i Sverige så, att en polismästares

---

[1] Jfr JELLINEK, Allg. Staatslehre s. 406 samt SCHMITT, Verfassungslehre s. 163.

[2] Jfr den kritiska framställningen hos KELSEN, Allg. Staatslehre s. 150 f. och 154 ff.

[3] HERLITZ betecknar i sin uppsats Några iakttagelser rörande Sveriges krigstidsförfattning (s. 122) den allmänna rörelsefriheten som hörande till »medborgarfrihetens elementer». Den har utan svårigheter väsentligt inskränkts under åren efter 1939. Inskränkningarna av tryckfriheten ha skett med större formella svårigheter men någon principiell skillnad i den ifrågavarande »frihetens» natur har icke trätt i dagen.

åtgärd att upprätta censur inom sitt distrikt eller en domares utslag, enligt vilket en medborgare dömes till straff för innehållet i tryckt skrift utan iakttagande av bestämmelserna i TFF, regelmässigt föranleda ingripande från andra myndigheter, som ålägga polismästaren eller domaren bestraffning och som undanröja deras beslut. Det är också — som regel — så, att regering och riksdag icke ändra TFF utan iakttagande av ett särskilt i regeringsformen omnämnt förfarande för grundlagsändring. Dessa beräkneliga faktiska förhållningssätt från skilda myndigheters sida ge åt tryckfriheten ett särskilt värde. Rättsmaskineriet i landet är sådant, att den enskilde med särskild trygghet kan kalkylera över sin frihet att handla i en situation, om vilken i grundlagen finnes utsagt, att i en sådan situation har var medborgare frihet att handla. Denna frihet framstår därför som en »rättighet». Den är förmer än den »frihet» som den enskilde kan frukta när som helst bli berövad honom genom åtgärd t. ex. av regeringen eller av en underordnad förvaltningsmyndighet. Innebörden av tryckfriheten såsom en »rättighet», vilken är »grundlagfäst» eller »grundlagskyddad» eller »garanterad av grundlagen», framgår av en undersökning av arten av och funktionssättet hos de krafter, som i ett samhälle verka för upprätthållande av den faktiska ordning, i vilken de i författningen innehållna tänkta handlingsreglerna iakttas som handlingsmönster. Även de ifrågavarande handlingsreglernas innehåll måste självfallet undersökas.

Om den naturrättsliga frihetsideologien än icke kan läggas till grund för en vetenskaplig framställning av rättsliga problem, må dess betydelse som kraftkälla i den sociala kampen icke underskattas.[1] Trots, delvis kanske till följd av sin vidskepliga karaktär banade tankarna i denna ideologi om människans naturliga frihet vägen för den revolution, som genom 1789 års händelser radikalt förändrade icke bara Frankrikes utan hela den civiliserade världens öden och som förde med sig framsteg av vitt skiftande slag. Med liknande kraft, stödd på ideologien om människornas lika värde och lika rätt att existera, ha socialistiska eller, om man så vill, demokratiska strävanden bekämpat den liberala ordningen och revolutionera i och med sin seger på nytt samhällenas struktur. Liberalismen[2], revolutionären från 1789, är i detta nu en konservativ kraft, försvararen av den under 1800-talet genomförda privatkapitalistiska och borger-

---

[1] Jfr HÄGERSTRÖMS i Socialfilosofiska uppsatser ingående undersökningar Om sociala vidskepelser och Om social rättvisa.

[2] Liberalismen i den här i texten använda meningen är självfallet icke att identifiera med liberalism i mera inskränkt politisk mening. »Liberala» partier ha historiskt sett varit av utomordentlig betydelse för ett förintande av liberalismens egna idéer genom att arbeta för demokratiska eller socialistiska mål. Å andra sidan stå som försvarare av den bestående, i stort sett på liberalismens frihetstankar i både ekonomisk och annan mening grundade ordningen icke blott »liberala» eller öppet »konservativa» partier. De partipolitiska beteckningar, under vilka försvaret av bestående ordning framträder, växla i hög grad.

liga ordningen.[1] Med detta är intet sagt om »berättigandet» av vare sig liberalism eller socialism, »demokratier» eller »diktaturer». Någon värdesättning av de rätts- och rättfärdighetsparoller, däribland kravet på respekt för människans »oförytterliga» frihet, varmed intressena i samhället gå till storms mot varandra, är icke vetenskapens sak. Men dessa parollers förekomst, det sätt varpå de ge sig tillkänna och deras verkningar äro av största samhällsvetenskapliga intresse och betydelse.

[1] Jfr Ross i SvJT 1932 s. 334 f.

II. Närmare om grundlagen såsom garantisystem med avseende å tryckfriheten.

Grundlag och ordinär lag.

Den svenska tryckfriheten är »grundlagsskyddad». Den handlingsfrihet man i Sverige har, då det gäller att låta trycka skrifter och att distribuera tryckta skrifter, är rent faktiskt särskilt kvalificerad genom att grundlagen innehåller regler härom. Vi angåvo i föregående avsnitt, att denna kvalifikation sammanhänger med att grundlagarna enligt sitt innehåll icke kunna ändras utom genom ett särskilt, formellt besvärligt förfarande. Men förhållandet är ytterligare komplicerat.

Innehållet i grundlagarna är av varierande slag. De författningsstadganden som framstå som typiska äro de som röra bland annat regeringens och riksdagens organisation och verksamhetsformer i allmänhet, formerna för lagstiftning, utövandet av riksdagens beskattningsmakt o. s. v. De handlingsmönster, som i stadganden av detta slag innehållas, rikta sig efter sitt innehåll främst till personer, som sitta i särskild ställning som ministrar eller riksdagsledamöter. Det är fråga om de högsta statsorganens verksamhet. Men grundlagsstadganden av med hänsyn till sitt innehåll annan typ finnas. RF § 16 innehåller t. ex. vissa bestämmelser, som efter orden äro riktade till konungen men som anses vara att i lika mån iaktta av de honom underordnade ämbetsmyndigheterna. Och vad tryckfriheten beträffar innehåller TFF en rad bestämmelser av bl. a. straff- och processrättsligt innehåll. De uppställa icke handlingsmönster, som avse eller särskilt avse de högsta statsorganens verksamhet, utan äro enligt sitt innehåll att jämställa med t. ex. strafflagens eller rättegångsbalkens regler. De äro »fristående imperativ» av betydelse för framför allt domarens verksamhet.

Frågan är då, om det för domaren har någon särskild betydelse, att det är i TFF och icke i en ordinär lag som det står att läsa t. ex. att en instämd boktryckare vid rättegångens början har att inge namnsedel och att han, om han så ej gör och författaren icke inställer sig, har att ståndа författaransvar (TFF 1: 8 i dess lydelse före 1941). Såtillvida är skillnaden ingen som domaren oavsett var stadgandet stod att läsa skulle anse sig på samma sätt förpliktad att ställa sig detsamma till efterrättelse. Om hela TFF vore icke grundlag utan allenast ordinär lag skulle detta icke ändra något i domarens principiella inställning till

densammas förpliktande karaktär och därigenom icke heller i hans faktiska handlande i enlighet med de i den ifrågavarande lagen uppställda handlingsmönstren. Vi bortse här från den särskilda bestämmelsen i RF § 84, enligt vilken »grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas».[1] Den betydelsen har grundlagskaraktären hos nu behandlade lagstadganden emellertid, att domaren, då han anser sig stå i en konflikt mellan innehållet i en bestämmelse i TFF och en bestämmelse i t. ex. ordinär lag, måste ha benägenhet att lösa konflikten till förmån för grundlagsstadgandet. Detta tar sig uttryck i hans »tolkning» av de föreliggande stadgandena. Grundlagsregeln uppfattas såsom varande av högre valör än den ordinära lagens regel. Den senares innehåll jämkas. Domaren säger sig t. ex., att det ej kan vara »lagstiftarens vilja» att den ordinära regeln skall läsas så, att den kommer i strid med innehållet i grundlagsregeln, eller han säger sig kanske rentav att den förra icke »gäller». Till frågan om innebörden av dylika konfliktsituationer återkomma vi nedan i samband med frågan om domstolarnas prövning av grundlagsenligheten av lagstiftning. Det utmärkande för grundlagsregler, som enligt sitt innehåll främst rikta sig till domstolar (eller andra myndigheter, t. ex. åklagare), är icke att de bli att »tillämpa» på något särskilt sätt; deras säregenhet är statsrättslig, den sammanhänger med författningssystemet och dettas särskilda »garantier».

I sammanhanget må emellertid ett spörsmål om TFF:s »exklusivitet» uppmärksammas. En mycket betydelsefull uppgift för statsrättsvetenskapen är bestämmandet av den kompetens, som enligt författningen tillkommer skilda såsom statsorgan verksamma personer eller korporationer. Att bestämma vad som förstås med »allmän civil- och kriminallag» i RF § 87 i jämförelse med t. ex. de »lagar och författningar, som rikets allmänna hushållning röra» (RF § 89), eller den »verkställande maktens» »befallningar» eller »styrelsen» av riket (RF §§ 38 och 4) är av betydelse för den kompetens i fråga om lagstiftning i mera allmän mening som tillkommer konung och riksdag samfällt, resp. konungen allena.[2] En liknande kompetensbestämning innehåller grundlagen, då den uppställer vissa särskilda regler för grundlagsstiftande. De i RF § 85 såsom grundlagar angivna författningarna få icke ändras eller upphävas annorledes än genom konungens och två lagtima riksdagars beslut (RF § 81). Konungen och två lagtima riksdagar kunna i detta sammanhang betecknas som »författningsgivare» eller »grundlagsstiftare». Vad som är förbehållet grundlagsstiftarens kompetens kan den ordinäre lagstiftaren icke företa sig. Denna kompetensbestämning kan nu vid första anblicken te sig tämligen enkel att dogmatiskt genomföra. I själva verket står man dock inför ett mycket intrikat spörsmål. Grundlagarna utgöra ju nu ett system av handlingsmönster. Detta utmärkes av att vissa samhälleliga

[1] Se härom nedan s. 278 ff.

[2] Även riksdagen kan sägas besitta en den allena tillkommande lagstiftningsmakt, se MALMGRENS klassifikation av lagstiftningen, Sveriges författning II s. 35 ff. ävensom MALMGREN, Riksdagen och lagstiftningen s. 17 ff.

förhållanden i dem göras till föremål för mer eller mindre uttömmande behandling. Äro då, kan man fråga sig, den rättsliga regleringen av dessa levnadsförhållanden, enligt grundlagens eget tankeinnehåll, helt förbehållen grundlagstiftaren? Man kan även uttrycka saken så: innehåller författningen ett materiellt grundlagsbegrepp, jämförligt med begreppet »allmän civil- och kriminallag» i RF § 87?[1] Frågeställningen har en särskild aktualitet för TFF:s del. Denna framträder i sitt ursprungliga skick som exklusiv rättskälla »i avseende på tryckfriheten eller bokhandeln» (TFF 1: 1). Uppfattningen om en sådan exklusivitet synes bekräftas av de skilda hänvisningar som redan i förordningens ursprungliga skick ansågos böra göras till »allmän lag» där denna skulle vara att tillämpa (TFF 5: 6 och 5: 11 i deras ursprungliga lydelse). Sedermera tillkommo bland annat i TFF 1: 3 hänvisningar till lagstiftningen »angående äganderätt till skrift» samt i TFF 5: 1 till den särskilda lagen om rättegången i tryckfrihetsmål. En mening att TFF skulle vara exklusiv rättskälla i allt som rör »tryckfriheten eller bokhandeln» kan emellertid icke upprätthållas. Tryckfrihetens begrepp enligt författningen är på visst sätt definierat i RF § 86. Det framkommer närmare vid en granskning och systematisk bearbetning av innehållet i TFF. Enligt vårt lagsystem kunna stadganden, vilkas innehåll avviker från dem varav detta begrepp är sammansatt, icke tillskapas annat än i grundlagstiftningens form.[2] »Tryckfrihetens område» är härigenom bestämt. Bestämmelser som icke kollidera härmed måste vara att anse som förenliga med grundlagens tankeinnehåll. Och så måste också vara fallet med stadganden som *komplettera* bestämmelser i TFF och som alltså sysselsätta sig med centrala tryckfrihetsfrågor, därigenom faktiskt närmare fixerande TFF:s tryckfrihetsbegrepp och ingripande på »tryckfrihetens område». Dylika kompletteringar av den knapphändiga och bristfälligt redigerade TFF ha helt enkelt varit ofrånkomliga. I TFF 1: 1 stadgas att icke någon må »*i annan ordning* eller i annat fall än denna lag stadgar kunna för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas». Detta kan dock icke betyda annat än, att »den allmänna straffprocessens regler inträda, i den mån TFF icke giver några särskilda bestämmelser, alltså *som subsidiär norm*».[3] Utan tillgripande av allmänna processregler hade det nämligen helt enkelt varit omöjligt att anställa rättegång i tryckfrihetsmål. Processförfarandet har aldrig reglerats på samma uttömmande sätt i TFF som förhållandet är med de i TFF § 3 angivna

---

[1] Man skulle vid jakande svar på en sådan fråga tala om ett »positivt» materiellt grundlagsbegrepp. Också ett »naturligt» sådant har uppställts; man talar då om att begreppet grundlag är innehållsbestämt exempelvis såsom inbegreppet av »de rättssatser, som bilda själva grundvalarna för staten och rättslivet». Se MALMGREN, Sveriges författning II s. 38 f. Jfr HERLITZ, Lagstiftning s. 42 ff., om författningens »exklusiva kompetens» i fråga om vissa ämnen, samt s. 415 ff.

[2] Märk TFF 4: 4 *i. f.* i dess lydelse av före 1937, där ett framtida boktryckeri- eller bokhandelsreglemente förutsättes, vilket dock ej får strida mot TFF.

[3] ALEXANDERSON s. 8 f.

»fall», då straff för tryckt skrifts innehåll får utdömas.[1] Numera stadgas i TFF 5: 12 att, där ej annat föranledes av bestämmelser i TFF eller tryckfrihetsprocesslagen, om rättegången i tryckfrihetsmål skall gälla »vad om rättegång i brottmål är stadgat i allmän lag eller kriminallag för krigsmakten, där det är tillämpligt». Denna hänvisning är motiverad av önskemålet att bringa reda i lagmaterialet. Den bör icke uppfattas såsom uttryck för meningen, att en sådan hänvisning skulle vara nödvändig för att allmän lag överhuvudtaget skulle kunna få, subsidiärt, tillämpas å rättegången i tryckfrihetsmål. Där det rent lagtekniskt är obehövligt, såsom t. ex. beträffande hänvisningen i TFF 1: 3 i dess lydelse före 1941 till den författarrättsliga lagstiftningen, borde hänvisningar i TFF till allmän lag ej göras.[2] De kunna blott medföra oklarheter, då de framstå som grund för antaganden, att särskilt bemyndigande i TFF skulle krävas för lagstiftning överhuvudtaget på pressens och bokhandelns område.

Vi anmärkte ovan, att författningarna framförallt innehålla handlingsmönster som avse de högsta statsorganens verksamhet. Dessa handlingsmönster åsyfta m. a. o. situationer, däri människor uppträda såsom t. ex. regerings- eller riksdagsledamöter. Grundlagsbestämmelser av detta slag bli ofta alls icke föremål för överväganden från domstolars sida. Även om dessa anses ha att pröva lagars både »formella» och »materiella» grundlagsenlighet, är det i fråga om en rad grundlagsstadganden praktiskt och stundom väl även teoretiskt uteslutet, att domstolarna sättas i tillfälle att »tillämpa» eller »tolka» dem. Författningens »tillämpning» blir i övervägande grad en regering och riksdag förbehållen angelägenhet.[3] Nu är samhällsorganisationen sådan, att en domare med särskild omsorg och konsekvens ställer sig vad han uppfattar som »gällande rätt» till efterrättelse. Politikerna, som i egenskap av ministrar eller riksdagsledamöter »tillämpa» grundlagarna, sakna som regel såväl domarens juridiska kunskap som hans speciella genom yrkesutbildningen och yrkets utövande förvärvade lagrespekt. Betrakta vi »rättstillämpningen» som en »psykologisk motivationsprocess»,[4] finna vi, att mera fria och ändamålsbetonade, ofta också mera opportunistiska eller rent av korrumperade överväganden komma ifråga, då det gäller politikernas »tillämpning» av en författning, än då domaren fäller sitt utslag.[5] Detta förhållande gör att författningsstadganden måste bedömas delvis ur andra synpunkter än lag-

[1] Se härom nedan s. 296 ff.

[2] Hänvisningen i TFF 1: 3 har utgått 1941. — Märk dock villkoret om »helgd för andras rätt». TFF 1: 1. Jfr nedan s. 286, not 1.

[3] I några fall ha grundlagarna förutsett vissa konflikter som kunna uppstå vid de högsta statsorganens »tillämpning» av grundlagarna. Jfr RF § 38 samt RO §§ 38: 4 och 61.

[4] Jfr vad ovan s. 246 ff. anföres från Ross i samband med frågan om den »oskrivna» författningen.

[5] Jfr OLIVECRONA a. a. s. 69 och 78. Jfr även STAAF, Det demokratiska statsskicket II s. 113 ff., där han närmare utvecklar att »statsförfattningar icke kunna ge någon levande föreställning om folkens styrelsesätt». De äro mindre tillförlitliga källor till kunskapen om de sociala förhållandena än de ordinära lagarna.

regler i allmänhet. De skilda »tolkningarna» av författningens bestämmelser bero i icke ringa grad på av politiska intressesynpunkter starkt influerade överväganden. Ur synpunkten av betydelsen för lugn samhällsutveckling och respekt för lagarna i allmänhet av bibehållen respekt för grundlagen kan det faktiskt vara av värde, att fältet för grundlagens tolkning är särskilt fritt. De politiska krafterna kunde eljest hota att gång efter gång åstadkomma händelseförlopp som skulle framstå som revolutionära eller eljest öppet grundlagsföraktande. Emellertid begränsas nu friheten i grundlagarnas »tolkning» av den respekt för grundlagen som besjälar de personer, som bilda de högsta statsorganen. För att bygga värn mot missbruk av den ställning författningen skänker vissa personer i deras ställning av högsta statsorgan uppställas i författningarna regelmässigt skilda »garantier». En del av dessa »garantier» åsyfta den dömande makten och en viss effektivitet hos dem utgör en förutsättning för att den speciella laglydnad hos domarkåren, som vi nyss talat om, skall uppkomma och hållas vid makt. Garantierna avse också regering och parlament. Alla äro de av i viss mån vag natur, ytterst beroende som de äro av den allmänna opinionens inställning. En viss garanti gentemot regering och parlament föreligger, då förhållandet är, att domstolarna faktiskt underlåta att ställa sig sådana lagar till efterrättelse, som de finna stå i strid med författningen. I dylika fall kunna emellertid garantierna *mot domstolarna* bli av mindre värde. Problemet har i det senaste århundradets författningspolitik ständigt varit att söka *avväga* makten, skapa *ömsesidigt* verkande garantier, göra de skilda »statsmakterna» *avhängiga* av varandra. Maktavvägningens politiska problem är emellertid svårt, sannolikt omöjligt att på i längden tillfredsställande sätt konstruera i realiserbara författningsgrundsatser. En viss rättssäkerhet uppnås dock utan tvivel genom sådana maktfördelningsdispositioner som de liberalt demokratiska författningarna i allmänhet innehålla. Den »auktoritära» statens teoretiker mena, att rättssäkerhetssynpunkten här i allmänhet drives för långt på bekostnad av statsverksamhetens effektivitet. Den i både teori och praxis ständigt uppdykande motsättningen mellan rättssäkerhet och effektivitet ger sig tillkänna.

Vi ha redan tidigare anmärkt, att enligt Duguit ett system av »rigida» författningslagar utgör den mest perfekta garantien för de mänskliga rättigheternas respekterande inom en stat. En »garanti» av författningen i allmänhet är systemet med rigida författningslagar ju icke. Däremot utgör ett sådant otvivelaktigt en garanti av den bestående författningen och de värden denna anses representera eller de intressen den skyddar. Rigiditeten skapar en viss »tröghet» hos författningsrätten. I den mån icke övermäktiga, för revolution icke tvekande krafter göra sig gällande mot den bestående författningen utgör rigiditeten ett värn mot politiska maktkoncentrationers författningsomstörtande strävanden, liksom den lägger hinder i vägen för bristfälligt övervägda eller av tillfälliga opinioner åvägabragta författningsprojekt. Att författningen icke enligt sitt innehåll kan ändras annat än efter vissa omständliga och tidsödande formaliteter

och till följd härav också faktiskt blott mindre ofta göres till föremål för omdaning bidrar att skänka den den helgd i det allmänna föreställningssättet som i sin tur stärker de krafter som uppehålla författningen. Rigiditeten kan etableras i skilda former. För grundlagsstiftande kan exempelvis erfordras folkomröstning, viss majoritet i folkrepresentationen eller annorledes särskilt ådagalagd samstämmighet mellan skilda statsorgan eller korporationer. Enligt den svenska regeringsformen erfordras för ändring eller upphävande av grundlag konungens och två lagtima riksdagars samstämmiga beslut (RF § 81). I RO § 64 stadgas, att de båda riksdagarna skola skiljas åt genom förrättande av nya val i hela riket till andra kammaren. Strävandet att försvåra författningens omdaning kommer också till uttryck i bestämmelsen i RF § 84. Stadgandet i RF § 83 hör även hit. »Förklaring av grundlagarna» får enligt detsamma endast ske i grundlagsstiftandets form. Föreställningen om behovet av en auktoritativ lagförklaring i lagstiftandets form i fall, då tvivel om lagens »rätta innebörd» kunde uppkomma, hänger ihop med äldre tids uppfattning om ett rättens bestämda innehåll. Rättsregeln fanns där, den var blott svår att utleta. Att stifta ny lag var under dessa förhållanden icke vad som erfordrades. Lagen behövde allenast »förklaras».[1] Numera »tolka» vederbörande myndigheter lagen efter sitt sinne, och om lagtexten icke anses ge möjlighet till en tolkning, som är förenlig med vad politiska önskemål kräva, ifrågasättes lagstiftning, vare sig i ändrande eller klargörande syfte, icke lagförklaring. Likafullt har bestämmelsen i RF § 83 sin betydelse. Den sätter en spärr för eljest eventuellt uppdykande tendenser till författningsändringar genom auktoritativ »förklaring» av grundlagen i mindre omständliga former än grundlagstiftandets.[2] En annan sak är, att uttalanden i t. ex. kungliga propositioner, utskottsbetänkanden, interpellationer och interpellationssvar, andra riksdagsdebatter o. s. v. kunna innehålla utläggningar rörande grundlagars innehåll, vilka kunna få faktisk betydelse för framtiden, och att förbudet mot »förklaring» av grundlagarna annorledes än i grundlagstiftandets form härigenom till betydelsen förringas. Att dylika, mer eller mindre auktoritativa uttalanden göras torde icke kunna hindras.[3] Stadgandet i RF § 83 kan dock bidra till att de icke ta alltför stor omfattning, resp. att de icke, i den mån de förekomma, bli tillmätta alltför stor betydelse. Att generellt bestämma den »rättsliga betydelsen» av dylika uttalanden är självfallet icke möjligt. Deras betydelse är faktisk och konkret.[4]

[1] Jfr HERLITZ, Lagstiftning s. 116 f.

[2] Liknande betydelse kan tilläggas regeringsformens stadganden om lagförklaring i RF §§ 19 och 88. Att såsom HERLITZ (Lagstiftning s. 120 n. 8) förklara dessa stadganden för obsoleta är därför knappast motiverat. Jfr MALMGREN, Riksdagen och lagstiftningen s. 181.

[3] Jfr de olika meningarna hos LAGERROTH, Psykologisk verklighet etc. s. 68 ff. och MALMGREN, Riksdagen och lagstiftningen s. 185 ff. Jfr även HERLITZ, Lagstiftning s. 143 ff.

[4] Utskottsmotiveringarnas betydelse kan självfallet icke heller bestämmas genom några beslut el. dyl. Det är också meningslöst att tänka sig att deras »rättsliga betydelse» på något sätt kan »utredas» till fromma för rättslivets fasthet. Dylika föreställningar framträda hos

Författningens balanssystem. »Maktfördelningen» och dess garantier.

Den svenska författningen ger uttryck åt författningspolitiska strävanden, enligt vilka den högsta makten i en stat bör fördelas mellan olika, var inom sitt område självständiga organ.[1] Den bär härutinnan prägel av Montesquieus i »De l'esprit des lois» framlagda separationslära liksom av Sieyès' genom hans betydande insats under den franska revolutionens lagstiftande arbete vittberömda författningsteorier.[2] Men till denna främmande ideologi kommo ju de svenska erfarenheterna. Ehuru maktfördelningsläran i 1809 års memorial till regeringsform kommit till relativt klart dogmatiskt uttryck, är 1809 års regeringsform icke avfattad enligt den av dogmatiken i detalj påverkade metod, som är utmärkande för flera andra författningar som också öst ur 1789 års idékällor. Redan från början framträder 1809 års författning som *dualistisk*. Den innehåller framför allt en fördelning av makten mellan de traditionella svenska politiska faktorerna, å ena sidan riksdagen och å den andra konungen. Den »styrande» eller verkställande makten tillkommer honom. Lagstiftningsmakten utövas väsentligen av konung och riksdag gemensamt, medan den senare vinner sin särskilda styrka i kraftspelet till följd av de beskattande och statsreglerande befogenheter som enligt författningen tillkomma den. Den »dömande makten» framträder ursprungligen i författningen såsom nära förbunden med konungamakten. Detta tar sig icke blott uttryck i de numera upphävda bestämmelserna om konungens röster i högsta domstolen och justitiestatsministerns ledamotskap däri samt om justitieråds deltagande i konselj utan även i den liknande utformning domarnes och de konungen underlydande ämbetsmännens ställning fått. Båda kategorierna äro i princip oavsättliga (RF § 36). Trots anknytningen till konungamakten spåras emellertid redan härigenom en *tredje* maktkonstellation vid sidan av riksdag och konung, nämligen ämbetsmannaklassen, byråkratien, i förening med domaremakten. Denna maktfaktors utformning kan även den i viss mån stödja sig på en under 1600- och 1700-talen utbildad svensk

---

Herlitz i motion FK 1940: 2. Jfr även Herlitz, Några iakttagelser rörande Sveriges krigstidsförfattning s. 118 samt Holm i StvT 1941 s. 370 med not 1. Däremot kan det självfallet vara av praktisk betydelse om vissa i motionen berörda oklarheter i den form, i vilka vissa meningsyttringar från riksdagen framträda, undanröjas. Uttalandena blevo då tillgängligare och deras källa påtagligare. Deras auktoritet skulle däremot icke beröras annat än genom det eventuella undanröjandet av *misstag* i fråga om deras faktiska innehåll och art. Ett försök till utredning av förarbetenas faktiska betydelse för lagtolkningen har för norsk rätts del utförts av Jon Vislie i Lovmotivers betydning for lovfortolkningen. Jfr f. ö. Hägerström i TfR 1931 s. 85 ff.

[1] Jfr om maktfördelningen Malmgren, Sveriges författning II s. 4—26.

[2] Se om vår författnings tillkomst och ideella och historiska bakgrund, Fahlbeck, RF i historisk belysning samt Brusewitz, Studier över 1809 års författningskris.

tradition, låt vara att av 1809 års lagstiftningsverk närmast framgår, att ämbetsmannamakten borde begränsas.[1]

Tankegången är nu, att den styrande och förvaltande, den lagstiftande och den dömande makten skola vara självständiga gentemot varandra. Dessa »makters» bärare skola icke äga ingripa på den andres område. Nu må man dock beakta, att denna »självständighet» icke är obetingad. Det hävdas stundom, särskilt när »den dömande makten» är i fråga, att så skulle vara förhållandet. Man utgår då utan närmare reflexion från, att de »styrande», »lagstiftande» och »dömande» funktionerna på något sätt av naturen skulle vara skilda från varandra. Det är emellertid författningen och författningsideologien som skiljer dem åt. Det stod också klart för separationslärans talesmän både inom och utom vårt land, att den funktionsuppdelning som eftersträvades icke i praktiken kunde nås, om icke de skilda »makterna» hade medel att korrigera varandra och därigenom upprätthålla något så när bestämda gränslinjer. »Makterna» ha sökt riktas, heter det i memorialet till regeringsform, »till inbördes bevakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lämna den återhållande något av den återhållnas verkningsförmåga». Den av författningen angivna »styrande» makten skulle visserligen vara förbehållen konungen, men hans ansvariga rådgivare skulle kunna på visst sätt kontrolleras. Den av författningen angivna »dömande» makten skulle vara självständig men högsta domstolen skulle kunna vara föremål för kontroll; domaremakten skall, heter det i memorialet, vara »självständig under lagarna, men ej självhärskande över dem». Till maktfördelningen hör alltså ett ömsesidigt beroende, liksom till systemet också höra former för samverkan de skilda makthavarna emellan. Man har att göra med en kraftparallellogram, icke med isolerade krafter.[2]

Den svenska författningen kan alltjämt sägas vara dualistisk. Men maktdualismen är numera icke densamma som 1809. Sedan konstitutionalismen — mot både Montesquieus program och tankegången i 1809 års memorial — bytts mot parlamentarism, har konungen och den honom underställda byråkratien icke längre någon politisk makt. Konungamakten har blivit regeringsmakt och denna är beroende av »förtroende» från parlamentet, riksdagen. Den avgörande motsättningen mellan konungamakt och riksdagsmakt har därför bortfallit eller i varje fall i avsevärd grad reducerats. I det parlamentariska Sverige bilda därför riksdag och regering praktiskt taget en enhet, låt vara att det icke

[1] Märk ett typiskt uttalande 1829 av biskop af Wingård, enligt vilket »konungamakt och folkfrihet hava ingen genom sin formalism starkare och mera i opinionen betydande aristokrati sig motsatt än den judiciära». Se BRUSEWITZ, Opinionsnämnden s. 560.

[2] Det är ur nu anförda synpunkter svårt att följa MALMGRENS tankegång, då han (Sveriges författning II s. 25 f. o. 350) beskriver opinionsnämnden som »ett betänkligt avsteg» från grundsatsen om domares oberoende och som »principvidrig». Det är här fråga om *riksdagsmaktens* i och för sig icke överväldigande maktmedel mot en eventuellt icke lojal högsta domstol. Konungen har ett motsvarande maktmedel i sin utnämningsrätt, även den dock numera av mindre betydelse. Jfr nedan s. 264 ff.

alltid är lätt att ange, huruvida det är riksdagen, som i makthänseende står över regeringen, eller denna, som särskilt via utskottspresidier och partiapparat i realiteten kommenderar riksdagen. Dualismen framträder nu i stället i förhållandet till den dömande makten och den oavsättliga, organisatoriskt mycket självständiga och för de politiska makthavarna oumbärliga byråkratien. Man kan tala om en »politisk» och en »byråkratisk» maktfaktor i det svenska författningslivet. Den politiska maktfaktorn är emellertid starkt heterogen eller i varje fall svår att analysera. Den har blivit i hög grad anonym. Formellt är den en »demokratisk» maktfaktor, en »folkmakt». Genom partierna, som utgöra instrumenten för denna och som till följd av valsystemet kommit att erhålla en viss monopolställning, göra sig emellertid en mängd skilda, bland annat korporativa intressen i hemlighet gällande. Samtidigt ha partiernas författningar blivit i realiteten alltmer »auktoritära». Maktens tyngdpunkt har förflyttats till en för författningen okänd faktor mellan riksdagen-regeringen och folket. Vad den »byråkratiska» maktfaktorn beträffar är denna icke så sammansatt. Genom denna göra sig de på riksstyrelsens organisationsprinciper stödda tjänstemannaintressena samt ämbetsmannaståndets i allmänhet konservativa strävanden gällande. Här verkar alltså öppet ett klassintresse, men ett klassintresse som av ålder är bundet vid vissa för statsorganisationens fasthet betydelsefulla grundsatser. — En tredje statsmakt, eller, om man så vill, en fjärde, har »pressen» ansetts bilda. Det är här i allmänhet fråga om blott ett talesätt, avsett att ådagalägga särskilt tidningspressens makt. Den tredje statsmakten är emellertid i verkligheten mer än ett talesätt. I 1809 års memorial till tryckfrihetsförordning anföres bland andra skäl för tryckfrihet, att »tryckfriheten, tagen i sammanhang med rikets nuvarande statsförfattning, får av sin egenskap att vara en av de säkraste grundpelarna, *en alldeles egen vikt, en alldeles avgjord oumbärlighet*» (kurs. här). Den skall skapa »en rectifierad opinion, berättigad och skicklig att offentligen granska och bedöma nationens stora angelägenheter, regeringens viktiga föremål, lagars och författningars verkan, ämbetsmäns förhållande». I memorialet till regeringsform sättes tryckfriheten i ett direkt samband med den konstitutionella maktfördelningen. Det talas om vikten av ett »allmänt tankesätt» för sammanhållningen av de konstitutionella makterna och för författningens bestånd, om en i författningens former verkande »nationalkraft». »Denna kraft uppkommer av friheten att tänka och yttra sig över nationens stora angelägenheter, att se dessa framställda till varje medborgares kännedom och omdöme, att veta lagarna vara hållna i aktning, och att med visshet kunna vänta nationalrepresentationens återkommande verksamhet.» Tryckfriheten uppfattas alltså som en särskild författningsenlig kritisk *kontrollmakt*, avsedd att beakta såväl de politiska frågorna som lagarnas korrekta efterföljd från det allmännas sida. När en presskritik gör sig gällande icke blott mot den politiska utan även mot den byråkratiska (och den »dömande») makten är detta därför ett av författningsstiftarna förutsatt och åsyftat förhållande. Pressen som

»statsmakt» är icke blott en faktisk företeelse, som det heter, utan i viss mån även vad man kallar en »rättslig» sådan. För dess ifrågavarande funktion, kritisk granskning av offentlig politik och lagtillämpning, är framför allt allmänna rådslags och handlingars offentlighet av betydelse. Ur den här anlagda författningssynpunkten är möjligheten att relativt fritt i tryck hävda sina »åsikter» av mindre betydelse, om möjligheten till konfrontation med det allmännas handlingssätt är avskuren eller begränsad.

Tryckfriheten, som genom författningsinstitutionerna och författningsmakternas utformning »garanteras», bildar alltså själv en »statsmakt». Denna är i sin tur av väsentlig betydelse som en »garanti» av författningen. »Pressen» talar inför och representerar »den allmänna opinionen», varpå författningen ytterst bygger och som, när de skilda »makterna» träda i konflikt med varandra, är den ytterste domaren.

För att en maktfördelning skall vara möjlig, för att gränser skola kunna upprätthållas mellan de skilda »makternas» områden, ha dessa, som vi sett, utrustats med vissa kontrollmedel mot varandra, som äro »författningens garantier», bilda det sinnrika system varigenom den eftersträvade maktbalansen skall upprätthållas. De äro på detta sätt också den grundlagfästa medborgarfrihetens garantier. Dylika kontrollerande »maktmedel» tillkomma nu såväl konungen och domaremakten som riksdagen. Domaremaktens kontrollmedel skola behandlas nedan särskilt för sig. Konungens kontrollmedel avse framför allt den dömande makten (och den självständiga byråkratien). Ingrepp i styrelsen från riksdagens sida äro knappast tänkbara med rådande former för riksdagsarbetet, och sin lagstiftningsmakt utövar ju riksdagen gemensamt med konungen.[1] Ur tryckfrihetens här särskilt intresserande synpunkt ligger ett viktigt maktmedel i konungens hand därigenom att de exekutiva och straffverkställande organen äro underställda honom. Skulle en domstol, låt oss säga högsta domstolen, t. ex. döma en person till straff för vad han i tryckt skrift uttalat utan att processen försiggått i uti TFF och tryckfrihetsprocesslagen stadgade former eller trots det att det bestraffade handlingssättet fölle helt utom brottskatalogen i TFF, kunde regeringen låta hindra domens verkställighet med motivering, att densamma vore olaglig, en nullitet el. dyl.[2] Regeringen skulle därvid kunna stödja sig t. ex. på stadgandet i RF § 47, enligt vilket domstolarna skola döma »efter lag och laga stadgar». Här skulle självfallet en politisk konflikt, en makt-

[1] RF § 90 och RO § 46 äro icke några kontrollstadganden. Vad särskilt beträffar förbudet i RF § 90 beror dess efterföljd på riksdagen själv och faktiskt har det icke så stor begränsande betydelse. Se REUTERSKIÖLD, Riksdagssessioner och kammarplena s. 72 ff. samt i StvT 1941 s. 134 ff. Jfr även MALMGREN, Grundlagarna s. 102. RO § 46 kan ha större praktisk betydelse genom att det inrättar en verklig institution, den i stadgandet ifrågavarande statsrådsledamoten, som förmedlare mellan riksdagsutskott och ämbetsverk.

[2] En liknande attityd kunde regeringen inta också mot beslut av *riksdagen*, vilka den funne inkräkta på de verksamhetsområden, som enligt författningen äro förbehållna konungen, resp. domaremakten.

konflikt mellan regeringen och högsta domstolen föreligga. Den förra skulle icke utan fog kunna peka på, att enligt författningens eget tankeinnehåll ingen laga dom förelåge och att vägran av verkställighet alltså icke innefattade ett ingrepp från regeringens sida i »dömande verksamhet».[1] Från högsta domstolens sida skulle å andra sidan kunna förväntas argumentet, att det av principen om domaremaktens självständighet följde, att den verkställande makten icke kunde ha att pröva giltigheten av domstolarnas beslut, i varje fall icke om de formellt vore oklanderliga.[2] Att en konflikt likartad den angivna är för modernt svenskt författningsliv okänd, betyder nu icke annat, än att domstolarna i sin rättskipning, resp. regeringen i sin styrelse, icke gått så tillväga, att någon till sin spets driven meningsfejd uppkommit, eller, om man så vill, att den avsedda garantien faktiskt är verksam. Att problemställningen icke är helt teoretisk i en demokratisk, i författningshänseende på maktdelningsprincipen uppbyggd stat torde framgå därav att, då Förenta staternas högsta domstol under John Marshalls presidium i målet *Marbury v. Madison* för första gången kämpade för sin rätt att pröva grundlagsenligheten av de andra statsmakternas beslut, presidentmakten var beredd att vägra verkställighet av en dom, som den för sin del kunde finna lagstridig. Denna omständighet torde också ha bidragit till att högsta domstolen gav sin dom ett särskilt listigt innehåll, varigenom man undvek den öppna konfliktsituationen med presidentmakten och dock förfäktade meningen om domstolens supremati.[3] — Ett visst regeringsinflytande över domaremakten äger enligt författningen rum därigenom, att det tillkommer konungen att utnämna ledamöterna i högsta domstolen, liksom i regeringsrätten, vars inrättande ytterligare accentuerat byråkratiens självständighet. I realiteten torde detta inflytande ha starkt försvagats därigenom att högsta domstolen själv tillerkänts ett avgörande ord i fråga om sin nyrekrytering.[4] Regeringsmaktens kontroll över byråkratien utövas slutligen särskilt genom justitiekanslern. Han skall tillse att ämbetsmän och domare ställa sig lag och författningar till efterrättelse och vid fall av behov anställa åtal, exempelvis mot en domare, som underlåtit att följa TFF:s bestämmelser, eller mot en polischef, som etablerar censur eller företar olagliga indragningsåtgärder mot pressen. Betydelsen av

---

[1] Jfr nedan s. 273 n. 2 samt även BLOMBERG i TfR 1896 s. 63.

[2] Ett typiskt uttryck för denna den »byråkratiska» synen på problemet har givits av justitiekanslern i Justitiekanslersämbetets utlåtande rörande Högbroforssaken, Stockholm 1940, s. 98. Jfr också hans hänvisning till Kallenberg därstädes; KALLENBERG talar på anfört ställe, Rättsmedlen s. 7, dock om processrättens ståndpunkt, ej alltså om en eventuell, med principargument förd författningsstrid. Jfr även LUNDSTEDT, Saklighet eller inpiskning s. 114 ff., där även eller särskilt processuella synpunkter anläggas. Jfr nedan s. 273 not 2.

[3] Se STJERNBERG, Ur staternas liv s. 72 ff. Beakta i sammanhanget f. ö. den svenska HD:s inställning i ett mål *Lindgren ·/· Hermelin*. WEDBERG, Konungens Högsta Domstol 1809—1844 s. 40.

[4] Jfr WEDBERG i StvT 1939 s. 129 ff. Wedberg hävdar, att det icke ligger något »inkonstitutionellt eller klandervärt» i den del högsta domstolen tar i frågor om dess rekrytering.

justitiekanslerns kontroll minskas emellertid avsevärt därigenom, att han vid sidan av sina kontrollerande uppgifter har både att vara åklagarmaktens chef och att fungera som ett slags »kronjurist». Denna arbetsbörda synes vara alltför stor; och samme man kan svårligen vara den lämpligaste för samtliga dessa skilda uppgifter.[1] Arbetsbördans omfång och art måste också verka störande på kontrollfunktionens konsekventa utförande icke minst på tryckfrihetens område. Där är ju nämligen justitiekanslern särskild åklagare med uppgift att beivra »missbruk» av tryckfriheten; som kontrollorgan skall han ha att beivra olagliga ingrepp från myndigheternas sida mot denna tryckfrihet. I realiteten är justitiekanslern här helt åklagare. Han framstår framför allt som ett ombud för uppsikten över pressen, icke som representanten för medborgarintresset av tryckfrihet. Justitiekanslern är jämlikt RF § 101 »berättigad» att anställa åtal inför riksrätt mot högsta domstolens — och även regeringsrättens — ledamöter, för det fall »den oförmodade händelse» skulle inträffa, att domstolen eller en eller flera av dess ledamöter »funnes hava av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom». Regeringen skall genom sin kansler kunna på detta sätt ingripa mot högsta domstolen och regeringsrätten. Riksrättsinstitutet, som behandlas i RF § 102, har endast ett fåtal gånger varit i bruk och därvid har fråga alltid varit om åtal mot statsråd.[2] Blotta möjligheten för regeringen att på detta sätt hävda sig mot domaremakten kan dock ha viss betydelse, låt vara att riksrättens sammansättning, särskilt sedan efter regeringsrättens inrättande de fyra äldsta regeringsråden i stället för de fyra äldsta statsråden skola döma över högsta domstolen, är sådan, att det måste starkt betvivlas, om ett mot den dömande makten av den politiska riktat åtal kan ha någon framgång annat än i samband med en på åtalet siktande, dessförinnan tillgripen särskild utnämningspolitik.[3]

[1] Bristande effektivitet i JK:s ämbetsutövning ur kontrolluppgifternas synpunkt har flera gånger påtalats i riksdagen. Se bl. a. motionerna nr 14 och 23 i FK 1937 om förhöjd avlöning till JO, MO och JK, nr 141 i FK 1937 »om förstärkande av justitiekanslerns ställning», nr 187 i AK 1937 »angående åtgärder för stärkande av justitiekanslerns samt justitieombudsmannens och militieombudsmannens ställning» samt nr 293 i AK 1937 »angående åläggande för justitiekanslern att utöva effektiv kontroll över jurisdiktionens och administrationens handhavande». Märk även motion nr 397 i AK 1936 »angående åtgärder för stärkande av justitie- och militieombudsmännens fria ställning». Utredning i saken har därefter skett, se SOU 1939: 7. Grundlagsändringar avsedda att stärka JO:s och MO:s ställning ha vidtagits 1941. Se därom ALEXANDERSON i SvJT 1941 s. 635 f.

[2] Se om riksrättsinstitutet närmare ERIK FAHLBECK, Riksrättsinstitutet.

[3] NAUMANN hävdar (Statsförfattningsrätten IV s. 212), att justitieråd, som gjort sig skyldig till annat fel i ämbetet än orätt dom, kan av JK eller JO härför ställas under åtal inför högsta domstolen. Jfr BLOMBERG, H. D. s. 89, som också anser, att HD:s ledamöter kunna ställas till ansvar för andra fel i ämbetet än de i RF § 101 avsedda. Blomberg anser emellertid, att konungen bör kunna anses ha rätt att bestämma, inför vilket forum dylikt åtal skall anhängig-

Också från riksdagens sida kan enligt författningen riksrättsinstitutet anlitas såsom kontrollmedel gentemot domaremakten. Riksdagens justitieombudsman, resp. militieombudsman, äro enligt RF § 101 »pliktiga» att anställa åtal inför riksrätt vid fall av orätt dom av den kvalificerade natur som i lagrummet anges. Om effektiviteten av detta remedium gäller vad nyss sagts om åtal från regeringen genom justitiekanslern, dock att någon den byråkratiska sammansättningen av riksrätten mildrande utnämningspolitik ju icke från riksdagens sida självständigt kan bedrivas. I riksdagens händer ligger också bruket av opinionsnämnden som medel att ur högsta domstolen avlägsna sådana ledamöter, som äro »ifrån riksdagens förtroende uteslutne». Bestämmelserna härom innehållas i RF § 103 och RO § 69. Opinionsnämnden tillsättes vart fjärde år för utövande av sin »domsrätt» och åtskiljes därefter. Vid varje av dessa alltså glest återkommande tillfällen kunna högst tre domare i var och en av de högsta instanserna (högsta domstolen och regeringsrätten) utvoteras. Voteringsbestämmelserna innehålla stränga garantier mot förhastade eller svagt stödda utvoteringar. Domare, som på detta sätt blivit skild från ämbetet, har rätt till årlig pension till lönens halva belopp. Något justitie- eller regeringsråd har genom nämndens beslut ännu aldrig blivit skild från ämbetet. Det ifrågavarande remediet kan alltså icke sägas ha »missbrukats». Det torde överhuvudtaget icke kunna anses såsom särdeles effektivt. Sålunda skriver Brusewitz, att nämnden »på det hela taget förlorat praktisk betydelse».[1] Den har emellertid vid en del tillfällen förmått uppvisa om icke annat så en viss bestämd opposition mot högsta domstolen, ett par justitieråd tvingades på sin tid t. o. m. att avgå av fruktan för prickning av nämnden, och den *kan* alltjämt bli av betydelse.[2] Vid flera tillfällen har fråga varit om nämndens avskaffande.[3] Man har, liksom Malmgren, funnit densamma principvidrig.[4] En sådan uppfattning är dock näppeligen hållbar.[5] Meningen är icke, att nämnden skall ta ställning till eller ens överlägga om högsta domaremaktens avgöranden *in casu* (jfr RF § 104). Men denna makt skall »balanseras» och *kontrolleras* av riksdagen och kontrollen förutsätter maktmedel i riksdagens hand. Redan av memorialet till regeringsformen framgår detta sammanhang. I konstitutionsutskottets memorial av den 14 augusti 1812 i anledning av Kungl. Maj:ts förslag om nämndens avskaffande uttryckes författningens tankegång med följande beaktansvärda ord:

---

göras. Enligt MALMGRENS uppfattning kunna justitieråd och regeringsråd överhuvudtaget icke åtalas för andra brott i ämbetet än i RF § 101 avsedda. Ha sådana begåtts skall man ha att lita till opinionsnämnden. Se Sveriges författning II s. 201 och 346 f. samt Grundlagarna s. 109. Jfr HAGMAN s. 249.

[1] BRUSEWITZ, Opinionsnämnden s. 557. Jfr ock KJELLÉN i StvT 1902 s. 116 ff.

[2] Se om opinionsnämnden i praxis BRUSEWITZ a. a. 567 ff.

[3] Se BRUSEWITZ a. a.

[4] Se BLOMBERG, H. D. s. 84 f. och KJELLÉN a. st.

[5] Jfr BRUSEWITZ a. a. s. 560 f.

»Utskottet har trott, att vid avgörandet av detta ämne, torde, jämte avseende på grundsatsen av domaremaktens oberoende, förenas den, att denna makt genom vissheten att utom grova uppenbara förseelser i intet fall kunna skiljas från ämbetet, *icke måtte utgöra en alldeles okontrollerad och oförbätterlig del av lagskipningen, att den igenom en sådan slags självständighet icke måtte uppresas till en stat i staten, möjligtvis lika vådelig för enskildas välfärd, som för den styrande maktens verkningsförmåga och samhällets lugn.* Utskottet har trott, att möjligheten att undvika dessa olägenheter och att ändock bibehålla högsta domstolens ledamöter uti ett *skäligt oberoende*, gåves endast uti en inrättning, som satte dem blott i farhåga för allmänna omdömet; att denna inrättning vore så mycket nödvändigare för en domstol, vars utslag av ingen annan kunde överses eller ändras, och att då emellan riksdagarne det vore omöjligt att förese, vem som en framtida prövningsrätt kunde tillkomma, skulle det för högsta domstolens ledamöter icke givas något säkrare medel att bevara sig för omröstningens följder, än att göra alla rätt, och att således lagen skulle finna det kraftigaste stöd uti en inrättning, som icke skulle medgiva enskilda orättvisor.» (Kursiveringarna här.)[1]

Vid ett senare tillfälle uttalade sig Geijer i riksdagen för nämndens bibehållande och framhöll då, att »det strider ej mot vår författnings anda, att även den högsta domaremakten ej är oberoende av folkets bifall och mening, och beroendet på ett håll ger här styrka åt oberoendet på ett annat».[2] Geijer framhöll i sitt anförande även, att institutet är en *»vilande»* makt, som verkar »genom sin blotta lagliga existens». Om man anser, att något juridiskt ansvar icke kan avkrävas de högsta domstolarna annat än för det grova slag av ämbetsbrott, som åsyftas i RF § 101, och i riksrättsåtalets form[3], får opinionsnämnden särskild betydelse som ett medel att beivra mindre grova ämbetsförbrytelser. Men utvoteringen genom opinionsnämnden som medel mot den som av andra skäl förverkat allmänt förtroende är också av vikt i och för sig. I 1809 års memorial till regeringsformen talas om behovet av en form att ur högsta domstolen skilja sådana ledamöter, som »genom ålder, sjuklighet eller andra sådana orsaker bleve oförmögna att deras höga kall värdigt uppfylla», liksom dem, som »icke längre bibehölle det allmänna förtroendet». I och med att konungen mer eller mindre uppgivit sin utnämningsrätt vad de högsta domstolarna beträffar får opinionsnämnden ökad betydelse. Ty det är av utomordentlig vikt, att icke den högsta domaremakten isoleras från kontakten med de sociala levnadsförhållandenas föränderliga utveckling och från de i samhället verkande tänkesätten och strömningarna, att den icke, som memorialet säger, uppreses »såsom en oombytlig korporation, till en stat inom staten». Tendenser till dylik isolation äro ägnade att undergräva förtroendet för rättsskipningen i dess helhet och därmed att rycka undan den

---

[1] Se NAUMANN, Grundlagarna s. 59.

[2] Geijers anförande är avtryckt hos NAUMANN IV s. 217 f. Där finnes även intaget ett uttalande i motsatt riktning av Poppius.

[3] Jfr ovan s. 263 n. 3.

väsentliga förutsättningen för lagarnas upprätthållande. Ur nu sist anförda synpunkter kan det sägas föreligga skäl för åtgärder till *förstärkande* av möjligheterna för opinionsnämnden att mera verksamt än f. n. utöva sin kontrollerande funktion. — Riksdagens kontrollerande befogenheter avse också den verkställande makten. Det är här fråga dels om ett juridiskt ansvar enligt RF § 106, avsett att utkrävas genom av konstitutionsutskottet påbjudet åtal inför riksrätt, dels om ett politiskt ansvar enligt RF § 107.[1] Med den verkan dessa medel nu ha bidra de att förhindra, att från regeringens sida ingrepp mot t. ex. tryckfriheten göras, som stå i strid med vad lagarna föreskriva. — Justitieombudsmannainstitutionen kommer i detta sammanhang slutligen i betraktande. Justitieombudsmannens uppgift är att »i egenskap av riksdagens ombud» öva »tillsyn över lagars och författningars efterlevnad» (RF § 96). Han skall vara en av byråkratien och den verkställande makten oberoende och mot den självständig granskare. Vi ha här att göra med en för vår författning säregen, i princip mycket betydande garanti. Även kring justitieombudsmannainstitutionen har mycken strid stått.[2] Under senare år har bland annat den kritiken anförts mot densamma, att det med dess syfte icke är väl förenligt, att ombudsmannen numera i allmänhet utses bland överrättsdomare, alltså bland personer som tillhöra den krets som ombudsmannen framför allt skall övervaka. Detta kan vara ägnat att minska kraften i hans övervakande och åtalande åtgärder, och så kan även vara förhållandet med den ordning, enligt vilken justitieombudsmannen efter fullbordat värv vinner befordran inom domstolsbyråkratien, ofta rentav »inkallas» till ledamot av högsta domstolen. Justitieombudsmannen har med avseende på tryckfriheten vissa särskilda funktioner (TFF 4: 3: 1). Han skall enligt sin instruktion »med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga, vad till skyddande av tryckfriheten är stadgat».[3] Enligt RF § 108 skall han såsom ordförande i tryckfrihetskommittén

---

[1] Se om statsrådets ansvarighet NAUMANN IV kapp. 83—87 samt BRUSEWITZ, Statsrådets ansvarighet ävensom där (s. 575 ff.) anförda källor och litteratur.

[2] Se ALEXANDERSONS historik i Sveriges riksdag samt den utförliga litteraturförteckningen där, ävensom KJELLÉNS skrift »Justitieombudsmannen och författningen». Det särskilt betydelsefulla ligger häri i hävdandet av, att JO:s uppgifter äro »stora och svåra fall». JO skall icke åtala de små och låta de stora löpa. Jfr även ovan s. 263 n. 1 samt ALEXANDERSON i SvJT 1941.

[3] JO:s tillsyn anses gälla allenast »ämbets- och tjänstemän» (se MALMGREN, Sveriges författning II s. 328 ff.), ehuruväl undantag från denna princip såväl föranledes av RF § 110, jfrd med lagen 1830 för åhörare vid riksståndens sammanträden (se MALMGREN, Grundlagarna s. 107), som också i annat fall gjorts i praxis (se ALEXANDERSON i Sveriges riksdag s. 145 f.). Senare lagstiftning på tryckfrihetens område synes böra medföra ytterligare undantag. I och med att kommunala handlingar i offentlighetsavseende uttryckligen likställts med statliga bör JO:s tillsyn sålunda utsträckas till vården om offentlighetsgrundsatsen också i den kommunala förvaltningen, låt vara att någon förändring i JO:s ställning icke lär ha avsetts med lagändringen (se HERLITZ i FT 1938 s. 103 n. 3). Också TFF 1: 15 torde kunna leda till en utvidgning av JO:s uppgifter. Jfr EEK i SvJT 1942 s. 73 ff. I SOU 1939: 7 synes spörsmålet icke ha beaktats.

»utöva vård över tryckfriheten». Kommitténs uppgifter äro emellertid få och jämförelsevis blygsamma.[1]

Särskilt om domaremaktens författningskontroll.

Den kontroll, som från den dömande maktens sida kan tänkas utövad gentemot konung och riksdag till förhindrande av att dessa »makter» i sin verksamhet underlåta att ställa sig författningens bestämmelser till efterrättelse, tar sig uttryck i domstolarnas ställningstagande till av konung och riksdag eller endera av dem utfärdade lagar eller andra föreskrifter. Inom statsrättslitteraturen, såväl den svenska som främmande länders, ha vidlyftiga debatter förts i ämnet. Frågeställningen har varit: äga domstolarna pröva författningsenligheten av de lagar eller andra påbud, som åberopas inför dem eller eljest enligt sitt innehåll äro att tillämpa på frågor, som ligga inför deras avgörande? Spörsmålet har den allra största betydelse. Från Förenta staternas författningsliv känna vi, vilken maktställning unionens högsta domstol förvärvat i och med att den blivit ansedd berättigad att fatta ståndpunkt till frågan om lagars grundlagsenlighet, att underlåta att tillämpa lagar, som den finner författningsstridiga. Om å andra sidan domaremakten alls icke anses berättigad pröva huruvida en utfärdad lag är med hänsyn till formerna för sin tillkomst eller sitt innehåll förenlig med författningens bestämmelser existerar icke någon författningskontroll från domaremaktens sida. Konstitutionen är då, som man uttryckt det, allenast en lag för den lagstiftande makten, icke en lag för domstolarna. Vad den oss här intresserande tryckfriheten beträffar kan en domstolarnas prövning av lagars grundlagsenlighet som förutsättning för deras »giltighet» betyda, att t. ex. en av konungen eller av konung och riksdag gemensamt stiftad lag, vars innehåll strider mot innehållet i TFF, icke skulle bli tillämpad. I domstolsgranskningen ligger alltså en »garanti» av tryckfriheten gentemot attacker mot denna av konungamakt och riksdagsmakt.

Vill man söka ur svensk rätts synpunkt undersöka det uppställda, mycket komplicerade och i hög grad politiskt färgade problemet skall det visa sig lämpligt att sönderdela det i flera frågeställningar. En av dem gäller ställandet av en prognos; hur kunna svenska domstolar, särskilt då högsta domstolen, antas komma att ställa sig i konfliktsituationer av ifrågavarande slag? Två andra frågeställningar kunna formuleras så; vilken inställning intar regeringsformen enligt sitt eget tankeinnehåll till problemet? och — vilka skäl kunna ur rådande sociala och författningspolitiska förhållandens synpunkt anföras för och emot

[1] Vissa lagändringar, som avse tryckfrihetskommitténs verksamhet ha skett 1941. Tryckfrihetskommittén kan härigenom under extraordinära förhållanden få en utvidgad betydelse. Se f. ö. om tryckfrihetskommittén, ALEXANDERSON i Sveriges Riksdag s. 221 ff. samt MALMGREN, Sveriges författning II s. 350 ff.

en domstolarnes ifrågavarande befogenhet? De svar som kunna vinnas på de två senaste frågorna ha betydelse för den första av dem. Högsta domstolens faktiska ställningstagande influeras självfallet icke allenast av dess egna maktsträvanden eller de rådande politiska maktkonstellationerna. *Dess* uppfattning av innehållet i regeringsformen och av genom frågeställningen nr 3 åsyftade förhållanden, liksom doktrinens svar på de båda frågorna nr 2 och nr 3 måste utgöra viktiga moment för dess ställningstagande. När vi som svar på frågan nr 1 söka uppställa en prognos, bör därför en reservation göras för vad svaren på frågorna nr 2 och nr 3 kunna betyda för praxis. Vi skola se, att de svar på dessa senare frågor, som i denna framställning ges, äro motstridiga.

Vi gripa oss då an med den första frågan. Malmgren framhåller, att meningsskiljaktighet icke råder därom, att en lag icke är att betrakta som förbindande, om den lider av formella fel av den grovhet, att den icke blivit i vederbörlig ordning utfärdad och påbjuden.[1] En strafflag t. ex., som helt enkelt proklamerats av riksdagen, är på detta grova sätt formellt felaktig. Dylika fel kunna självfallet tänkas vidlåda också andra författningar än allmän lag. Domstolarna anses allmänt vara berättigade att pröva lagars nu åsyftade »formella» giltighet eller »yttre formenlighet». Man har motiverat denna befogenhet med stadgandet i RF § 47. Domstolarna skola tillämpa allenast »lag och laga stadgar». En domstol måste därför vara befogad att avgöra, om ett aktstycke, innehållande handlingsregler som äro tillämpliga på den fråga som ligger inför domstolen, verkligen bär de formella kännetecknen, som enligt författningen göra aktstycket till »lag» eller »laga stadga». (Jfr RF § 38 och RO § 81.) En dylik prövning, liksom en prövning av ett såsom lag eller laga stadga åberopat eller eljest föreliggande aktstyckes *äkthet*, måste i själva verket anses ständigt, om också icke klart medvetet, försiggå hos domstolarna. Vanskligare ställer det sig, om lagen »befinnes lida av fel med hänsyn antingen till de former, under vilka den stiftats, eller till de givna bestämmelsernas innehåll».[2] Det skall visa sig vara ytterst svårt att på förhand bilda sig en uppfattning om domstolarnas ställningstagande i dylika fall. Lindrigare formfel kunna icke antas bli ansedda såsom medförande en författnings nullitet. Betydelsen av grövre formfel och av »materiell» grundlagstridighet har bedömts på skilda sätt. 1812 års TFF har sålunda tillämpats trots att den ju tillkommit i klar strid med reglerna för grundlagsstiftning. Å andra sidan ge en del rättsfall vid handen, att högsta domstolen ansett sig ha en befogenhet att pröva den »materiella» grundlagsenligheten hos en författning.[3] I dessa fall var fråga om administrativa författningar. Högsta domstolen måste

---

[1] MALMGREN, Sveriges förf. II s. 142. Jfr REUTERSKIÖLD, Grundlagarna I s. 81 och 33.

[2] MALMGREN a. st.

[3] Se NJA 1928 s. 88 och s. 125 samt 1934 s. 515. Det sistnämnda rättsfallet refereras i TfR 1937 s. 338 f. av justitieråden E. SANDSTRÖM och H. GULDBERG, vilka uttala, att HD här synes »hava medgivit domstols rätt att pröva författnings grundlagsenlighet». — Jfr även SUNDBERG i StvT 1930 s. 376 ff.

antas vara mindre benägen att förklara samfällt stiftad lag såsom ogiltig.[1] Politiska överväganden göra sig här gällande. Som regel torde väl högsta domstolen få antas vara obenägen att uppta en konflikt med den politiska makten genom att förklara en lag av större politisk betydelse såsom ogiltig. I vissa lägen kan domstolen dock tänkas vara beredd att ta en sådan konflikt, kanske just för att för framtiden säkra den befogenhet varom här är fråga.[2] Vi finna alltså, att något bestämt svar på frågeställningen nr 1 icke går att erhålla. Detta svävande läge har, som vi nedan skola finna, av Sundberg uttryckts så, att domstolarna ha en vidsträckt befogenhet men icke skyldighet att ingå i prövning av författningars giltighet. Denna formulering täcker dock icke riktigt verkliga förhållandet. Det beror nämligen icke helt av domaremakten själv om en författning befinnes ogiltig utan domaremakten är faktiskt härvid beroende av det allmänna politiska maktläget.

Vi skola övergå till att betrakta spörsmålet under frågeställningen nr 2: vilken inställning intar regeringsformen enligt sitt eget innehåll till frågan om domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar? Problemet har på ett klarläggande sätt behandlats av Sundberg.[3] Efter att ha redogjort för meningsmotsättningar som framkommit i svensk doktrin påpekar han, att däri för spörsmålets avgörande uppställda rättsliga distinktioner mellan »formell» och »materiell» prövning samt mellan prövning av utav konungen allena given författning och utav konung och riksdag gemensamt given sådan icke äro hållbara. Fråga uppstår t. ex. varför domstolarna tillerkännas rätt till prövning av RF § 38 och RO § 81 (»formell prövningsrätt») men icke av andra grundlagsrum. De författare, som uppställt dylika distinktioner, ha icke kunnat juridiskt förklara dem.[4] Sundbergs resultat blir, att »grundlagens text lämnar oss fria händer att låta domstol pröva författnings giltighet».[5] Sundberg uppställer så frågan om »en dylik prövningsrätts överensstämmelse med regeringsformens principer».[6] Han undersöker härefter författningens doktrinella grundvalar och betonar, att betydelsen av en domstolarnas prövningsrätt blivit större, sedan den reella motsättningen mellan konung och riksdag upphävts. Riksdagen utgör icke, som man ursprungligen tänkt sig, något »frihetens värn mot en maktlysten regering», då numera samma faktiska makt verkar genom regering och riksdag. »Det synes därför», skriver Sundberg, »vara i bästa överensstämmelse med regeringsformens byggnad, när man vill bevara dualismen genom att låta dom-

---

[1] Jfr MYRBERG s. 168 samt MALMGREN, Sveriges förf. II s. 142 f.

[2] Jfr STJERNBERGS skildring av den amerikanska högsta domstolens erövring av samma befogenhet, Ur staternas liv s. 68 ff.

[3] SUNDBERG, Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar, StvT 1930 s. 363 ff. — Jfr även den ingående framställningen hos MYRBERG s. 137—178.

[4] Jfr KELSENS konsekvent positivistiska behandling av frågan, Allg. Staatslehre s. 289 ff.

[5] SUNDBERG a. a. s. 371.

[6] SUNDBERG a. st.

stolarna vara den självständiga statsmakt, som skall övervaka grundlagarnas efterlevnad och sålunda övertaga rollen av folkfrihetens väktare.»[1] Genom att prövningsrätten erkännes blir grundlagen, uttalar Sundberg vidare, »icke blott några allmänna önskemål hos grundlagsstiftarna vid grundlagens antagande, men vars efterlevnad beror av Konungs och riksdags fria skön, utan grundlagen blir en verklig lag, över vars efterföljande den självständiga dömande makten äger vaka».[2] »Domstolarnas prövningsrätt blir garantien för grundlagarnas iakttagande.»[3] Sundbergs framställning synes ge det utan tvivel riktiga svaret på frågan om den ställning till det här behandlade problemet som regeringsformen enligt sitt eget principinnehåll intar. De handlingsregler regeringsformen uppställer och den omständigheten, att domaremakten däri givits en självständig ställning såsom ett av de konstitutionella organen, gör, att högsta domstolen, såväl som konung och riksdag, tänkes ha att handla i enlighet med författningen, oberoende av övriga statsmakter. Därav följer då »befogenheten», *men också* »*skyldigheten*», för domaremakten att pröva författningars grundlagsenlighet.[4]

---

[1] SUNDBERG a. a. s. 372.

[2] SUNDBERG a. a. s. 375.

[3] SUNDBERG a. st.

[4] Det må anmärkas, att om man överhuvudtaget tillerkänner domstolarna någon rätt att pröva, huruvida konung eller riksdag eller båda dessa statsmakter gemensamt ställt sig grundlagarna till efterrättelse eller icke, så har man redan erkänt domstolarna såsom konstitutionellt kontrollorgan. Sådan inkonsekvens som Sundberg påtalat hos en rad författare framträder därför också hos Malmgren, då han å ena sidan tillerkänner domstolarna en viss prövningsrätt, men å den andra bestämt hävdar, att »varken domstolarna eller andra myndigheter fått till uppgift att övervaka författningen». Se MALMGREN, Sv. förf. II s. 140 ff. Jfr även NAUMANN, Statsförfattningsrätt III, s. 120 ff. »Lagstiftande makten», heter det hos Naumann (s. 122 f.), »är, så långt dess funktioner räcka, den högsta i staten; den föreställer hela nationen, den bestämmer själva stats- och rättsordningen, och de lagar, den stiftar, samt vilka den således måste antagas hava funnit stå i harmoni med statens författning, äro oantasteliga av varje annan lem i statsorganismen.» Annan mening BLOMBERG i TfR 1896 s. 78 ff. Jfr dock hans uttalande a. st. s. 63 f. STJERNBERG gör gällande (Ur staternas liv s. 179 f.), att en generell befogenhet för domstolarna att pröva lagars grundlagsenlighet »historiskt sett» måste anses »oförenlig med svensk rättsuppfattning». »De grundlagsstiftare», fortsätter han, som 1809 inrymde en befogenhet åt riksdagens opinionsnämnd att avlägsna medlemmar ur högsta domstolen, »hade säkerligen icke tilltänkt denna domstol något dylikt prerogativ». Förmodligen ha 1809 års grundlagsstiftare alls ej särskilt reflekterat över denna fråga (Jfr WIDELL i StvT 1903 s. 85). Detta hindrar icke, att en prövningsrätt ter sig icke blott såsom förenlig med utan även som en naturlig beståndsdel i det maktbalanssystem de faktiskt sökte konstruera. Jfr ock vad MYRBERG uttalar å s. 143 ff. STAAF förklarar kategoriskt (Det dem. statsskicket I s. 374), att domstolarna i Sverige »icke lägga sig i, huruvida en lag som blivit av statsmakterna beslutad och i behörig ordning utfärdad, överensstämmer med grundlagarna eller icke». Domstolarna sägas anse, »att grundlagarnas föreskrifter äro avsedda att tolkas av statsmakterna själva». Domaremakten är alltså enligt Staaf icke någon »statsmakt».

REUTERSKIÖLD har i Statsregementet, s. 194, uttalat, att »frågan om grundlagsenlighet eller grundlagsstridighet praktiskt avgöres av Kungl. Maj:t och Riksdagen allena». Han

Vi finna emellertid nu, att den vidsträckta prövningsrätt för domstolarna, vartill man på detta sätt når fram, stämmer illa med de här ovan gjorda kalkylerna rörande den ståndpunkt domstolarna själva kunna antas komma att i aktuella fall inta. Sundberg hävdar, att domstolarna kunna företa eller underlåta ett nullitetskonstaterande efter eget fritt bedömande.[1] Om nullitet skall av domstol konstateras, måste »bero på en prövning av vad rättssäkerheten eller andra betydelsefulla samhällsintressen, 'samhällsnyttan', kunna fordra», heter det. »Domstolarnas prövningsbefogenhet blir därför, såsom också i den svenska doktrinen framhållits, realiter ett politiskt bedömande, iklätt domens form.»[2] Resultatet av Sundbergs undersökning av regeringsformens principinnehåll ställes genom att Sundberg på detta sätt befriar domstolarna från skyldighet att

---

har emellertid sedermera ändrat mening. I och med 1909 års reform har den dömande makten erhållit en fullt självständig ställning och det erfordras nu endast att domstolarna ta sin befogenhet att pröva lagars grundlagsenlighet i anspråk. Se REUTERSKIÖLD i StvT 1918 s. 95 ff. Jfr ock följande not. MYRBERG uttalar (s. 153), att »en logisk tolkning av bestämmelserna i 1809 års RF skulle leda till en synnerligen omfattande rätt för domstolarna att pröva giltigheten av utfärdade lagar och författningar». Av intresse äro också justitieombudsmannen Theorells utläggningar i JO:s ämbetsberättelser för åren 1849 och 1851. Se härom MYRBERG s. 157 ff. Märk även principframställningen hos DUGUIT III s. 709 ff. — I 1941 års betänkande med förslag till ändrad lydelse av RF § 16 (SOU 1941: 20) beröres i texten behandlade frågan. De kommitterade anse sig (s. 16) icke böra uttala någon mening i densamma. »Huruvida i vårt land någon lagprövningsrätt tillkommer domstolarna, är», förklara de emellertid, »icke klarlagt genom bestämmelser eller praxis».

[1] SUNDBERG a. a. s. 375 f. — Under förhandlingarna vid det nordiska mötet för statsrätt och statskunskap i Stockholm 1930, där Sundbergs sedermera tryckta undersökning framfördes såsom föredrag, hävdade i diskussionen BRUSEWITZ, att domstolarna under inga förhållanden ägde diskretionärt bestämma över sitt handlande i ifrågavarande avseende med ledning av »den politiska nyttan». »Den allmänna rättssäkerheten bleve betänkligt rubbad, om domstolarne tillade sig dylik, med svensk rätt och rättsåskådning oförenlig diskretionär myndighet». TRYGGER instämde och uttalade, att »domstolarne måste döma efter lag och finge ej inrikta sin verksamhet efter den s. k. allmänna samhällsnyttans rättesnöre». Förhållandet vore »obestridligt, när man betraktade saken från juridisk synpunkt». Häremot hävdade REUTERSKIÖLD, att »våra domstolar ägde ur juridisk synpunkt befogenhet men ej skyldighet att ingå i prövning av lagars grundlagsenlighet». Se StvT 1930 s. 521 f.

Om man säger, att regeringsformens tankeinnehåll innebär, att domaremakten har »rätt» eller »befogenhet» att pröva lagars grundlagsenlighet, torde man ha att dra slutsatsen, att domaremakten enligt regeringsformen också har sådan »förpliktelse» eller »skyldighet». Regeringsformens tankeinnehåll är ju, att *även* högsta domstolen är ett konstitutionellt verkande organ. Var och en av statsmakterna har enligt samma tankeinnehåll att inrätta sitt handlande efter författningens handlingsmönster, icke att »diskretionärt» bestämma när så bör ske. Men, och detta är ett viktigt men, detta betraktelsesätt är rent doktrinellt. Det går icke att hålla domaremakten till att uppfatta »befogenheten» att pröva lagars grundlagsenlighet som tillika en »skyldighet». Vår författning fungerar icke så. Sakerna ligga juridiskt icke så till; och Brusewitz' uttalande, att rättssäkerheten bleve betänkligt »rubbad», om Sundbergs mening accepterades, är ohållbart i den mån Sundbergs mening återspeglar det *faktiska* rättsläget. Att detta faktiska rättsläge *konstateras* kan icke »rubba» på rättssäkerheten.

[2] SUNDBERG a. a. s. 376.

pröva författningars grundlagsenlighet i viss harmoni med det resultat, vartill ett »prognosbedömande» leder. Harmonien är dock icke fullständig. Det politiska bedömandet från domstolarnas sida måste nämligen, såsom vi nyss påpekat, antas komma att innefatta hänsynstagande icke allenast till »samhällsnyttan» av den i det särskilda fallet ifrågasatta lagens innehåll eller tillämpning utan också och särskilt till möjligheten för domaremakten att gentemot den politiska genomdriva sin mening. Skulle högsta domstolen finna att en författning är grundlagsstridig och är domstolen tillika av den meningen, att av sociala skäl författningen icke bör vinna tillämpning, kan domstolen i känslan av bristande faktiska maktresurser likväl komma att avstå från att ta en konflikt på denna sin mening. Det aktuella konstitutionella maktläget blir här ständigt av en avgörande betydelse.[1]

Den tredje frågeställningen återstår; vilka skäl kunna ur rådande sociala och författningspolitiska förhållandens synpunkt anföras för och mot en domstolarnas ifrågavarande befogenhet? Det kommer här att bli fråga om värdet av att domaremakten, och icke »den politiska makten», faktiskt har s. a. s. sista ordet i samhället. *Quis custodiet custodem?* Den frågan har den konstruktiva samhällsteorien ständigt ställt för sig och något svar har aldrig kunnat erhållas. Man kan väl genom författningspolitiska åtgöranden och statsrättsliga konstruktioner uppnå en viss balans mellan skilda i samhället verkande maktfaktorer. Men man kan aldrig komma därhän, att icke i varje tidsskede någonstädes en maktanhopning föreligger, som förmår mer än var och en av övriga maktcentra i staten. Vår fråga gäller nu, om en politisk supremati för den högsta domaremakten är eftersträvansvärd i det nuvarande svenska samhället. Ett svar torde förutsätta en värdering. Det gäller att söka bilda sig en uppfattning av följderna av en sådan domaremaktens supremati och att så värdera dessa. Vi ha sett, att Sundberg berört även dessa det stora problemets aspekter. Han formulerar det även politiskt starkaste skälet för prövningsbefogenheten sålunda: »domstolarnas prövningsrätt blir garantien för grundlagarnas iakttagande». Håller detta omdöme streck, skulle prövningsbefogenheten rentav vara oundgänglig för vårt författningssystems hållfasthet. Vi skola i det följande inskränka oss till en undersökning med hänsyn till argumentet i fråga och ställa oss alltså frågan, om en domstolarnas prövningsrätt verkligen blir en garanti för grundlagarnas hållande i helgd.

Om det inom ett lands rättsliv regelmässigt förhåller sig så, att domstolarna (i sista hand den högsta domstolen) pröva grundlagsenligheten av lagar och författningar, kommer en ny lag eller annan ny författning icke att på samma sätt som i länder, där en dylik prövningsbefogenhet icke erkännes, omedelbart vinna kraft av lag för det allmänna föreställningssättet. Åtminstone så snart tvivel kan uppstå om en författnings grundlagsenlighet — dylikt tvivel kommer förvisso i så fall alltid till uttryck vare sig inom de lagstiftande organen eller i pres-

[1] Jfr SUNDBERGS slutanmärkning, a. a. s. 384.

sen — har denna icke sin fulla psykologiska verkan, förrän högsta instansen fattat ståndpunkt till frågan om dess grundlagsenlighet.[1] Man kan därför säga, att domstolarna i sådana fall faktiskt ta del i lagstiftningen.[2] Vad först beträffar domstolarnas granskning av författningars *äkthet*, respektive »yttre formenlighet», kan, som redan anmärkts, sådan prövning sägas alltid äga rum. Härigenom endast konstaterar vederbörande domstol, att det aktstycke den tar till ledtråd vid en saks avgörande icke är ett falsifikat och vidare verkligen har de elementära yttre kännetecknen av en författning och icke är exempelvis blott ett lagförslag. Genom denna formella granskning kan knappast ens något deltagande i lagstiftning från domstolarnas sida sägas ske. Denna deras prövning, som sker s. a. s. i det tysta, återverkar icke på den allmänna inställningen till författningars »förbindande kraft». Här kan man icke heller tala om någon »garanti» mot den politiska makten. Snarare är det här fråga om en »garanti» emot usurpation i en eller annan form av den grundlagsenliga politiska maktens befogenheter enligt grundlagen.[3] Annat blir förhållandet emellertid redan, då det blir tal om författningars »inre formenlighet», om iakttagandet vid en författnings tillkomst av de i grundlagen härför stipulerade formerna, varvid vi dock bortse från fall av kompetensöverskridande, vilka lämpligen behandlas på samma

---

[1] Jfr CASTBERG i StvT 1930 s. 335. Se även de av FRIES (SvJT 1936 s. 349, resp. 1938 s. 514) anförda uttalanden av J. M. Gray, resp. Jerome Frank beträffande amerikanska förhållanden.

[2] Jfr SUNDBERG i StvT 1930 s. 376, där det heter:

> »Att sålunda domstolarnas gillande av en utfärdad författning blir en förutsättning för dess gällande kraft betyder uppenbarligen, att domstolarna deltaga i rättsbildningen. Detta bör icke kunna föranleda några betänkligheter. Denna funktion hava domstolarna av gammalt, i det rättspraxis faktiskt har betydelse av en viktig rättskälla.»

Någon oegentlighet ur författningens synpunkt behöver det icke vara, att domstolarna genom sin prövningsrätt faktiskt »lagstifta». Frågan gäller ju *vilken* den »lagstiftande makt» är som tillkommer konung och riksdag. Sistnämnda »makter» ha icke att lagstifta annat än *enligt grundlagen*. Detta är *deras* lagstiftningsmakt, vilken alltså icke läderas genom att domstolarna inskrida hindrande, om de gå utanför densamma. Ett motsvarande betraktelsesätt kan anläggas på det ovan i texten (s. 261 f.) berörda spörsmålet om exekutivens möjligheter att underlåta verkställighet av domar, som den finner lagstridiga. *Den* »dömande makt», som grundlagen förbehåller domstolarna, blir icke föremål för läderande, om exekutiven underlåter verkställighet av domstolsbeslut, *som stå i strid med lag*. Att märka är att de domsverkställande myndigheterna ju ständigt företa en granskning av domars äkthet, liksom också av deras »yttre formenlighet». Det går icke att lagligen vinna verkställighet på ett utslag, som förfalskats eller som t. ex. icke underskrivits. Det spörsmålet kan därefter uppställas, huruvida exekutiven är befogad att pröva grundlagsenligheten (jämte lagenligheten) av domaremaktens beslut. Inför närmare reflexion skall det visa sig, att det, när de yttersta författningsgarantierna analyseras, icke är så alldeles självklart, att exekutiven skulle sakna sådan befogenhet.

[3] Jfr OLIVECRONA, Lagen och staten s. 69.

sätt som fall av »materiell grundlagsstridighet».[1] Om domstolarna pröva huruvida t. ex. inom riksdagen det grundlagsenliga förfarandet i sina skilda detaljer iakttagits komma de att övervaka grundlagens iakttagande. De ta del i lagstiftningen. Men de göra det närmast såsom formexperter. Då riksdagen näppeligen i avsevärd grad kan sätta rättssäkerheten enligt grundlagarna i fara genom sitt interna förfarande, då den åtminstone i allmänhet icke kan ha något särskilt intresse av att sätta nu ifrågavarande formföreskrifter ur tillämpning och då den slutligen själv har tillgång till juridisk expertis, i allmänhet tillhörande domstolsbyråkratien, torde domstolsgranskning av den »inre formenligheten» hos lagar (liksom av motsvarande skäl också hos av konungen beslutna författningar) allenast betyda en onödig omgång i lagstiftningsförfarandet.[2] Domstolsgranskningen kan i dylika fall sålunda icke utgöra någon garanti av särskild betydelse för grundlagarnas iakttagande. De ifrågavarande formföreskrifternas iakttagande kan lämpligen betraktas som en konungens och (eller) riksdagens *res interna*.[3]

Återstår så vår huvudfråga, frågan om betydelsen av domstolarnas prövning av giltigheten hos författningar, som beslutits av för beslutet enligt grundlagen inkompetent myndighet eller vilkas innehåll står i strid med innehållet i grundlag. Domstolarnas prövningsrätt i detta avseende blir ju en garanti gentemot den politiska makten. Men blir den verkligen en »garanti för grundlagarnas iakttagande»? När man så antar, räknar man med den ovan (s. 255) berörda särskilda omsorg och konsekvens, varmed domaren i allmänhet ställer sig vad han uppfattar som »gällande rätt» till efterrättelse. Man menar, med allt fog, att domaren som regel icke i samma grad som den politiska maktens företrädare är benägen att »tumma på» lagarna. Domstolarna komma, tänker man sig, icke att ha andra intressen än det allmänna intresset av respekt för grundlagen. Nu har man emellertid att ställa sig frågan, vilken orsaken är till denna domarens särskilda inställning till lagarna. Den beror av hans juridiska kunskap och hans juridiska utbildning. Den beror utan tvivel också av hans utbildning i sitt yrke som domare och av hans fortsatta självständiga verksamhet som sådan. Denna verksamhet kännetecknas av att den generellt sett — undantag finnas ju och tilldra sig vanligen uppmärksamhet — är fri från vad vi i mera inskränkt mening kalla för *politiska* överväganden. Om nu domstolarna skulle utöva en vidsträckt kontroll över författningars grundlagsenlighet, skulle emellertid häri

---

[1] Om grundlagens kompetensföreskrifter åsidosättas t. ex. därigenom att en av konungen beslutad författning innehåller bestämmelser av allmän lags natur eller som strida mot innehållet i samfälld lag, har man, om den ifrågavarande författningens innehåll icke strider mot grundlag, att göra med »formell grundlagsstridighet». Blott om *grundlagsstiftarens* kompetens inkräktats på kan det vara tal om »materiell» grundlagsstridighet. »Materiell» blir dock prövningen alltid, såsom SUNDBERG framhållit (a. a. s. 368 f.), i den meningen, att den rör innehållet i ett grundlagsstadgande.

[2] Märk även lagrådets medverkan i lagstiftningen.

[3] Jfr ERICH i StvT 1930 s. 341.

komma att ligga ett av politiska synpunkter influerat handlande från domstolens sida. Domarnes skilda värderingar av sociala ting och sociala önskemål och strävanden liksom deras bundenhet vid skilda i samhället verkande och kämpande intressen skulle ta sig särskilda positiva uttryck.[1] Mot denna farhåga kan nu invändningen bli framförd, att den är överdriven; varför skulle domstolarna icke kunna tänkas, även när grundlagen är i fråga, såsom regel företa ett bedömande, som på samma sätt som när fråga är om »tillämpning» eller »tolkning» av lag i allmänhet håller sig tämligen strikt inom ramen för ifrågavarande lagbuds innehåll? Invändningen är — även om man bortser från sådana svårigheter som kunna uppkomma till följd av dels grundlagarnas speciella och ofta mångtydiga språk, icke sällan innehållande maximer, vilkas »tolkning» helt måste byggas på subjektiva värderingar, dels ock möjligheten av uppkomsten av mot varandra stående skilda utläggningar av grundlag, av vilka den dömande, respektive den politiska makten vidhåller sina som de riktiga — icke befogad när det aktuella författningsläget i Sverige tas till utgångspunkt för ett bedömande. Att domstolarna vid utförandet av sin grundlagsprövning skulle hålla sig strikt till en s. a. s. teknisk tolkning av grundlagen torde nämligen förutsätta verksamma kontrollmedel mot domaremakten från den politiska maktens sida. Saknas sådana — och i svenskt författningsliv äro kontrollmedlen mot domaremakten så försvagade, att de i detta sammanhang måste betecknas som helt frånvarande — är man, om en domstolarnas generella prövningsrätt faktiskt uppehålles, framme vid en domaremaktens politiska supremati; ett fritt spelrum är lämnat dennas egna maktsträvanden och för hävdandet genom dömandet av de politiska värderingar som besjäla domarkåren och enskilda domare. Och det är icke antagligt att domstolarna, tillerkända en okontrollerad politisk makt, skulle underlåta att ta denna i anspråk. Montesquieu's huvudtes att det är en evig erfarenhet, att varje människa, som har makt, är benägen att missbruka

---

[1] Se OLIVECRONAS kritik av särskilt Knophs uppfattning av innebörden av domstolarnas prövningsrätt, StvT 1925 s. 300 ff. — Jfr även WIDELL a. a. s. 91 f. ävensom CASTBERG a. a. s. 335. POUL ANDERSEN (StvT 1930 s. 361) nämner, att Ørsted uttalat, att det »ganske vilde forrykke alle borgerlige Forhold», om domstolarna skulle pröva lagars giltighet. Om Ørsteds fruktan, att prövningsrätten skulle sätta rättssäkerheten i fara, uttalar Andersen emellertid, att denna farhåga »vist sig ikke at have noget paa sig».

Från senare tid visar striden mellan Förenta staternas högsta domstol och presidenten Roosevelts socialpolitik huru med prövningsrätten de politiska värderingarna dra in i rättsskipningen. Se härom FRIES i SvJT 1936 s. 348 ff. ävensom notisen i samma årgång s. 376 f. rörande målet *United States v. Butler*. Jfr även här ovan s. 98 f. samt LASKIS intressanta redogörelse för de väsentliga inskränkningar i presidentens maktställning, som äro följden av högsta domstolens ifrågavarande prerogativ, The American Presidency s. 67—73. I nordisk juridik har Förenta staternas högsta domstol och dess konstitutionella ställning och politiska roll vidare behandlats av bland andra F. SCHJELDERUP i TfR 1938 och TfR 1940, CASTBERG i TfR 1937 och TINGSTEN i SOU 1941: 20 s. 37 ff. Hos DUGUIT III s. 731 lämnas en ganska utförlig förteckning över mera betydelsefull amerikansk litteratur i ämnet.

densamma, är här att bringa i åtanke.[1] I domens psykologiska motivationsprocess komma efterhand de »fria» faktorerna att dominera.

Vår mening är alltså, att erkännandet av en domstolarnas obegränsade prövningsrätt i nutida svenskt författningsliv under motivering, att denna prövningsrätt blir en garanti för grundlagarnas iakttagande, bygger på ett cirkelresonemang. Man tror på denna garanti därför att man utgår från domstolarnas relativa frihet från politiska inflytelser. Man förbiser, att *förutsättningen* för denna domarnes apolitiska inställning är bland annat just, att de *icke* utöva någon prövning av ifrågavarande slag.[2] Det hävdades ovan vid »prognos»-frågeställningens besvarande, att högsta domstolens ställningstagande i eventuellt uppkommande aktuella fall torde bli bestämt av politiska överväganden, att domstolen måste anses stå tveksam icke blott inför sin »skyldighet» utan även inför sin »rätt» i förevarande avseende. I en sådan tveksamhet kan ligga förståelsen för, att hävdandet och genomförandet i praktiken av en prövningsrätt skulle kunna antingen väcka regeringsformens kontrollmedel i opinionsnämndens eller riksrättens form till liv eller ock undergräva det allmänna förtroendet för domstolarna till den grad, att icke blott domstolarnas och överhuvudtaget »den byråkratiska maktens» ställning i samhället genom opinionens tryck förringades utan även rättsordningens herravälde i allmänhet bleve satt i fara. Betrakta vi den fria pressen som en tredje statsmakt, talesmannen för grundlagsstiftarnes »allmänna opinion», kan denna på antytt sätt indirekt stå hindrande i vägen för

---

[1] Se MONTESQUIEU s. 128. Det heter i *chapitre* IV av *livre* XI sålunda:

»La démocratie et l'aristocratie ne sont point des États libres par leur nature. La liberté politique ne se trouve que sans les gouvernements modérés. Mais elle n'est pas toujours dans les États modérés: elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir; mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait! la vertu même a besoin de limites.

Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Une constitution peut être telle que personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne point faire celles que la loi lui permet.»

[2] I sin avhandling »Om förutsättningarna för lagarnes upprätthållande» (Ur staternas liv s. 114—159) har STJERNBERG utförligt uppehållit sig vid den förutsättning en självständig och oberoende domarkår utgör. Då dessa så betydelsefulla synpunkter framföras förbises ofta, att hinder måste resas icke blott emot *främmande* politiska inflytelser över domarne utan även däremot, att domarnes *egna* politiska intressen och värderingar tränga in i deras dömande verksamhet. Domarkårens oberoende och självständighet är icke i sig självt en tillräcklig garanti. Motvikter i vågskålen äro ock nödvändiga. — Vad svenska förhållanden beträffar må också observeras, att en förutsättning för domarkårens oberoende brister därigenom att denna kår icke är på något bestämt sätt skild från ämbetsmannakåren i allmänhet. Den särskilda judiciella prägel, som annorstädes, t. ex. i anglosaxiska länder, kännetecknar domarne, saknas hos oss. Detta sammanhänger icke blott med svenska historiska, politiska och statsrättsliga förhållanden utan även med vår hittillsvarande ålderdomliga i hög grad administrativt utformade (skriftliga och hemliga) processordning.

att domstolarna skola tillägga sig en *politisk* maktställning. Skulle så ske torde en maktstrid vara att befara mellan domaremakten och pressen. Ur tryckfrihetens synpunkt är en ytterligare stegring av den byråkratiska maktens sociala inflytande överhuvudtaget icke lycklig. När domstolarna uppträda som politiskt verksamma, så som varit fallet t. ex. i Förenta staterna, representera de i allmänhet konservativa, mot pressfriheten misstänksamt inställda krafter och högborgerliga, mot genom pressen kämpande socialistiska eller eljest socialt radikala strävanden fientliga intressen.[1] Även med tanke på svenska förhållanden torde »den byråkratiska maktens» inställning till den »tredje statsmakten» vara sådan, att denna senare i lika eller högre grad kan se sig hotad av den byråkratiska som av den politiska makten, något som torde bestyrkas av senare års tryckfrihetsinskränkningar. Någon garanti av tryckfriheten enligt grundlagen eller överhuvudtaget av den fria pressens existensmöjligheter torde icke kunna inläggas däri, att den svenska domaremakten verkligen blev erkänd som en laglig granskare av författningars grundlagsenlighet.

En anmärkning må till sist göras. Om någon prövningsrätt eller i varje fall om någon generell prövningsrätt för domstolarna icke erkännes, blir, såsom Sundberg förutsatt, grundlagarnas efterlevnad helt beroende av den politiska makten och dess författningsrespekt. Dualismen i författningen har väl icke gått förlorad[2], men den politiska suprematin ligger hos den politiska makten. Detta behöver ju icke betyda, att grundlagarna icke bli aktade. Rättsmaskineriet är ju, som vi påpekat i tidigare sammanhang, sådant, att t. o. m. diktatorn blir »bunden» vid den författning det står honom fritt att avskaffa. Men det kan ligga relativt nära till hands för en okontrollerad politisk makt, ett envälde med andra ord, att komma på glid i fråga om respekten för en författning, vars »omvandling» lett till enväldet och varav stora delar blivit »döda bokstäver».[3]

---

[1] LASKI anger såsom den amerikanska högsta domstolens »historic function — the real achievement of Marshall», skyddet av »the rights of property», a. a. s. 70.

[2] »Den byråkratiska makten» saknar ingalunda inflytande över den politiska, även om domstolarna sakna möjlighet att hävda en befogenhet att granska författningars grundlagsenlighet. I det svenska samhället sådant det utvecklat sig efter »det demokratiska genombrottet» hos oss ha utövarna av den politiska makten kommit i mycket starkt beroende av byråkratien, som förser den med administrativa och tekniska möjligheter att fungera. Jfr ovan s. 229.

[3] Mot författningens innehåll stridande handlingar från den politiska maktens sida äro icke så ovanliga. Se från senare tid t. ex. det TFF rörande fall som behandlas av REUTERSKIÖLD i SvJT 1938 s. 405 ff.; jfr SCHLYTERS replik därsammanstädes s. 409 ff. Schlyter och de av honom åberopade riksdagsmännen ha enligt vår mening icke kunnat tillbakavisa vad Reuterskiöld i principiellt avseende hävdat rörande det grundlagsstridiga i det lagstiftningsförfarande varom i fallet var fråga. Erinras må ock om det ur författningens synpunkt exceptionella beslut, som regeringen på eget bevåg fattade 1938, enligt vilket åklagarna förbjödos att åtala personer, som förbrutit sig mot en viss gällande strafflag, vilken på detta sätt helt sattes ur funktion. Till följd av att högre som lägre åklagare respekterade det

Sker så kan det stadium snart ha nåtts, då författningen icke längre har livskraft och hänsyn till samhällslivets fortsatta lugn och fasthet kräver författningsrevision.

Särskilt om grundlagarnas tolkning.

I RF § 84 heter det: »Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas.»

Häri kan man nu se en avsikt hos grundlagens författare framträda, enligt vilken olika slag av i allmänhet brukade extenderande »tolkningar» skola vara uteslutna, när grundlagarna äro i fråga. Stadgandet hade tidigare sin plats i RF § 83, där det först hette, att »någon för framtiden gällande förklaring av grundlagarna» ej finge stadgas annat än i grundlagsstiftandets form. Därefter tillades anmärkningen om grundlagarnas tillämpning efter deras ordalydelse. Man ville tydligen, skriver Malmgren, härigenom »förhindra all egentlig *tolkning* av grundlag och ersätta denna med konungens och ständernas auktoritativa, i lagstiftningens form givna *förklaring*».[1] Restriktionen i fråga mister emellertid mycket av sin betydelse redan därigenom, att varje jurist måste säga sig, att även den restriktionen innehållande lagbestämmelsen ju skall tolkas.[2] Han uppställer för sig frågan, vad innehållet i RF 84 egentligen är. Hur skall tolkningsregeln tolkas? De tolkningar av lagrummet som alltså förekomma äro sådana, att dess påbud om tillämpning »efter ordalagen» uppfattas mycket fritt. Redan Naumann hävdar med utgångspunkt från våra grundlagsbestämmelsers mycket ofta oklara avfattning och skilda lagrums understundom efter bokstaven oförenliga ordalydelse, att RF § 84 icke innehåller annat, än att »*företrädesvis* den grammatiska tolkningen skall användas, men att då denna icke är tillräcklig, även må tillitas den *logiska*, som, när lagstadgandet är dunkelt, av lagens uppkomst, sammanhang och ändamål slutar till dess mening; därvid de regler, vilka gälla för lagtolkning i allmänhet, även äro på grundlagen användbara».[3] Malmgren framhåller, att grundlag tolkas »någorlunda efter samma principer som annan lag».[4] Reuterskiöld har uttalat, att föreskriften i RF § 84 »icke avser att utesluta en s. k. logisk tolkning till förmån för en s. k. grammatisk, utan blott att utesluta den subjektiva tolkningsmetod, som bygger på lagstiftarens mening och avsikt, och i stället kräva användning av den objektiva metod, som bygger uteslutande på lagens eget innehåll i dess logiska sammanhang».[5]

---

egenartade förbudet kom frågan om detsammas laglighet aldrig inför domstol. Här *kunde* en konflikt ha uppkommit. Jfr om fallet AK prot. den 6 maj 1939 s. 17 ff.

[1] MALMGREN, Sveriges förf. I s. 10. [2] Jfr ALEXANDERSON s. 9.

[3] Se NAUMANN, Statsförfattningsrätt II s. 8 ff.

[4] MALMGREN a. a. s. 11.

[5] REUTERSKIÖLD i Festskrift för Hermanson s. 71. Jfr även REUTERSKIÖLD, Grundlagarna I s. 160 f.

Malmgren, som menar att den tolkningsregel, som en gång nedlades i RF § 84, »proklamerar ett förbud mot annan tolkning av grundlagarna än den, som består i ett rent grammatiskt-lexikografiskt bestämmande av ordens betydelse», och därmed ett förbud mot s. k. logisk lagtolkning, kommer fram till att RF § 84 blivit »till sitt ursprungliga innehåll» obsolet. Så mycket av innehållet säges dock kvarstå, att, när ett frångående av grundlagens bokstav ifrågasättes, »större försiktighet» anses påkallad än vid tillämpning av annan lag.[1] RF § 84 torde nu icke kunna med fog sägas ha blivit »obsolet», ity att lagrummet utan tvivel alltjämt har viss betydelse för *domaren* som har att tolka grundlags innehåll. Han torde få anses iaktta viss »försiktighet»; han måste antas stå mycket tveksam inför faktorer som på honom verka motiverande för ett frångående av grundlagens bokstavliga innehåll. RF § 84 torde icke för honom framstå såsom ett lagrum som på grund av sedvana upphört att gälla. Även då politikernas tillämpning av grundlag är i fråga, saknar RF § 84 icke all betydelse; i varje fall åberopas lagrummet gång efter annan i den politiska debatten såsom grund för en viss urgerad, såsom av grundlagens bokstav följande angiven tolkning av dess innehåll. Å andra sidan är det ju uppenbart, att regering och riksdag, som gång efter annan faktiskt visat prov på tendenser att handla på sätt, som står i strid med grundlagen såväl enligt både grammatisk och logisk tolkning av densamma som enligt dess »anda», icke gärna kunna sägas känna sig på något särskilt besvärande sätt bundna av RF § 84.

Som vi redan flera gånger framhållit »tillämpas» författningen som regel mindre strikt än andra lagar därför att politikerna, som i betydande utsträckning äro dess uttolkare, icke gå tillväga enligt de mera fasta och objektiva principer, som kännetecknа domstolars lagskipning.[2] Vi framhöllo även, att det faktiskt kunde vara av visst värde att fältet för grundlags tolkning är särskilt fritt. Författningens och det av denna uppburna och för denna grundläggande samhällslivets bestånd kräver viss smidighet i dess tillämpning. Mer än annan lag, som relativt lätt kan ändras och vars innehåll är mindre fundamentalt, kräver författningen en tillämpning med öppen blick för sociala realiteter och författningens egen sociala funktion. John Marshall uttalade i ett mål 1819 (*Mc Culloch v. Maryland*), att »vi få aldrig glömma, att det är en *konstitution* vi tolkar, en konstitution som är avsedd att bestå genom släktled och att användas under de olikartade kriser ett mänskligt samfund utsättes för» och Schjelderup har med allt fog beskrivit dessa berömda ord som allmängiltiga vad beträffar principerna för grundlagstolkning.[3] Att den allmängiltiga regeln trots RF § 84 icke är främmande för svensk rättsuppfattning — vilket f. ö. vore ett onaturligt förhållande — framgår av det uttalande som i riksdagen den 4 juni 1940 gjorts av Lundstedt

---

[1] MALMGREN a. a. s. 11 f.

[2] Jfr ovan s. 255 f.

[3] Se SCHJELDERUP i TfR 1938 s. 21 f.

rörande bland annat just RF 84.[1] Lundstedt hävdade, att grundlagen liksom annan lag måste tolkas med hänsyn till de realiteter, utan vilka lagens bokstav icke skulle kunna ha någon som helst kraft. En tillämpning av grundlagen, som skulle leda till undergång för de krafter, vilkas verkan i samhället utgöra förutsättningen för författningens upprätthållande, kunde icke förnuftigtvis sägas vara auktoriserad av grundlagen. En ovillkorlig bundenhet av grundlagens bokstav måste leda till rena absurditeter. Den av Lundstedt i det ifrågavarande anförandet utförligt framlagda argumentationen jävas icke och det faktiska förhållandet, att grundlagen av den politiska makten *icke* tillämpas efter ordalagen, då så anses olyckligt, rubbas icke av påståenden om det »otillfredsställande» och »ur rättssynpunkter betänkliga» i försök att ur undersökningar av grundlagens faktiska sociala funktion vinna ledning för grundlagsstadgandens tolkning i aktuella fall.[2]

Tryckfrihetsförordningens grundlagsnatur.

Vi anmärkte ovan (s. 249 f.), att tryckfriheten icke är något annat än en blott faktisk frihet att handla utan att riskera påföljder i en eller annan form från offentlig myndighets sida. Då vi tala om tryckfrihet, avse vi friheten att trycka eller låta trycka skrifter samt att sprida eller låta sprida tryckalster. Denna frihet är såtillvida kvalificerad, anmärkte vi även, som den är — i viss utsträckning — »skyddad» eller »garanterad» av författningen. Det är icke fråga om någon »rättighet» som på detta sätt förlänas »skydd». Visserligen framstår tryckfriheten som en »rättighet» inför den enskilde, eftersom det konsekventa upprätthållande av grundlagen, varmed han anser sig kunna räkna, skänker en alldeles särskild trygghet åt hans »tryckfrihet». Det centrala är emellertid på tryckfrihetens område icke denna den enskildes trygghetskänsla i och för sig. Det centrala utgöres av de samhälleliga utverkningarna i stort, inneslutande de enskildas rättsliga trygghet, av att de handlingsmönster, som tryckfrihetsrätten utgör, regelmässigt följas. Dessa utverkningar, »tryckfrihetens sociala funktion», bli avgörande vid tryckfrihetsrättens bedömande vare sig fråga är om dess »tolkning» eller det gäller en undersökning *de lege ferenda.*

När vi här syssla med tryckfrihetens »konstitutionella natur», ha vi till en början sökt efter de författningspolitiska realiteter, som gömma sig bakom grundlagsbegreppet såsom garantisystem med avseende särskilt å tryckfriheten. Vi ha därvid sett, att grundlagarna enligt sitt eget innehåll icke kunna ändras utan iakttagande av särskilt stränga formaliteter. Vi ha också sett, att skilda sociala, däribland institutionella, krafter äro verksamma såsom »garanter» av

[1] AK prot. den 4 juni 1940 s. 4 ff.

[2] Jfr HERLITZ' karakteristik av Lundstedts i riksdagsanförandet framförda mening, Festskrift för Stjernberg s. 114.

efterföljden av de handlingsmönster som grundlagarna innehålla, däribland reglerna med de nämnda formaliteterna för grundlagsändring. När det heter, att tryckfriheten är grundlagsskyddad, betyder detta, vad beträffar svensk rätt, framför allt att TFF:s bestämmelser icke kunna förväntas bli ändrade eller eljest satta ur spel annat än i grundlagsändringens form. Detta förhållande ger särskild fasthet åt tryckfrihetsrätten.

Denna »fasthet» i tryckfrihetsrätten hänför sig till bedömandet av sannolikheten för upprätthållandet av en faktisk ordning, i vilken de i författningen innehållna tänkta handlingsreglerna iakttas som handlingsmönster. Grundlagarnas »rigiditet» möjliggör vissa bestämda kalkyler angående lagens innehåll för viss tid framåt, förutsättande att rigiditeten iakttas. »Garantierna» kring innehållet i grundlagarna ge särskild styrka åt antagandet, att detta innehåll ej kommer att ändras i annan än av dem själva angiven ordning, alltså att »rigiditeten» faktiskt blir iakttagen, samt också åt antagandet, att de handlingsmönster i grundlagarna, som angå tryckfriheten, komma att regelmässigt läggas till grund för faktiskt handlande. Iakttas beständigt ändringsbestämmelserna och iakttas de handlingsmönster, som uppställas i RF § 86 och TFF, kan tryckfrihetens reella innebörd ganska exakt anges genom undersökningen av dessa handlingsmönster. Till en sådan undersökning återkomma vi i följande avsnitt. Emellertid är det inom rättslivet aldrig fråga om en hundraprocentigt exakt tillämpning av lagarnas handlingsmönster. Och just när det gäller grundlagarna måste de särskilda omständigheter beaktas, som vi beskrivit såsom författningens »garantier» eller de skilda »statsmakternas» kontrollmedel gentemot varandra. Dessa kontrollmedel äro verksamma blott under vissa förutsättningar. De förlora sålunda sin betydelse, om full samstämmighet föreligger mellan kontrollerad och kontrollant. Författningsgarantierna förlora också i betydelse därmed att det reella maktunderlaget för en »statsmakt» försvagas eller, till sist, kanske förintas. Med tanke på svenskt författningsliv torde kunna sägas, att under normala politiska förhållanden de i särskilt TFF till tryckfrihetens skydd uppställda handlingsreglerna skapa särskild trygghet åt tryckfriheten.

Under mindre normala tider blir förhållandet ett annat. Vi ha erfarit det under krisåren efter 1939.

Vissa delar av tryckfrihetsrätten äro enligt sin natur särskilt ägnade att påverkas av yttre svårigheter, krig eller krigsfara, liksom av inre politiska kriser. Att praktiskt taget hela pressrätten är av grundlagsnatur medför att även de i och för sig mindre politiskt känsliga delarna av denna få känning av de störningar, varför i sådana tider särskilt författningen utsättes.

Såsom Olivecrona betonar i »Om lagen och staten» blir ett rättssystem ofta tämligen oberört trots att författningen upphäves genom en revolution. Olivecrona skriver härom:

> »Respekten för en lag kan mycket väl överleva de orsaker som ursprungligen utgjorde dess upphov. Andra orsaker komma till och vidmakthålla re-

> spekten. När en lag har blivit en del av ett samhälles struktur, växa talrika intressen upp omkring den. Den kan därför inte vräkas åt sidan utan att störningar uppstå. Vid en revolution äro också de nya härskarna nästan alltid intresserade av att åtminstone provisoriskt övertaga det mesta av den gamla rättsordningen. För att en lag skall kunna upprätthållas behövs det alltid att man har *någon* grundlag som respekteras. Men det kan mycket väl vara en annan grundlag än den som fanns vid tiden för lagens tillkomst.»[1]

Den lagstiftning om t. ex. civila rättsförhållanden som existerar kastas icke alltid överända ens av en revolution. Och de efterhand skeende ändringarna i de politiska intresse- och maktförhållandena och de politiska åskådningarna verka blott efter relativt lång tid på lagstiftning av denna karaktär. Civilrätten reagerar mycket trögt. Mindre trögt reagerar t. ex. straffrätten. Författningsrätten och annan offentlig rätt, t. ex. delar av förvaltningsrätten, finansrätten och näringsrätten, reagera betydligt snabbare. Dessa rättsområden äro mer utsatta för de kontinuerliga politiska förändringarna och en revolution åstadkommer inom dem i allmänhet en total omvandling. Bland annat till följd av sin grundlagskaraktär har TFF icke blivit föremål för reformer, som anpassat den efter de oerhörda sociala och ekonomiska omstörtningar på pressens område som ägt rum under 1800-talet och 1900-talets tilländagångna skede. Vår pressrätt har på intet sätt anpassats till rådande författningspolitiska, sociala och allmänt politiska förhållanden. Kring den ha inga intressen konsekvent byggts upp, den har icke blivit en fast beståndsdel av vårt samhälles struktur. Konservativa krafter bära icke upp den. Och dess egenskap av att så gott som hel och hållen vara grundlag utsätter den, man kunde säga automatiskt, för de plötsliga omvandlingar en revolution eller annan häftig politisk omvälvning kan medföra på författningsrättens område. Detta är medaljens frånsida, »grundlagsskyddets» risker. Förhållandet har mindre betydelse vid ett statiskt bedömande, då man analyserar den bestående författningen och allenast har att för tryckfrihetsrättens del göra de reservationer som föranledas av grundlagsbestämmelsers art och den speciella tillämpning som i allmänhet ges åt dem. Vid ett rättspolitiskt bedömande bör man emellertid fästa vikt vid att en »medborgerlig rättighets» inskrivande i författningen kan göra den »misstänkt» för framtiden och att dess närmare utformning i allmän, sig efter de sociala förhållandena kontinuerligt anpassande lag kan utgöra ett effektivare skydd än en uttömmande reglering av dess innebörd och konsekvenser i författningen själv.

Tryckfrihetsförordningens bristande anpassning efter moderna förhållanden är en följd av bland annat dess grundlagskaraktär, som medfört ett slags artificiell, alltså icke socialt motiverad tröghet hos tryckfrihetsrätten. Olägenheterna härav, nyss berörda, ha givit anledning till diskussion. En utväg för undanröjande av dessa olägenheter är att över hela linjen uppmjuka grundlagssystemet. Det har t. ex. varit förslag om underlättande av möjligheterna till grundlags-

[1] OLIVECRONA s. 68 f.

ändring.[1] En uppmjukning kan också ske genom inrättandet i vår författning av undantagstillstånds- och krigstillståndsinstitut, möjliggörande att i krig eller eljest i tid av särskilt politiskt allvar exekutiv och legislatur erhålla mer vidsträckta befogenheter än under normala förhållanden. Under riksdagarna 1939, 1940 och 1941 har till följd av de utrikespolitiska förhållandena en omfattande s. k. beredskapslagstiftning kommit till stånd.[2] För denna är utmärkande att den kan sättas i tillämpning under speciella förhållanden, »krig», »krigsfara», »utomordentliga, av krig föranledda förhållanden» o. s. v. eller att i de i kraft varande bestämmelserna själva bland förutsättningarna för ett stadgandes tillämpning nämnes rådandet av utomordentliga förhållanden av dylikt slag. Av förstnämnda typ, »fullmaktslagens», är t. ex. lagen den 9 januari 1940 om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. Enligt förordningen om transportförbud har Kungl. Maj:t befogenhet att under angivna utomordentliga förhållanden i viss föreskriven ordning förordna om sådant förbud. Frågan om dylika förhållanden äro förhanden avgör alltså Kungl. Maj:t, d. v. s. *regeringen*. Då TFF 3: 10, andra stycket förbjuder kungörande »under krigstid eller vid krigsfara» av underrättelser, vilkas offentliggörande Kungl. Maj:t förbjudit, har detta stadgande till konsekvens, att *domstolarna* ha att avgöra om »krigsfara» föreligger. Enligt TFF § 6 ha konung och riksdag författningsenlig befogenhet att stifta lag om vissa särskilda inskränkningar av tryckfriheten, vilken efter beslut av konung och riksdag träder i tillämpning under förutsättning att riket befinner sig i »krig eller krigsfara». Här ha *regering och riksdag* att bedöma, om »krigsfara» föreligger.[3] Att lagstiftning av detta slag lämnar visst spelrum åt godtycket och kan medföra divergenser mellan olika statsorgans ståndpunktstaganden är klart. Begreppet »krig» är ännu så länge något så när entydigt[4], begreppet »krigsfara» däremot alls icke. Myndigheters proklamerande av, att »krigsfara» råder, är icke heller alltid, vare sig ur inrikespolitiska eller utrikespolitiska synpunkter, lämpligt. En redigare och även ur författningslivets synpunkt lyckligare lösning vore då införandet av möjligheten att — under övliga garantier — författningsenligt proklamera krigstillstånd samt, då politisk oro men dock icke krig råder, undantagstillstånd. Dylikt tillstånds proklamerande kunde då utgöra förutsättning för vissa inskränkningar i de enskildas friheter m. m. Behovet av att tillfälligtvis kunna lägga särskilda band på tryckfriheten vore på detta sätt tillfredsställt. Emellertid kvarstode dock olägenheter för kontinuerliga pressrättsreformer av TFF:s grundlagskaraktär.

---

[1] Se HERLITZ i motion FK nr 1 till 1940 års lagtima riksdag.

[2] Se om denna lagstiftning SvJT 1941 s. 503 samt HERLITZ i Festskrift till Stjernberg.

[3] Märk även RO § 30.

[4] Märk dock lagen den 4 oktober 1940 med vissa bestämmelser om livförsäkring m. m. vid krig, vars § 2 definierar »krigstillstånd» sålunda: »krig, vari Sverige befinner sig, eller annat förhållande, som av Konungen med avseende å denna lags tillämplighet jämnställes med sådant krig».

En annan utväg att motverka denna »tröghet» än det generella uppmjukandet av grundlagssystemet, är att undandra tryckfrihetsrätten dess grundlagskaraktär. Radikalt kan man då gå så tillväga, att tryckfriheten helt och hållet berövas sin konstitutionella förankring. Som den politiska utvecklingen synes visa är det under numera rådande förhållanden praktiskt sett ungefär detsamma, att i författningen endast bibehålla ett stadgande av typen »pressen är fri» el. dyl. Hos oss torde så radikala utvägar icke ha på allvar övervägts i lagstiftningsarbetet. Redan vid 1853—54 års riksdag framlades en proposition om upphävande av TFF:s egenskap av grundlag och om stadgande, att frågor om dess förändring skulle behandlas enligt RF § 87. I grundlagen skulle dock bibehållas, utom ett fastslående av principen om allmän tryckfrihet, bestämmelsen att tryckfrihetsmål skola avdömas av jury, ett förtydligat förbud mot censur samt stadgande om rätten att offentliggöra allmänna handlingar. Rydin opponerar mot en reform av dylikt slag främst enär ståndsrepresentationen, som då hans arbete utkom alltjämt var rådande, ej gav ett verkligt uttryck åt hela folkets önskningar. Representationen behövde därför vägledas av en fri press, som bevakade folkets allmänna intressen. Om tryckfriheten kunde omvandlas genom ordinär lagstiftning vore den icke skyddad mot överrumpling. Pressen kunde bli för alltid slagen i tryckande bojor till följd av »en ögonblicklig uppbrusning» under intrycket av politiska kriser.[1] Man ser här den tankegången gå igen hos Rydin, enligt vilken pressen är en statsmakt, en konstitutionell maktfaktor, med den särskilda uppgiften »att förekomma förnyandet av regeringens och särskilda klassers forna usurpationer». Emellertid torde en avvägning mellan författningspolitiska och lagtekniska synpunkter här kunna ske, enligt vilken vår pressrätt disponerades efter modernare principer. Ett kortfattat, om ock ingalunda blott »ideologiskt» utformat grundlagsstadgande, en presslag i modern mening utan grundlagskaraktär samt tillämplighet med vissa i presslagen angivna modifikationer av allmän straff- och processlags bestämmelser också på pressen skulle utan tvivel utgöra den ur systematiska synpunkter mest tillfredsställande ordningen, vilken också skulle undanröja olägenheter som följa av tryckfrihetens grundlagsnatur enligt nu i Sverige rådande ordning.

[1] RYDIN s. 199 not. 1. Jfr även HIERTA III s. 145 ff.

III. Den svenska författningens tryckfrihetsbegrepp.

Tryckfrihetslagstiftningen.

Den lagstiftning, vars innehåll skall undersökas i syfte att vinna upplysning om den svenska författningens tryckfrihetsbegrepp, om beskaffenheten av de handlingsregler med avseende å tryckfriheten som tillhöra den svenska författningen, utgöres framförallt av TFF. RF § 86 innehåller en definition av tryckfriheten. I denna hänvisas till TFF. Då dessutom TFF själv utgör en del av författningen, blir helt självfallet det knappa och ofullständiga stadgandet i RF § 86 av underordnad vikt. Det har icke samma betydelse av en »författningsgaranti» av tryckfriheten, som likartade stadganden i sådana författningar, som icke innehålla något ytterligare om denna. Man har alltså att läsa RF § 86 och TFF jämsides, låt vara att stadgandet i RF från början varit tänkt såsom överordnat bestämmelserna i TFF.[1]

Till svensk presslagstiftning höra numera åtskilliga författningar, som icke äro av grundlags natur och som icke komma att behandlas här nedan. Dessa författningar äro främst tryckfrihetsprocesslagen, sekretesslagen och censurlagen. Dit höra också förordningen om transportförbud samt annan lagstiftning, som kan sägas »angå» pressen, t. ex. lotteriförordningen, författningar angående informationsväsendet m. m. samt slutligen även lagstiftning som kan vara subsidiärt tillämplig å förhållanden, som sammanhänga med tryckfriheten eller beröra pressen, t. ex. vissa lagrum i allmänna strafflagen eller i allmän processlag.

Alla lagrum i TFF äro icke av beskaffenhet att särskilt intressera ur konstitutionell synpunkt. I den följande framställningen skola vi söka inskränka oss till sådana bestämmelser i TFF, vilka äro ägnade att bestämma området för svenska medborgares frihet att trycka eller låta trycka skrifter samt att sprida eller låta sprida tryckskrifter utan att i anledning härav riskera påföljder eller ingripanden i en eller annan form från svenska myndigheters sida.

---

[1] RF är enligt sin ingress »rikets främsta grundlag». Enligt MALMGREN, Grundlagarna s. 12 måste RF tillerkännas vitsord, om motsägelse på någon punkt skulle föreligga mellan den och RO, SO eller TFF. Dessa senare ha enligt HAGMAN (s. 5) »en sekundär betydelse». REUTERSKIÖLD uttalar i sin grundlagsedition (I s. 161) allenast, att RF »betecknas vanligen som rikets främsta grundlag och intager enligt sitt eget innehåll — se t. ex. RF § 38 — en viss särställning».

Vi sysselsätta oss endast med svenska medborgares frihet. RF § 86 tillerkänner tryckfrihet allenast åt svensk man. Frågan om utländska medborgares tryckfrihet i Sverige komma vi att lämna därhän.

Innan vi ingå på denna systematiska framställning må det slutligen vara lämpligt att ange några principuttalanden i grundlagen angående tryckfriheten. Främst bland dessa kommer då RF § 86, som efter 1941 års lagändring har följande lydelse:

> »Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda, av tryckfrihetsförordningen ej förutsedda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla allmänna handlingar må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas.»

En del principdeklarationer i TFF ha under senare års lagstiftningsarbete utgått ur denna. Så är, som vi i den historiska framställningen sett, fallet med de inledande momenten i TFF § 2 i dess lydelse före 1937 samt den i deras ställe tillskapade TFF 1: 13, som utmönstrats 1941. Kvar står däremot ingressen till TFF samt den särskilda ingressen till TFF § 3. Till denna senare återkomma vi. I ingressen till TFF återges först (med vissa numera mindre intressanta diskrepanser) ordalagen i RF § 86. Därefter anges avsikten med TFF vara att — med reservation för åtgärder i anledning av »tryckfrihetens missbruk» — *»förklara var och en fritt och öppet, att ... sina tankar uttrycka och meddela i alla ämnen, i vad skrivart som helst, och evad föremålet skulle vara, detta rike enskilt, eller främmande länder, ett närvarande tidevarv eller de förflutna, levande personer eller avlidna».*

Förbudet mot preventiva åtgärder.

Det heter i RF § 86, att några av TFF ej förutsedda hinder icke få av den offentliga makten läggas för skrifters utgivande. I TFF 1: 1 heter det, att det skall stå envar svensk medborgare fritt att i tryck utge skrifter »med iakttagande av vad i denna lag finnes stadgat» samt »under villkor av helgd för andras rätt».[1]

I TFF 1: 3 ges en explikation av sådana åtgärder, vilka såsom hinder för skrifts utgivande icke äro tillåtliga. »Någon tryckningen föregående granskning av skrift», alltså censur, skall icke äga rum. Ej heller må något förbud mot tryckning meddelas. Det heter vidare, att skrift icke skall kunna före sitt utgivande

[1] Över sistnämnda uttryck vilar ett visst dunkel. I det tidigare TFF 1: 13 hette det »andras äganderätt» och därmed åsyftades den s. k. litterära ägenderätten. Enligt förarbetena till TFF 1: 1 i dess nuvarande lydelse (SOU 1939: 32 s. 37) *»inbegripes»* under uttrycket »andras rätt» »upphovsmannarätt till tryckt skrift». »Andras rätt» skall alltså innehålla något därutöver.

avfordras författare, utgivare, förläggare eller boktryckare. Icke heller skall något »för utgivningen eller tryckningen hinderligt inseende» över författare, utgivare, förläggare eller boktryckare vara tillåtet. Tryckfrihet utan tryckeri- och bokhandelsfrihet vore illusorisk.[1] Erfordrades privilegier för att idka boktryckeri- eller bokhandelsverksamhet vore ett hinder av den offentliga makten lagt för skrifters utgivande. Det måste därför uppfattas såsom en explikation av huvudstadgandet i RF § 86 och TFF 1: 1, då i TFF 1: 5 stadgas, att privilegier för boktryckeri ej skola erfordras. Även bestämmelsen i TFF 1: 6, att det skall stå var och en fritt att »sälja eller eljest utsprida tryckt skrift», är på samma sätt explikativ i den mån den utsäger, att var och en, oberoende av särskilda privilegier, är berättigad att driva handel med eller distribuera tryckta skrifter, d. v. s. att, såsom det hette i den gamla TFF 1: 12, intet hinder skall vara för bokhandels idkande.

Med det sagda är huvudregeln i svensk tryckfrihet angiven. Några hinder få icke läggas mot tryckningen eller mot utgivningen av skrifter.[2] *Utgivningen* framstår enligt de anförda stadgandena som »den kritiska tidpunkten». I TFF 1: 2 definieras denna tidpunkt så, att en skrift skall anses utgiven, »då den blivit såld eller annorledes spridd eller utlämnad till salu eller till spridande på annat sätt». Man torde få anse detta betyda, att skriften är utgiven, så snart något exemplar lämnat tryckeriet och icke allenast såsom granskningsexemplar tillställts justitieministern eller hans ombud[3] eller överlämnats till författare, utgivare eller förläggare i annat än spridningssyfte. (Jfr orden »*börjat* levereras» i TFF 4: 2).[4] Så snart skriften är sålunda *utgiven* äro hinder mot dess vidare utbredning eller bekantgörande tillåtliga enligt RF § 86 och TFF 1: 1. Kvarstadsåtgärder enligt TFF § 4 kunna företas ävensom konfiskationsåtgärder enligt TFF 3: 9 och 5: 13. Eftersom utgivning skett redan då en skrift utlämnats till bokhandlaren eller kolportören finnas ganska effektiva möjligheter att hejda en skrift, innan något exemplar av densamma kommit ut till allmänheten. TFF förbjuder icke ett »hinderligt inseende» över bokhandlare och kolportörer.

Vi berörde i tredje kapitlet det liberala kravet på icke blott tryck- och utgivningsfrihet i mera inskränkt mening utan även på en distributionens, kolportagets

---

[1] Jfr REUTERSKIÖLD, Samhällsförfattningen s. 130 f.

[2] Vad som förstås med »*tryckt* skrift» enligt TFF skola vi icke här ingå på. Enligt förarbetena till 1941 års lagstiftning avses, att begreppet »tryck» skall närmare bestämmas genom praxis. Se THULIN s. 9 f. Jfr HD:s utslag d. 16 okt. 1837, i BACKMANS lagsamling, supplementet s. 225, samt NJA 1904 s. 89, 1912 s. 196 och 1931 s. 338.

[3] Jfr NJA 1914 s. 432.

[4] Det torde numera icke få anses spela någon roll, om en tryckt skrift är avsedd allenast för viss sluten krets av personer. Även om så är fallet blir TFF tillämplig å densamma, så snart den »utgivits», t. ex. utlämnats från tryckeriet för spridning till personer, varför den avsetts. Denna konsekvens av 1941 års lagstiftning är måhända icke avsedd utan följden av ett förbiseende. Viss korrektion torde i sådant fall kunna ernås genom rättspraxis. Jfr THULIN s. 12.

och affischeringens frihet. Såtillvida existerar sådan frihet icke i Sverige, som sådana åtgärder, som överhuvudtaget äro tillåtliga mot pressen, kunna företas redan efter »utgivningen», alltså icke t. ex. först efter ett visst mått av faktisk spridning ägt rum eller eljest viss offentlighet redan vunnits åt en skrift. Det stadgas i TFF 1: 6, att det skall stå var och en fritt »att i bokhandel eller på annat sätt sälja eller eljest utsprida tryckt skrift, dock med iakttagande av vad i 4 § föreskrives». I TFF § 4 förbjudes spridande av kvarstadsbelagd eller konfiskerad skrift. TFF 1: 6 hade sin motsvarighet i TFF 1: 12 i paragrafens lydelse före 1941. I TFF 1: 12 hette det, att intet hinder skulle vara för bokhandelns idkande samt bland annat att inga andra hinder skulle vara för skrifts föryttrande än de i § 4 föreskrivna. Det har tidigare ansetts klart, att TFF 1: 12 innehöll något utöver förbudet mot hinder för bokhandels idkande t. ex. i form av privilegium som förutsättning härför. Lagrummet har ansetts innebära, att i allmänhet hinder icke få läggas i vägen för tryckta skrifters spridning. I rättspraxis har den meningen hävdats, att det icke ens vore tillåtet för offentlig myndighet att genom ordningsföreskrifter förbjuda handel med böcker.[1] Sistnämnda mening kan emellertid sättas under debatt. Som i så många andra avseenden i fråga om TFF synes Rydin ha träffat det rätta, då han hävdar att, ehuru TFF intet säger därom, utspridare av skrifter måste »anses underkastade de föreskrifter i allmän lag eller särskilda polisförfattningar vid fråga om försäljning på gator och allmänna platser, som till ordnings och säkerhets upprätthållande kunna vara stadgade».[2] Detta skulle innebära, att speciella föreskrifter angående just tryckta skrifters spridning icke skulle få uppställas. Och i varje fall skulle icke några förbud annorledes än i form av rena ordningsföreskrifter mot spridning av tryckta skrifter eller av särskild tryckt skrift få uppställas vid sidan av bestämmelserna i TFF § 4.[3] Rydin uppmärksammar detta, även då han understryker, att skrifters obehindrade spridning är »ett väsentligt villkor» såväl för författarskapet som för allmänhetens bildning samt att det till följd härav är av stor vikt i varje land, »att presslagarna fästa behörig uppmärksamhet på denna författares och allmänhetens rätt, samt genom uttryckliga stadganden

---

[1] Se NJA 1893 s. 361.

[2] Se RYDIN s. 254. — Olaglig är med denna tolkning knappast Ö. Ä:s på Kungl. Maj:ts nådiga befallning den 28 dec. 1815 utgivna kungörelse med förbud mot att på gator eller i portgångar utdela eller försälja tryckta skrifter med undantag för bönedagstexter och almanackor. Se om kungörelsen BACKMANS lagsamling III s. 49 samt RYDIN s. 253 n. 1 och HIERTA I s. 293 ff.

[3] RYDIN uttalar (s. 254 f.) att de i TFF 1: 12 förbjudna hindren äro sådana, »som kunna läggas i vägen för föryttringsrättigheten genom förbud vare sig för *vissa personer* att utsprida skrifter eller av föryttrandet av *vissa slag* av skrifter, men ej sådana hinder som, utan att äga samband med rättighetens utövning, kunna uppstå vid sättet för försäljningen av den föryttrare av skrifter liksom andra medborgare åliggande skyldighet att iakttaga de i lag och författningar stadgade villkor för ostört samliv».

garantera fri utbredning av alla skrifter, som ej äro av brottsligt innehåll».[1] Nu har Kungl. Maj:t emellertid nyligen hävdat en annan tolkning av TFF 1: 12. I propositionen med förslag till transportförbud för vissa tidningar[2] uttalades sålunda, att TFF 1: 12 blott avser »att göra själva tryckfriheten effektiv såsom ett medel att 'kungöra sina tankar' och lägga skrifter 'under allmänhetens ögon'» samt att stadgandet enligt ordalagen endast har *handeln* med tryckskrifter i sikte. Meningen med detta uttalande torde väl vara, att TFF 1: 12 i varje fall icke innebär något utöver förbudet mot ingrepp före utgivningen annat än att handeln med (rätten att driva handel med och rätten att överlåta) skrifter icke skulle få kringskäras, medan däremot t. ex. utspridning i form av transport av skrifter från ort till annan skulle kunna förhindras. Om tolkningen i fråga, som icke rimligen kan förenas med ordalagen i det äldre TFF 1: 12, läst i sin helhet, skulle tränga igenom också vid tolkningen av det gällande TFF 1: 6[3], skulle detta lagrum innebära allenast, att var och en har rätt att, i bokhandel eller på annat sätt, till annan person sälja eller eljest överlåta (dock ej utsprida i detta ords reella mening) tryckt skrift. Man har s. a. s. en frihet att förfoga över tryckt skrift genom rättshandlingar, men ej en frihet att ge tryckt skrift faktisk utbredning. Offentlig myndighet skulle enligt denna tolkning icke vara av TFF förhindrad att förbjuda överlämnande av tryckta skrifter från en person till annan, liksom genom förordningen om transportförbud vissa enskilda personer vid straffansvar förbjudas att transportera vissa tryckta skrifter från en ort till annan. Att en sådan lagtolkning, som mycket väsentligt begränsar tryckfrihetsbegreppet, icke är författningstrogen är emellertid uppenbart.[4]

Om någon »affischeringens frihet» talar TFF icke. Offentlig myndighet måste ha samma makt att förbjuda affischerande med (eller för) tryckt skrift som distribuerande av sådan. Någon rätt att vid offentlig plats anslå tryckt skrift eller att eljest där affischera sådan torde icke enligt grundlagen existera. Åt en sådan uppfattning har Kungl. Maj:t givit uttryck genom sin kungörelse med förbud mot att å allmän plats uppsätta löpsedlar m. m. rörande transportför-

---

[1] Se RYDIN s. 250 f.

[2] Prop. nr 57 till 1940 års lagtima riksdag s. 8 f.

[3] Observera att vid samma riksdag, som den i texten angivna argumentationen angående tolkningen av TFF 1: 12 framfördes, den ändringen i TFF föreslogs, enligt vilken i TFF 1: 6, som sattes i stället för TFF 1: 12, talas om frihet att »sälja eller eljest *utsprida*», alltså ej såsom i TFF 1: 12 blott »föryttra», tryckt skrift. Om transport av tryckta skrifter från den ena orten i landet till den andra icke faller under uttrycket »föryttra», så måste det dock svårligen kunna undgå att falla under uttrycket »utsprida». Var transportförbudet lagligt 1940, men är det efter lagändringarna 1941 icke längre? — TFF 1: 6 är emellertid såtillvida mera dunkelt som det icke så expressivt där som i det äldre TFF 1: 12 heter, att *inga andra hinder än de i TFF § 4 angivna* få vara för tryckt skrifts föryttrande.

[4] Den skulle strängt taget göra TFF § 4 överflödig. Varför i grundlagen i medborgarsäkerhetens intresse så ingående reglera kvarstadsinstitutet om allehanda spridningsförbud skulle vara tillåtliga vid sidan av detta?

bjudna skrifter.[1] Om en skrift är transportförbjuden eller icke spelar självfallet ur principiell synpunkt icke någon roll.[2]

Till »distributionens frihet» hör att som regel (undantag finnas ju) åtgärder från administrativ myndighets sida mot skrifters spridning blott äro provisoriska och att beslut om konfiskation skola fattas av domstol.

Från nu återgivna huvudregel angående förbud mot preventiva åtgärder mot pressen finnas i vår rätt vissa undantag. RF § 86 talar om vissa av TFF förutsedda hinder och avser därmed bestämmelserna i TFF § 6. Emellertid måste en annan möjlig begränsning av förbudet mot preventiva åtgärder uppmärksammas. *Vem* är det som förbjudes att lägga hinder mot skrifters utgivande? Grundlagen förbjuder t. ex. icke en förmyndare att med den verkan det hava kan förbjuda en sin myndling att utge sina skrifter. Den förbjuder icke heller en förläggare eller boktryckare att kräva rätt att utöva censur som förutsättning för att en skrift skall bli förlagd, respektive tryckt. Ansvarighetsreglerna äro tvärtom ägnade att nödga förläggare och boktryckare att uppställa dylika krav. RF § 86 besvarar själv frågan. Det är »den offentliga makten» som icke får lägga hinder i vägen för skrifters utgivande. Tolkningen av detta uttryck borde i och för sig icke vålla svårigheter. Statens organ eller andra med offentlig, av staten auktoriserad makt verkande organ få icke lägga hinder i vägen för skrifters utgivande. Förbud mot skrifts utgivande får t. ex. icke inläggas under föreskrivande av straffpåföljd. Beslag av manuskript får t. ex. icke ske hos boktryckare av exekutiv myndighet eller av organ, som äger sätta sådan myndighet i rörelse. Censur får t. ex. icke föreskrivas av statsmyndighet sålunda att skrift, som icke underkastas censuren, icke kan tryckas eller icke kan utges utan att detta medför straffpåföljd för utgivaren. I propositionen med förslag till förordning om transportförbud uttalas nu, att med »den offentliga makten» endast kan avses »ordningsmakten och rättsväsendet samt regeringen i dess funktion såsom högsta myndighet inom detta område», däremot icke till exempel kommunikationsverken.[3] Uttalandet är något dunkelt. Belysande dess innebörd är emellertid det förhållandet, att det åberopats som skäl för transportförbudets grundlagsenlighet. Meningen är ju att transportförbudet överhuvudtaget ej vidtagits av »den offentliga makten» och redan därför alltså icke berörts av RF eller TFF. Såsom ovan (s. 223) anmärkts måste ett sådant resonemang vara ohållbart med hänsyn till den monopolställning eller monopolliknande ställning

---

[1] Jfr RYDIN s. 255 n. 1 samt även NJA 1915 s. 515 och 1935 s. 113. Se även SOU 1935: 8 s. 162 f.

[2] Den ifrågavarande kungörelsens lagenlighet kan dock till följd av dess ensidiga inriktning mot vissa tidningar, de på grund av sitt *innehåll* transportförbjudna, bli diskuterad. Märk även det ovan (s. 223, not 1) berörda rättsfallet i SvJT 1941 nr 13, där kungörelsen tillämpats såsom innehöll den ett förbud mot *distribution*. Det straffdömda handlingssättet innefattade f. ö. näppeligen affischering med löpsedel eller innehållsförteckning.

[3] Prop. nr 57 till 1940 års lagtima riksdag s. 9.

staten intar på kommunikationslivets område.[1] Om staten vid laga påföljd förbjuder medborgarna att utan särskilt tillstånd, vilket mer eller mindre godtyckligt kan vägras, upprätta kommunikationslinjer, är det »den offentliga makten», som lägger hinder i vägen för skrifters spridning, om t. ex. bevis om genomgången censur (*imprimatur*) kräves som förutsättning för att de bestående statliga eller statligt oktrojerade kommunikationslinjerna skola få tas i bruk för transport av skrifter eller om transport helt enkelt vägras vissa skrifter. På ett motsvarande sätt är det »den offentliga makten» som lägger hinder i vägen för skrifters utgivande, om t. ex. telegrafverket kategoriskt vägrar befordra telegram eller telefonsamtal till eller från ett tidningsföretag eller ett förlag, eller vägrar sådan befordran försåvitt icke förlaget eller tidningsföretaget underkastar sig censur. Endast om det står var och en fritt att upprätta telefon- och telegrafinrättningar skulle ett annat resonemang ha *något* fog.[2] Även om staten icke inom ett kommunikationsområde intar en juridisk monopolställning, skulle den likväl genom särskilda krav, t. ex. på censur som förutsättning för skrifters befordrande med allmänna posten eller för anlitande av telegrafverket, kunna vålla ett sådant *faktiskt* hinder för skrifters spridning eller utgivning, att dess åtgärd måste anses företagen av »den offentliga makten». Nu har man ju att uppmärksamma, att grundlagsenligheten av förordningen om transportförbud icke *faller* på det *nu* sagda (utan sammanhänger med tolkningen av TFF 1: 6). Genom transportförbudet lägges icke hinder i vägen för skrifters »utgivande». Det är blott detta RF § 86 förbjuder »den offentliga makten».[3] Justitieministerns sätt att tolka sistnämnda uttryck skulle emellertid, om det godtoges, betyda, att såväl förbudet i RF § 86 mot preventiva åtgärder som övriga förbud i grundlagarna, t. ex. i TFF 1: 6 mot ingrepp mot pressen, gällde allenast »staten» i *vissa* skepnader. Härigenom skulle pressfriheten mycket väsentligt kunna inskränkas. Att tolkningen i fråga vedervågats i ett offentligt aktstycke måste därför uppmärksammas.

Undantagen i TFF § 6 från förbudet mot preventiva åtgärder avser dels till-

[1] Jfr även HERLITZ i Festskrift till Stjernberg s. 123 f.

[2] Alldeles icke har resonemanget i propositionen kunnat åberopas som motiv för transportförbudet. Det måste vara »den offentliga makten» som *bestraffar* den för enskild järnvägs eller enskild motorfordonstrafikinrättnings drift ansvarige person, som i strid med transportförbudet befordrar transportförbjuden skrift, liksom den person, som med posten eller statlig järnväg ivägsänder försändelse, som innehåller transportförbjudna skrifter.

[3] Man kan naturligtvis diskutera vad som är »hinder för skrifters utgivande». Explikationen i TFF 1: 3—6 kan härvid lämna viss ledning. — Med justitieministerns lagtolkning är inryckandet i TFF av förbudet mot privilegier å boktryckeri icke förenligt. Det vore ju enligt hans uppfattning knappast »den offentliga makten» som ingrepe, om privilegier infördes å boktryckeri varefter staten som boktryckare samt de privilegierade boktryckarna, därtill tvingade av staten, föreskrevo censur. Privilegieförbudet vore alltså med denna lagtolkning meningslöst, ett slag i luften. Man kan också tänka sig att staten monopoliserade tillverkningen av tryckmaskiner, varefter den förbjöd försäljning av sådana till vissa enskilda. Här skulle »den offentliga makten» icke verka! Åtgärden skulle vara förenlig med RF § 86!

stånd av krig, dels tillstånd av »krigsfara». Förbud mot utgivande av periodisk skrift kan meddelas endast under krig. Grundlag innehåller intet närmare om formerna för sådant förbuds meddelande, dess räckvidd o. s. v. Den särskilda tillämpningslagen, censurlagen, kan när som helst ändras genom samfällt beslut av konung och riksdag, dock att för Kungl. Maj:ts förordnande om lagens, och därmed utgivningsförbudets, trädande i tillämpning erfordras riksdagens samtycke med viss kvalificerad majoritet.

Det motsvarande gäller införandet av censur och införselförbud, dock att så kan ske redan vid »krigsfara». Oklarheten i den på detta generella sätt formulerade förutsättningen för grundlagsenligheten av förordnande om censur och införselförbud är ägnad att skapa risker för preventiva ingrepp mot pressen även under jämförelsevis normala förhållanden och i tvetydiga politiska syften. En viss osäkerhet vållas jämväl genom möjligheten för regeringen att förordna om censurlagens trädande i tillämpning utan att riksdagen kan inlägga sitt veto häremot, förrän efter trettio dagars förlopp.[1]

De repressiva åtgärdernas begränsning.

Att ingrepp mot pressen förbjudas före en viss tidpunkt i utgivningsförloppet betyder icke, att varje slags åtgärd från det allmännas sida skulle vara lagligen tillåten efter denna kritiska tidpunkt. Det är så, att *före* denna tidpunkt principiellt *inga som helst* åtgärder få vidtas och icke heller någon »tillsyn» utövas, medan *efter* densamma endast i TFF angivna eller eljest därmed klart förenliga ingrepp få ske, liksom den genom TFF inrättade tillsynen skall utövas. Preventiva åtgärder (hinder mot utgivningen) äro m. a. o. otillåtliga, repressiva (hinder mot spridningen och straffåtgärder) i viss utsträckning tillåtliga.

Det nyss behandlade stadgandet i TFF 1: 6 är av betydelse för bestämmandet av vilka repressiva åtgärder som äro lagligen tillåtliga. Det borde därför rätteligen ha behandlats först i nu förevarande sammanhang. För belysning av diskussionen om »distributionens frihet» och gränsdragningen mellan preventiva och repressiva åtgärder har det emellertid varit lämpligt att uppta det till granskning i samband med förbudet mot preventiva åtgärder. Vi funno, att dess innebörd var, att inga andra hinder mot tryckta skrifters spridning äro med grundlagen förenliga än de i TFF § 4 åsyftade ävensom sådana som sammanhänga med vissa allmänna ordningsföreskrifter. Den berörda, av justitieministern lancerade tolkningen av TFF 1: 6 (äldre TFF 1: 12), varav skulle följa att grundlagen icke skulle inlägga något förbud mot att hinder (genom ordinär lagstiftning eller

[1] Jfr om TFF § 6 Holm i StvT 1941 samt även ovan s. 217 ff. — Anmärkas må, att lagen icke tar ställning till frågan, huruvida genomgången censur befriar utgivare, författare, förläggare med flera från ansvar för den censurerade skriftens innehåll. Det är emellertid antagligt, att en jury i sådana fall skulle vara benägen att fria.

eljest) lägges i vägen för skrifters spridning i detta ords reella mening, kan icke anses hållbar. Den skulle f. ö. urvattna huvudregeln i så hög grad, att den närmare utformningen i TFF av de särskilda undantagen därifrån — de tillåtliga hindren mot spridning enligt TFF § 4 — icke skulle bli av större praktiskt intresse och vara ur lagteknisk synpunkt nära nog överflödig.

Till de tillåtliga repressiva åtgärderna höra utom de »hinder» mot skrifters spridning, som åsyftas i TFF § 4, även det straffansvar, som kan utkrävas i anledning av förekommet s. k. pressdelikt.

Kvarstad, konfiskation och indragning.

I TFF 4: 9 heter det, att den, som medan förordnande om kvarstad å tryckt skrift är gällande, med vetskap om förordnandet utsprider eller låter utsprida skriften, är att bestraffa. Så är enligt lagrummet ock förhållandet med den, som med vetskap om, att tryckt skrift förklarats konfiskerad, utsprider eller låter utsprida skriften. (Märk jämväl TFF 4: 14.) Härjämte effektiviseras förordnande om kvarstad eller beslut om konfiskation genom de verkställighetsåtgärder, varigenom skriften i fråga av exekutiv myndighet lägges under insegel eller beslagtas eller, då fråga är om konfiskation, förstöres. Den som »rubbar kvarstad» straffas, enligt 10: 21 strafflagen, även om straffbart utspridande ej föreligger (TFF 4: 9 *i. f.*). På angivet sätt få alltså hinder läggas mot skrifts spridning.

Huvudregeln är, att administrativ myndighet endast får förordna om provisoriska åtgärder mot skrifts spridning, d. v. s. kvarstadsåtgärder. Beslut om definitiva åtgärder skola fattas av domstol.

Förutsättning för kvarstad är enligt TFF 4: 4 att justitieministern eller hans ombud finner att genom tryckt skrift brott begåtts, vilket jämlikt TFF §§ 2 eller 3 kan medföra skriftens konfiskering. Kvarstad lägges alltså för att möjliggöra, att ett kommande konfiskationsbeslut blir effektivt. För att kvarstadsåtgärder så snabbt som möjligt skola bli dragna under domstols prövning, stadgas i TFF 4: 4 vidare, att kvarstadsförordnande för att vara gällande skall sist inom åtta dagar efter granskningsexemplars avlämnande »vara meddelat den som har att ombesörja kvarstadens verkställande i tryckningsorten». Sedan justitieministern meddelat eller fastställt kvarstadsförordnande skall skriften med underrättelse härom »ofördröjligen» överlämnas till J. K. Är ej inom åtta dagar därefter stämning uttagen eller ansökan jämlikt TFF 5: 11 om »objektivt förfarande» gentemot skriften gjord, upphör kvarstaden att gälla och skriften kan på nytt obehindrat spridas. Sedan stämning uttagits eller ansökan jämlikt TFF 5: 11 gjorts har rätten att, om yrkande från endera parten därom framföres, upphäva kvarstaden eller förordna om kvarstad, då sådan förfallit eller eventuellt tidigare icke blivit lagd.

Nu finnas vissa *undantag* från huvudregeln, att beslut om definitiva hinder mot tryckta skrifters spridning skola fattas av domstol. Ett sådant undantag

är indragningsinstitutet enligt TFF 4: 12—14, vartill vi strax återkomma. Ett annat undantag stadgas i *TFF 4: 11*. Sedan justitieministern meddelat eller fastställt förordnande om kvarstad å *utom riket på utländskt språk tryckt skrift*, skall han, om åtal eller ansökan enligt TFF 5: 11 ej följer, inhämta Kungl. Maj:ts befallning, huruvida kvarstaden skall hävas eller skriften inom viss tid vara ur riket utförd vid äventyr av konfiskation. I sistnämnda fall beslutar alltså Kungl. Maj:t definitivt. De i TFF 4: 4 angivna tidsfristerna böra gälla även i detta fall. Man får anse att justitieministern har att »ofördröjligen» efter det han meddelat eller fastställt kvarstadsförordnande antingen överlämna skriften till J. K. eller ock inhämta Kungl. Maj:ts befallning. — Ett ytterligare undantag från den angivna huvudregeln uppställes genom *TFF 5: 13*. Stadgandet, som gäller såväl i Sverige som i utlandet tryckta skrifter, meddelar Kungl. Maj:t befogenhet att, om en skrift blivit av främmande makts sändebud eller regering anmäld »såsom innefattande sådana ämnen, vilka kunna föranleda till missnöje hos andra makter», föranstalta om skriftens »sekvestrerande och indragning». »Sekvestrera» betyder, att skriften skall beläggas med kvarstad. Samtidigt skall den emellertid »indragas». Detta betyder, att skriftens spridning definitivt förbjudits, och är liktydigt med konfiskation. Upplagan fråntas boktryckaren och omhändertas för beständigt av staten. Att enligt lagrummets sista stycke boktryckaren till följd av kunglig välvilja kan erhålla någon ersättning, betar icke åtgärden dess natur av konfiskation. Vad boktryckaren kan erhålla är allenast ett slags gratifikation. *I TFF 3: 9* talas jämväl om konfiskation genom beslut av Kungl. Maj:t. Efter 1941 års lagändring torde TFF 3: 9 få anses etablera ett självständigt kvarstads- och konfiskationsförfarande vid sidan av det genom TFF 5: 13 möjliggjorda.[1] TFF 3: 9 gäller skrifter, som ej äro smädliga eller förgripliga och alltså ej kunna föranleda till åtal eller förfarande enligt TFF 5: 11, men genom vilka — enligt Kungl. Maj:ts uppfattning — »missförstånd med utländsk makt sig yppat». Förordnande om kvarstad kan i dessa fall meddelas av justitieministern. Kvarstaden skall gälla högst åtta dagar. Har konfiskationsbeslut icke fattats av Kungl. Maj:t inom åtta dagar efter kvarstadsbeslutet, upphör alltså detta att gälla.

I TFF 2: 10: 2 stadgas, att skrift, som utgivits i strid mot bestämmelserna i TFF § 2, må kunna — av domstol — konfiskeras. I de olika momenten av TFF § 3 anges skrifts konfiskation såsom en påföljd av »missbruk av tryckfriheten», varom rätten i samband med straffpåföljdens utdömande skall förordna. Konfiskation kan i undantagsfall ske även genom »objektivt förfarande» enligt TFF 5: 11.[2] TFF 4: 8: 2 innehåller en redogörelse för innebörden av konfiskation. Konfiskation innebär, heter det, att alla till spridning avsedda exemplar av

[1] Jfr dock CEDERSTRÖM i StvT 1941 s. 456. Se även om tolkningen av TFF 3: 9 och 5: 13 ovan s. 223 ff.

[2] Jfr § 6 i förordningen om transportförbud, enligt vilken paragraf skrift, som befordrats i strid med förbudet, skall vara »förbruten» och tillfalla kronan.

skriften skola förstöras samt att med »formar, stenar, stereotyper, plåtar och andra dylika, uteslutande för tryckning av skriften användbara materialier» så skall förfaras, »att missbruk därmed ej kan ske». Detta förfarande, att den genom konfiskationsbeslutet indragna skriften, jämte vissa medel för dess tryckning, förstöras, gäller såväl sådan konfiskation, som är beslutad av domstol, som konfiskation enligt TFF 3: 9 eller TFF 4: 11. Mera tveksamt kan vara om vid konfiskation enligt TFF 5: 13 skriften skall förstöras och jämväl medel för dess tryckning skola kunna få beslagtas och förstöras. Efter ordalagen talas ju här om skriftens »indragning». Emellertid torde detta uttryckssätt icke vara tillräckligt skäl att undandra enligt TFF 5: 13 konfiskerade skrifter från att förstöras; möjligheten enligt slutorden i lagrummet för boktryckaren att erhålla ersättning för tryckningskostnad och papper talar också härför. Undantag bör icke heller ske beträffande oskadliggörandet av materialier. Det är att märka, att någon tvekan om tillämpligheten av konfiskationsdefinitionen i TFF 4: 8: 2 å konfiskation enligt TFF 3: 9 icke föreligger. Om konfiskation stadgas i övrigt i TFF 4: 8: 1, att konfiskation, liksom kvarstad, blott skall gälla »band, del, nummer eller häfte, vari det som brottsligt ansedda förekommer». Frågan om konfiskationsåtgärdernas omfattning i fall, då den konfiskerade skriften *icke* är brottslig, lämnas alltså öppen. Konfiskationen torde emellertid då blott få gälla band, del, nummer eller häfte, vari det som givit anledning till konfiskationsbeslutet innehålles. I slutet av TFF § 3 heter det, att av konfiskerade skrifter ej mer får ånyo av trycket utges, än det som av domstol, som sist dömt i målet, ansetts för icke brottsligt. Om ny upplaga utges av en skrift, som genom beslut av domstol eller av Kungl. Maj:t konfiskerats, måste emellertid ny rättegång eller nytt administrativt konfiskationsförfarande inledas. Skriften behandlas som ny skrift.[1] Påbudet om förstörande av medel för tryckning av skrift, som förklarats konfiskerad, försvårar dock utgivandet av ny upplaga.

Vi ha sett, att »indragning» enligt TFF 5: 13 är att anse såsom konfiskation. »Äganderätten» till den tryckta upplagan — de tryckta exemplaren av verket — indras ju till kronan. Även i andra sammanhang talas emellertid i TFF om indragning. »Indragningsmakten» avsåg, så länge den existerade, påbud om inställande av skrifts utgivning. Den hade icke konfiskationskaraktär utan var snarare att jämföra med utgivningsförbud enligt TFF § 6. I själva verket synes det ligga närmast till hands just i dessa fall att tala om en skrifts indragning. Tidningen i fråga får icke längre utkomma. Dess utgivning inställes till följd av påbud av det allmänna. Tidningen indras. TFF använder emellertid icke längre termen i denna mening. Denna förekommer i TFF 4: 12—14 och även här kunde det lämpligaste uttryckssättet vara konfiskation. Fråga är om antimilitaristiska skrifter, vilka anträffas vid trupp eller ombord å flottans fartyg. Förordnande om indragning av dylika skrifter får meddelas av justitieministerns ombud eller, i Stockholm, av utav justitieministern för ändamålet tillsatt person samt, vid

[1] Se NJA 1886 s. 256.

avdelning av krigsmakten som ställes eller är ställd »på krigsfot», jämväl av högste befälhavaren. Tryckfrihetskommittén skall avgöra, huruvida sålunda meddelat förordnande skall äga bestånd. Har tryckfrihetskommittén fastställt förordnandet, torde de skrifter, varom är fråga, anses ha övergått i allmän ägo. De äro konfiskerade. Att märka är emellertid, att indragning enligt dessa lagrum blott avser de exemplar av skriften, som anträffas vid viss trupp eller visst fartyg. Annorstädes än vid trupp eller å flottans fartyg får skriften spridas utan något hinder av indragningsförordnandet. Sprides skriften vid annan trupp eller å annat flottans fartyg än indragningsförordnandet avsett, erfordras nytt sådant för att skriften skall kunna konfiskeras inom det nya spridningsområdet. Utspridare kan emellertid bestraffas enligt TFF 4: 14.

Straffansvaret för innehållet i tryckt skrift.

Tidigare (s. 103 ff.) framhöllo vi, att främmande lagstiftning i allmänhet är så utformad, att någon uppräkning av pressdelikten icke innehålles i författningen eller presslagen. Förhållandet är som regel, att varje i allmänna strafflagen kriminaliserat förfarande kan bestraffas även då det utförts med tryckpressens hjälp. Presslagarna innehålla emellertid särskilda regler, t. ex. om ansvarighet eller om processen, vilka äro tillämpliga allenast å pressdelikt. Den fråga som uppkommer är då: under vilka omständigheter är ett i strafflag kriminaliserat förfarande att anse som ett pressdelikt? Vi berörde spörsmålet på anfört ställe. De svar som inom skilda rättsområden lämnas ha det kravet gemensamt, att vid ett »egentligt» eller »materiellt» pressdelikt fråga skall vara om ett överträdande genom tryckt skrift av den allmänna yttrandefrihetens gränser.

I svensk rätt är frågeställningen icke alldeles densamma. Enligt RF § 86 hör till det väsentliga för tryckfriheten, att straff icke skall kunna åläggas svensk man för innehållet i skrift han utgivit i annat fall än om detta innehåll strider mot tydlig lag. Här fastslås sålunda grundsatsen *nulla poena sine lege.* I TFF 1: 1 heter det: »Ej må någon i annan ordning eller i annat fall än denna lag stadgar kunna för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas.» *För tryckt skrifts innehåll må sålunda icke någon kunna straffas i annat fall än om innehållet strider mot straffbestämmelse i TFF.* TFF innehåller nu en rad straffbestämmelser. I TFF § 3 anges uttömmande vad som är att anse som »missbruk av tryckfriheten». TFF 2: 10 innehåller straffbestämmelser bland annat för utgivande av allmän handling, som icke är offentlig. Vidare finnas i TFF en del andra straffbestämmelser, t. ex. för underlåtenhet att åsätta skrift boktryckaruppgift. I TFF § 5 anges den ordning, enligt vilken åtal skall ske för utkrävande av straff i anledning av brott mot TFF. Alla i TFF beskrivna brott utgöras nu uppenbarligen icke av sådana, som kunna sägas vara begångna genom tryckt skrifts innehåll. TFF:s mening är att endast de i TFF § 3 angivna »missbruken» av tryckfriheten äro att anse som »egentliga tryckfrihetsbrott» vid vilka man straffar »för skriftens

innehåll».[1] Brott begånget genom tryckt skrift kan otvivelaktigt bestraffas i andra än i TFF angivna fall och i annan än där angiven ordning. Det står sålunda klart, att en person kan straffas t. ex. om han använder en tryckt skrift som tillhygge mot annan person, som härigenom utsättes för misshandel, om han begår hemfridsbrott genom att kasta en tryckt skrift genom fönstret in i annans bostad eller om han verkställer en betalning genom att överlämna en genom tryck förfalskad sedel. Dessa exempel äro utrerade och drastiska. Uppenbarligen straffas man icke »för tryckt skrifts innehåll», då man ådömes straff för att ha misshandlat annan med hjälp av en bok. Men redan då fråga är om den falska sedeln börja svårigheterna för en gränsbestämning skönjas. I detta fall spelar ju innehållet av sedeln en avgörande roll för möjliggörandet av utpränglingen. Det är genom att ta del av innehållet av sedeln som mottagaren erhåller föreställningen, att han genom dess mottagande verkligen erhåller betalning, och det svikliga förfarandet kan genomföras. Den i svensk rätt aktuella frågeställningen är följande. Vad är innebörden av detta: att straffas för tryckt skrifts innehåll? Man kan icke straffas för tryckt skrifts innehåll i andra fall, än de i TFF tydligt angivna. Upphävdes t. ex. i TFF straffbudet i 3: 11 bleve i tryckt skrift framförda ärekränkningar mot enskild man straffria, ehuru muntliga ärekränkningar vore att bestraffa. Icke heller kan man för tryckt skrifts innehåll straffas i annan ordning än som säges i TFF. Däremot kunna straff, som icke avse tryckt skrifts »*innehåll*», utdömas enligt bestämmelser i strafflagstiftning vid sidan av TFF och i annan ordning än där säges.

Besvarandet av den nyss uppställda frågan vållar otvivelaktigt svårigheter. TFF:s knapphändiga ordalag lämna rum för skilda tolkningar och problemet torde icke ha grundligt genomtänkts av TFF:s koncipister. Överhuvudtaget måste man se till tryckfrihetsrättens regler som helhet, dess system, samt ta i övervägande utverkningarna av skilda lösningar. En rättstillämpning ägnad att motverka det sociala syfte, som avsetts med den genom TFF inrättade tryckfriheten, kan sålunda icke ge uttryck åt en acceptabel »tolkning» av förordningen.

Till en början må nu nämnas, att publicerande av skrift i strid med bestämmelserna i lagen om rätt till litterära och musikaliska verk icke kan utgöra något tryckfrihetsbrott. Man straffas här icke »för innehållet» i skriften. Ett motsvarande betraktelsesätt kan anläggas på publikationsbrotten enligt TFF 2: 10. Enligt äldre föreställningssätt utgjorde ju allmänna handlingar Kungl. Maj:ts »egendom» och det kan alltjämt anses, att utgivande i tryck av allmän handling, som ej enligt lag skall vara offentlig, utgör en förbrytelse jämförbar med brott mot lagen om rätt till litterära och musikaliska verk.[2] Jämväl offentliggörande av enskilt brev utan deras tillstånd, »som det angår eller tillhör», är därmed jämförbart (TFF 2: 9), medan förbudet i TFF 2: 8 mot offentliggörande av »enskilda anteckningar och berättelser av diplomatiska personer angående rikets

[1] Jfr TFF 5: 1 i dess lydelse före 1937 samt ALEXANDERSON s. 2 f. och s. 17 ff.

[2] Jfr dock ALEXANDERSON s. 4. Märk även REUTERSKIÖLD, Strödda uppsatser s. 42.

förhållande till främmande makter» närmast är jämförbart med förbuden i TFF 3: 10. Vill man anse brott mot TFF 2: 8 som ett »egentligt tryckfrihetsbrott», må så vara. Mål därom skall dock ej handläggas såsom mål angående »missbruk av tryckfriheten». — Enligt 12: 14 strafflagen straffas man för eftergörande av penningsedel, även om sedeln icke utgivits eller begagnats.[1] Utger man en genom tryck förfalskad sedel kan man icke som skydd mot åtals- och straffåtgärder åberopa TFF och icke heller påfordra, att målet skall handläggas enligt i TFF stadgade ordning. Man straffas icke »för innehållet» i sedeln, enär detta innehåll icke bestraffas som yttrande. Vi skola emellertid gå vidare.[2] Ett i litteraturen ofta anfört exempel avser bedrägeri begånget genom tryckt skrift. Om en person trycker och utdelar ett prospekt, vilket innehåller oriktiga uppgifter, varigenom annan person förledes till en förmögenhetsdisposition som för honom medför förlust, anses handlingssättet kunna bestraffas enligt 22: 1 strafflagen (om detta stadgande eljest är tillämpligt), oaktat bedrägeriet begåtts genom tryckt skrifts innehåll. Innehållet i skriften bestraffas icke här som sådant. Om de oriktiga uppgifterna lämnats muntligen skulle straff likväl icke ha utdömts för dem, om icke senare omständigheter tillkommit och förevaron av ett bedrägligt uppsåt ådagalagts. Osanning såsom sådan är icke straffbar. Man torde lämpligast förklara, varför ett tryckfrihetsbrott i det anförda exemplet icke bör anses föreligga, så, att innehållet i den tryckta skriften icke heller i detta fall bestraffas som yttrande. TFF 3: 12 innehåller bland annat, att inbjudan till deltagande i lotteriföretag bestraffas med dagsböter. Publicerandet av sådan inbjudan anses alltså som ett »egentligt» tryckfrihetsbrott. Denna uppfattning, enligt vilken inbjudan till deltagande i lotteri i tryckt skrift alltså icke utan särskilt stadgande i TFF skulle kunna bestraffas, beskriver Malmgren som »felaktig».[3] TFF ger emellertid klart uttryck åt den. Och därtill kan sägas, att när inbjudningen som sådan, själva det yttrande, varigenom uppmanas till lotterispel, straffbelägges, är det verkligen fråga om straff för skriftens innehåll såsom yttrande.[4] Vi kunna därför icke dela Malmgrens mening, att TFF här ger uttryck åt en »felaktig» uppfattning.[5] Det förhåller sig på ett motsvarande sätt med det i TFF 3: 13 tidigare ingående straffbudet mot utbjudande till salu av preventivmedel. Här förbjöds själva det yttrande, som utgjorde en uppmaning att inköpa preventivmedel, medan såväl försäljning och inköp som bruk av sådana var straffritt. Straffbestämmelsen borde icke ha kunnat lämnas vid sidan av

[1] Enligt lagen den 9 juni 1927 med förbud att sprida efterbildning av penningsedel får icke heller efterbildning av sedel, som lätt kan förväxlas med en äkta sådan, spridas.

[2] Jfr för det följande MALMGREN i StvT 1931.

[3] MALMGREN Grundlagarna s. 220. Jfr 1912 års tryckfrihetsbetänkande s. 152.

[4] Jfr NJA 1874 s. 197 och 1908 s. 399 och 418. En sak är, att en tidnings utgivare kan straffas därför att han lagstridigt *anordnar* lotteri, en annan att han icke annat än enligt TFF bör kunna åtalas och straffas enbart för en tryckt *inbjudan* till deltagande i sådant. Jfr patentlagstiftningskommitténs betänkande IV s. 434 f.

[5] Se även BLOMBERG i TfR 1896 s. 82 not 1.

TFF.[1] Emellertid har nu en i strid med den här hävdade uppfattningen stående sådan kommit till uttryck från statsmakternas sida i samband med 1931 års lagstiftning om illojal konkurrens.[2] Kriminalisering i allmän lag av uttalanden i tryckt skrift, som äro brottsliga »i helt annat avseende än såsom ett överskridande av den lagliga yttrandefriheten», kunde utan hinder av TFF ske. Det skulle vara med TFF förenligt att genom allmän lag straffbelägga handling, varigenom man i tryckt skrift lämnar en oriktig uppgift om en vara, allt i enlighet med innehållet i § 1 av 1931 års lag om illojal konkurrens. Här är faktiskt fråga om straffbeläggande av innehållet i tryckt skrift såsom yttrande. Man straffas för att man uttalar en oriktig uppgift. Det hade ställt sig något annorlunda, om, såsom ursprungligen föreslogs[3], icke tillkännagivandet av den oriktiga uppgiften i och för sig utan först tillhandahållandet av varan under den oriktiga uppgiften hade kriminaliserats. Inför denna officiella utläggning av TFF har man sålunda skäl till tveksamhet.[4] Om TFF begränsas till att avse fall, då innehållet i tryckt skrift straffas *såsom yttrande*, torde en viss, med TFF:s syften förenlig fasthet i dess tillämpning kunna ernås. De mera allmänna talesätten om att TFF blott gäller »yttrandefriheten i tryck» och att man därför kan straffas »för innehållet i tryckt skrift» då denna är brottslig i »annat avseende än såsom ett överskridande av den lagliga yttrandefriheten», synes erbjuda möjligheter för en lagtillämpning och en lagstiftning, varigenom den med TFF avsedda friheten, yttrandefriheten, faktiskt inskränkes.[5]

Jämväl en annan sida av problemet tryckfrihetsbrott eller icke tryckfrihetsbrott har i rättspraxis och i litteraturen uppmärksammats. Reuterskiöld fram

---

[1] Även om försäljning och inköp eller bruk av preventivmedel varit straffbart, hade straffbestämmelsen icke kunnat lämnas vid sidan av TFF. (Jfr prop. nr 147 till 1938 års riksdag.) Märk bestämmelsen i TFF 3: 7 med straff för bland annat »uppmaning till brott».

[2] Se i prop. nr 175 till 1931 års riksdag justitieråden Tiselius' och Stenbergs yttrande i lagrådet s. 45 ff. samt justitieministern Gärdes uttalanden s. 55 ff. Den härigenom hävdade meningen i fråga om TFF:s tolkning vann riksdagens bifall. Jfr därefter straffrättskommittén i SOU 1940: 20 s. 160 f.

[3] Se propositionen s. 18 ff.

[4] Jfr REUTERSKIÖLDS uttalande i FK den 16 maj 1931 s. 90 f. Jfr f. ö. även den följande debatten i kammaren samt REUTERSKIÖLD, Grundlagarna III s. 217. Se även patentlagstiftningskommittén a. st. samt Svenska tidningsutgivareföreningens yttrande häröver s. 63.

[5] Enligt vår mening är, i motsats till vad som bland annat av tryckfrihetssakkunniga 1912 och vid de anförda förarbetena 1931 till lagen om illojal konkurrens hävdades, ingalunda klart, att vid eventuell kriminalisation av försök till bedrägeri straff utan att TFF ändrats skall kunna ådömas den, som i bedrägligt syfte t. ex. låtit i en tidning införa en annons med oriktigt innehåll. Jfr v. LISZTS av ASK (s. 9) återgivna uttalande. Även om så vore möjligt skulle därav dock icke följa, att illojal reklam i tryckt skrift skulle kunna straffas obehindrat av TFF. Här är ju fråga om en fullbordad brottslighet, som består just i en oriktig uppgift. Fullt förenligt med TFF är däremot att i varumärkeslagen 1930 införts stadgande, enligt vilket obehörigt bruk av varumärke i tryckt skrift bestraffas vid sidan av TFF. Här utdömes icke straff för skriftens innehåll såsom yttrande.

håller i sin grundlagsedition, att den omständigheten, att ingen kan straffas för innehållet i tryckt skrift annorledes än enligt TFF, icke utesluter, »att den handling varigenom innehållet meddelats, kan, även om innehållet är straffritt, vara straffbar enligt annan lag eller författning». Han anmärker dock härtill, att praxis går i annan riktning.[1] På annat håll har Reuterskiöld mera ingående motiverat denna sin uppfattning. Om t. ex. en tjänsteman genom ett meddelande till en tidning åsidosätter sin tjänsteplikt, så kan han enligt Reuterskiölds uppfattning icke lagligen anses straffri härför, såvida meddelande inflyter eller föranleder en artikel i tidningen, men straffbar, om så icke blir fallet. Utgivandet skall bestraffas för sig enligt TFF, såvitt skriftens innehåll är straffbart enligt denna lag, och tjänstefelet skall i vanlig ordning bestraffas för sig.[2] TFF eluderar icke den »tjänsteplikt, enligt vilken någon viss omständighet icke får av tjänstemannen omtalas».[3] Mot Reuterskiölds uppfattning kunna vissa invändningar göras. Den »plikt» att icke omtala vissa saker eller att icke uttala sig på visst sätt, som kan åligga en tjänsteman, är icke av annan natur än t. ex. den »plikt», som till följd av bestämmelser i strafflagen åvilar var och en att icke ärekränka annan. Konsekvensen av Reuterskiölds uppfattning borde vara, att en person, som t. ex. till en tidningsredaktör omtalade något förhållande av beskaffenhet att kränka annans ära, skulle kunna straffas härför, även då omtalandet skett allenast i syfte att läggas till grund för en tidningsartikel. En person, som överlämnade sina uppgifter i form av ett skrivet manus, skulle på motsvarande sätt kunna straffas. Då författare av bidrag till en periodisk skrift enligt TFF ständigt går fri från ansvar för skriftens innehåll och författare av icke periodisk skrift är berättigad att förbli anonym samt straffpåföljd t. o. m. föranledes av att utgivare eller förläggare uppenbarar författares namn (numera enligt TFF 1: 15), kan det icke gärna vara med TFF förenligt, att författare likväl *beständigt* skall kunna straffas för *den* handling, varigenom han till utgivare eller förläggare meddelar sina uppgifter, och att som följd härav polisundersökningar för författares efterspanande skulle kunna bli lagligen tillåtliga. Självfallet kan en person, som muntligen utsprider ärekränkande rykten om annan, icke gå fri från straff härför genom att han jämväl i tryckt skrift, varför annan blir ansvarig, ger offentlighet åt samma rykten. Och lika självfallet kan icke en ämbetsman, som förbryter sig i ämbetet genom att omtala vad han har att hålla obrottsligt hemligt, undgå straff härför, om han blott tillser att hans indiskretioner någonstädes komma i tryck. Men författares meddelanden till utgivare eller förläggare måste anses såsom genom stadgandena i TFF privilegierade. För vad man i och för publicering meddelar en tidning (i hemlighet eller t. ex. i

[1] Reuterskiöld, Grundlagarna III s. 217.

[2] Se Reuterskiöld, Samhällsförfattningen s. 141. Jfr även Rydin i Ny svensk tidskrift 1887 s. 215 f., 221 ff. och 241 f.

[3] Jfr Reuterskiölds framställning i uppsatsen »Tryckfrihet och tjänsteplikt» i Strödda uppsatser I, Statsrätt och politik.

formen av en lämnad intervju) eller för vad man för publicering tillställer en förläggare eller boktryckare bör man icke kunna straffas enligt allmän lag.[1] En sådan mening har också tagit sig uttryck i rättspraxis.[2] Ansvarighetsreglernas utformning enligt 1941 års lagstiftning bör vara ägnad att befästa denna praxis. Emellertid har ett rättsfall förekommit, som synes innefatta ett brott mot densamma.[3] Fem dagar efter det ett par personer ingått äktenskap med varandra innehöll en Göteborgstidning en annons däri de nygifta på sedvanligt sätt meddelade »en gosses lyckliga födelse». Annonsen härrörde emellertid från annan person. Makarna instämde nu med yrkande om ansvar för ärekränkning denne, vilken till en tidningskiosk hade inlämnat annonsen i fråga. Rådhusrätten fann — efter invändning härom av svaranden — att »jämlikt bestämmelserna i TFF tidningens utgivare ensam vore underkastad ansvar för annonsens innehåll» och lämnade därför makarnas talan utan bifall. Sedan målet av hovrätten återförvisats till rådhusrätten, ogillade denna makarnas talan, enär svaranden icke genom annonsens avlämnande till biträdet i tidningskiosken kunde anses ha gjort sig förfallen till ansvar i åtalade hänseende och, jämlikt bestämmelserna i TFF, tidningens utgivare ensam vore underkastad ansvar för innehållet i den i tidningen införda annonsen. Hovrätten fällde emellertid svaranden, enär han

[1] RYDIN skriver (s. 208):

> »Varje medborgare kan sålunda känna sig trygg i avseende på den befattning, han tagit med en skrifts utgivning och spridning, till dess *den* i enlighet med den rättegångsordning, som i T. F. stadgas, och enligt de stadganden om tryckfrihetsmissbruk, som i T. F. innehålles, blivit åtalad och förklarad brottslig.»

Jfr även Rydins not härtill. Tyngdpunkten i yttrandet ligger i det av oss kursiverade »den». Se vidare RYDIN s. 281 ff. — Den i texten hävdade meningen är icke en följd av det behandlade stadgandet i TFF 1: 1. Man straffas ju icke för tryckt skrifts innehåll, om man ådömes straff därför att man muntligen eller genom handskrift meddelat en utgivare eller förläggare det ena eller andra. (Jfr REUTERSKIÖLD, Samhällsförfattningen s. 142 n. 1). Det är snarare TFF:s ansvarighetsregler, som få anses utgöra laggrunden till, att straff icke bör kunna utdömas för meddelanden till utgivare och förläggare. Jfr JO i NJA 1915 s. 513 samt nedan s. 307 ff.

[2] I rättsfallet NJA 1901 s. 280 uttalade JO bland annat, att utgivarens allenaansvarighet för periodisk skrifts innehåll naturligtvis förutsatte, »att författaren kunde strafflöst meddela utgivaren, vad han författat, vare sig detta skett genom allmänna postens anlitande, budskickning eller annorledes». Krigshovrättens av HD fastställda utslag går icke rakt på frågan, huruvida ett meddelande som sådant, vid sidan av »utgivningsansvaret» enligt TFF, kan bestraffas. HD:s minoritet (ett justitieråd samt en viceamiral) hävdade, att sådan bestraffning vore med TFF förenlig. I rättsfallet NJA 1914 s. 381 uttalade hovrätten i sitt av HD fastställda utslag, att disciplinär åtgärd mot tjänsteman i anledning av en av honom författad tidskriftsartikel icke vore förenlig med »grunderna för § 1 TFF». — I HAGMANS grundlagsedition (s. 581) återges ett fall, där en kapten, sedan han erkänt sig vara författare av en tidningsartikel, relaterande ett hans samtal med en generalmajor, ådömts disciplinär bestraffning. Då denna ålades honom för den »missaktning och vanvördnad» han *vid samtalet*, enligt vad artikeln utvisade, ådagalagt gentemot generalen, är hans bestraffning icke oförenlig med TFF.

[3] NJA 1934 s. 7.

»föranstaltat om intagande i tidningen» av den ärekränkande annonsen. Pluraliteten i högsta domstolen (fyra justitieråd) fällde svaranden, enär han genom sitt åtgörande att »till tidningens redaktion avlämna» annonskonceptet »måste anses hava om makarna utsatt rykte om gärning, som är för deras ära menlig».[1] Högsta domstolen har här icke uttalat någon mening därom, huruvida tidningens utgivare skulle ha kunnat ställas till ansvar för annonsens innehåll. Utslagets ordalag utmärkas av visst dunkel. De torde emellertid böra läsas så, att man ansett den gärning, varigenom annonsen överlämnats till tidningen, såsom straffbar i och för sig. För den tryckta annonsen skulle då utgivaren vid sidan härav ha kunnat åtalas. Är denna läsning riktig, innefattar utslaget ett brott mot tidigare praxis. Pluralitetens mening kunde även vara, att annonsen skulle kunna bestraffas i analogi därmed att exempelvis bedrägeri, som övats med hjälp av en tidningsannons, blivit bestraffat utan hinder av TFF.[2] Emellertid är det i det anförda fallet just fråga om »ett överskridande av den lagliga yttrandefriheten» i mest eklatanta mening, varför en sådan läsning av utslaget icke borde vara möjlig.[3, 4]

---

[1] Två justitieråd ville fastställa rådhusrättens utslag och ett justitieråd anförde slutligen:

> »Den omständigheten att födelseannonsen intagits i tidningen innebär väl i och för sig, att TFF är i förevarande fall tillämplig; men enär annonsens innehåll, vilket måste anses vara ärekränkande för makarna, icke därutinnan kunnat uppfattas av annan än den, som haft sig bekant, att makarna ingingo äktenskap först d. 16 nov., och förty Hov. R:ns utslag är lagligen grundat, finner jag ej skäl att göra ändring i samma utslag.»

Det särskilt voterande justitierådet kan möjligen ha menat, att utgivaren icke skulle kunna ställas till ansvar, då det varit uteslutet för en sådan att bedöma annonsens innehåll såsom innefattande ärekränkning. Emellertid synes den särskilt voterande snarare ha velat uttala, att utgivaren visserligen kunnat ställas till ansvar enligt TFF, men att ansvar vid sidan därav icke är uteslutet, enär meddelandet icke är riktat till allmänheten och av denna anledning icke är ett egentligt tryckfrihetsbrott. Jfr KADEČKAS bestämning av begreppet pressdelikt ovan s. 104. Någon slags konstruktion med s. k. medelbart gärningsmannaskap torde också ha kunnat vara åsyftad.

[2] Närmast en sådan tolkning åt rättsfallet synes MALMGREN ge, då han i sin grundlagskommentar (s. 197) refererar det under TFF 1: 1 med orden: »En ärekränkande falsk födelseannons behandlades ej enligt TF.»

[3] Att hävda meningen, att vid annonser överhuvudtaget ansvar skall kunna utdömas vid sidan av TFF, är icke förenligt med denna. Jfr MALMGREN i StvT 1931. Icke heller kan man gärna med fog hävda, att ansvar vid sidan av TFF skall kunna utkrävas i de fall, då den enligt TFF ansvarige icke *kunnat* bedöma innehållet i ett meddelande såsom straffbart. I många fall är ansvarigheten enligt TFF så konstruerad, att den som göres ansvarig lika litet som tidningsutgivaren, som icke kontrollerar sina födelseannonser, kunnat ta ställning till tryckt skrifts innehåll, varför han ålägges bestraffning. En dylik praxis skulle kasta överända hela TFF:s ansvarighetssystem, sådant det nu är.

[4] Av intresse i detta sammanhang är ett skotskt rättsfall (*Morrison v. Ritchie*). En tidningsutgivare dömdes utge skadestånd i anledning av att i hans tidning införts en skenbart oskyldig födelseannons, vilken emellertid i själva verket var dels falsk, dels ärekränkande i det den uppgivna modern blott varit gift en månad. WOLFF anmärker härtill (s. 27) att det

Det nu anförda är ägnat att belysa vilka begränsningar av repressiva åtgärder mot pressen i form av straffansvar, som uppställas särskilt genom stadgandet i TFF 1: 1, att ingen må i annan ordning eller i annat fall än TFF stadgar kunna för tryckt skrifts innehåll tilltalas eller straffas, låt vara att TFF:s ordalag äro mångtydiga och att varken rättspraxis eller senare lagstiftning förmått bringa klarhet och reda på området, ja knappast ens i någon högre grad bemödat sig härom. Den närmare undersökningen av tryckfrihetsbrotten tillhör straffrätten. Här skola endast några påpekanden göras, vilka ha ett visst intresse utöver det rent straffrättsliga. De »formella pressdelikten» samt publikationsbrotten lämna vi nu därhän. Vad särskilt de »egentliga» eller »materiella» pressdelikten beträffar, d. v. s. brott enligt TFF § 3, påkallar ingressen till denna paragraf uppmärksamhet. Det heter där med adress såväl till juryn som till andra, vilka ha med »prövningen av en skrift eller ansvaret för densamma» att skaffa, att man i tvetydiga fall skall hellre fria än fälla, att uppmärksamhet alltid mera må fästas »på ämnets och tankens, än på uttryckets lagstridighet, på skriftens åsyftning, än på framställningssättet» samt att »obestämda slutföljder av uttrycken» icke må dras. Betydelsen av sistnämnda sats har på ett glänsande sätt utvecklats av Leopold i hans studie »Om svenska tryckfriheten». Den blir emellertid, liksom kravet att hellre fria än fälla, blott ett fromt önskemål, där övervakningsmyndigheter, domstolar och jury icke uppriktigt besjälas av samma anda, som tagit sig uttryck i lagens ord. När det talas därom, att »skriftens åsyftning» skall vara avgörande för dess straffbarhet, ger detta däremot anledning till en frågeställning av viss om också begränsad praktisk betydelse. Kunna även icke uppsåtliga gärningar enligt TFF:s tankeinnehåll bestraffas såsom missbruk av tryckfriheten? Vi ha tidigare berört problemet.[1] Det torde vara mest förenligt såväl med TFF:s ordalag i skilda sammanhang som med dess anda att anse, att »oaktsamhet» allenast kan bestraffas, då detta uttryckligen framgår av TFF:s egen brottsbeskrivning. Ett stöd för denna mening utgör ordalagen i ingressen till TFF, där det heter, att vad som skall anses såsom straffbart missbruk av tryckfriheten, visserligen »i överensstämmelse med rikets allmänna lag», *uttryckligen* skall stadgas nedanföre i TFF.

Begränsningen av tillåtliga straffåtgärder »för tryckt skrifts innehåll» till att avse i TFF uttryckligt angivna förfaranden betyder självfallet, att vissa handlingar kunna gå straffria, då de begåtts med hjälp av tryckpressen, ehuru de eljest skulle vara att bestraffa. Häri ligger en sida av den pressens privilegierade ställning, som åsyftades med den liberala tryckfrihetslagstiftningen. Den särskilda straffriheten var väl icke i och för sig avgörande, men vid den säkerhet,

---

icke kommer an på avsikten. Ägare, förläggare, redaktörer och boktryckare äro enligt engelsk rätt ansvariga för skrifts innehåll — även straffrättsligt — också om de icke veta att ett visst meddelande eller uttalande innehålles i skriften eller att ett sådant har en ärekränkande betydelse.

[1] Se ovan s. 115 och s. 215 f.

som bereddes pressen genom att straff icke kunde riskeras för andra än i TFF uttryckligt angivna »missbruk av tryckfriheten» och genom att brottstyperna icke kunde förändras genom tillfälliga opinioners »ordinära» lagstiftning, fästes vikt. I enlighet med den franska rättighetsförklaringens tankegångar har det inom vissa rättsområden ansetts otillåtligt att stifta lagar, varigenom »åsikten» som sådan eller allenast framförandet av en »åsikt» bestraffas.[1] Den svenska TFF ger icke uttryck åt en sådan uppfattning. Ingressen till TFF § 3 innefattar närmast ett medgivande av att »åsikter» kunna bestraffas i det »ämnets och tankens lagstridighet» säges skola beaktas framför »uttryckets». Och i TFF 2: 1 i dess lydelse före 1937 hette det, att det skulle stå varje författare fritt att genom tryck »sina tankar kungöra», dock under de i TFF § 3 stadgade förbehåll.[2] Straffbudet i TFF 3: 2 mot »förnekelse av en Gud och ett liv efter detta, eller av den rena evangeliska läran», vilket utmönstrades 1941, avsåg en ren »åsiktsförbrytelse» och även TFF 3: 13 i dess ursprungliga lydelse torde kunna sägas avse en sådan, då straff påbjöds för »sedernas vanhelgd ... genom offentliga läror till någon last, särdeles den, som sårar ärbarheten». »Åsikter» kunde jämväl drabbas av den s. k. preventivlagen i TFF 3: 13 i en senare, ehuru nu icke gällande lydelse, då straff där utsattes för »försök att förleda till användande av» preventivmedel »under sådana förhållanden att allmän fara för andras förförelse därav kommer».[3]

Det är nu en illusion att föreställa sig, att något samhälle skulle kunna inrätta sig så, att varje åsikts framförande vore tillåtligt. Frånvaron i vår tryckfrihetsrätt av det starkt naturrättsligt färgade förbudet mot kriminaliserande av åsiktsyttringar är därför icke något att sörja över. Den realitet, som med ett sådant förbud åsyftas, befrämjandet av den offentliga kritiken, har i svensk rätt haft stöd av lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet. En med hänsyn till sitt innehåll om ock icke till sin av sin utformning betingade effekt mindre illusionistisk förhållningsregel till strafflagstiftaren ger RF § 86, då det däri heter, att TFF såsom strafflag skall vara »given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning». Det »allmänna lugnet» kan förvisso kräva att vissa åsikter undertryckas. »Allmän upplysning» förutsätter icke fullständig åsiktsfrihet. Uttrycket i RF 86 bekräftar därför vad som nyss sagts om den svenska tryckfrihetsrättens inställning till »åsiktsförbrytelserna». Däremot riktar det sig framför allt mot frihetstidens hemlighetsmakeri och sekretess över allmänna angelägenheter. Man sökte bygga ett värn mot ett återupprepande av

---

[1] Se ovan s. 90 ff.

[2] I ingressen till TFF och i slutet av TFF 2: 4 i dess lydelse före 1937 finnas dock några antydningar till tankegångar, enligt vilka »åsikter» icke skulle få bestraffas.

[3] Däremot synes det mindre riktigt att såsom RYDIN (Ny Svensk Tidskrift 1887 s. 233 f.) finna att genom TFF 3: 9 rena åsiktsyttringar (»kritiserande omdömen») kriminaliseras. Det fordras, om ett uttalande ej är smädligt eller »förgripligt», dock att med detsamma *åsyftas* »osämja med främmande makter».

den sociala mörkläggning, det återhållande av allmän upplysning, som präglat frihetstiden och f. ö. även det gustavianska enväldet, och som visat sig i längden innefatta en allvarlig fara för det allmänna lugnet, liksom för ämbetsmannakårens integritet.

Processen i tryckfrihetsmål.

Det heter i det behandlade stadgandet i TFF 1: 1, att ingen må *i annan ordning* än i TFF stadgas kunna för tryckt skrift tilltalas eller straffas. Vad nyss sagts om innebörden av ordalagen »att straffas för tryckt skrifts innehåll» har alltså även processuell betydelse. Straffansvar »för tryckt skrifts innehåll» skall utkrävas i den ordning TFF stadgar och icke annorledes. I RF § 86 heter det, att man »endast inför laglig domstol» skall kunna ställas till ansvar för tryckt skrifts innehåll. Härigenom avsågo grundlagsstiftarna att förhindra att, såsom tidigare skett, straff för pressdelikt skulle komma att utdömas i administrativ väg genom förvaltningsmyndigheter eller genom beslut av ständerutskott, kommissioner eller liknande inrättningar. TFF går längre än RF § 86, i det förordningen närmare reglerar processen i tryckfrihetsmål, vilken ju utan hinder av stadgandet i RF § 86 skulle kunna försiggå inför i enlighet med bestämmelserna i allmän processlag inrättade och verkande domstolar. Däremot skulle RF § 86 kunna sägas — efter sitt tankeinnehåll — icke vara förenlig t. ex. med att i administrativ väg sådant transportförbud beträffande periodiska skrifter inlägges, som till följd av sina ekonomiska konsekvenser för den, som drabbas därav, faktiskt har verkan av ett allvarligt straff, och icke heller därmed, att en så drakonisk åtgärd som utgivningsförbud av administrativ myndighet utfärdas för tryckt skrift (TFF § 6), än mindre att publik varning för »missbruk av tryckfriheten» meddelas av den s. k. pressnämnden.[1]

Vad nu tryckfrihetsprocessen beträffar innehåller TFF 5: 1, att »mål angående brott som avses i 3 §», d. v. s. mål om s. k. egentliga tryckfrihetsbrott, skola upptas vid rådhusrätt enligt bestämmelserna i särskild lag, stiftad i den ordning RF § 87 föreskriver, »tryckfrihetsprocesslagen». Mål rörande annan förbrytelse mot TFF följer allmänna processuella regler, dock att i TFF 5: 2 särskilda forumföreskrifter lämnas angående åtal för brott mot TFF 1: 25 samt angående åtal jämlikt TFF 4: 14. Mål angående genom tryckt skrift begångna brott, som icke utgöra pressdelikt, handläggas i vanlig processuell ordning. Vad beträffar processen i »egentliga tryckfrihetsmål» har denna aldrig varit uttömmande reglerad i TFF.[2] Jämlikt TFF 5: 12 skall numera allmän lag gälla härom i den mån ej annat föranledes av bestämmelser i TFF eller tryckfrihetsprocesslagen. De processuella bestämmelser som innehållas i TFF avse juryinstitutionen. Det heter i TFF 5: 4, att om någon tilltalas för brott som avses i TFF § 3, frågan huru-

[1] Jfr ovan s. 219.

[2] Jfr ovan s. 253 ff.

vida skriftens innehåll är brottsligt skall prövas av jury, »där ej åtalet avser inbjudning till deltagande i lotteri eller ock parterna å ömse sidor förklara sig vilja utan sådan prövning hänskjuta målet till rättens avgörande». Den »garanti» av tryckfriheten som härigenom skapas är otvivelaktigt som tidigare i skilda sammanhang berörts diskutabel. Juryn är lätt tillgänglig för stämningar, som röra sig bland allmänheten och som ofta, även i frånvaro av sakligt underlag, kunna avsevärt tillväxa i spänning och kraft. Det kan understundom vara att föredra att bli dömd av fackdomare framför av en jury, som besjälas av en social »psykos», ehuru givetvis även fackdomarna äro tillgängliga för sociala psykosstämningar och social agitation. Å andra sidan innefattar juryn otvivelaktigt ett värn för tryckfriheten gentemot angrepp från byråkratien, syftande till att lägga band på den sociala kritiken eller på en allt för närgången granskning av myndigheternas och de enskilda ämbetsmännens handlingar. I sådana fall äro yrkesdomarna erfarenhetsmässigt att uppfatta nära nog såsom parter i målet; juryn företräder däremot här ofta eller i allmänhet en uppfattning, som mera överensstämmer med den som kommit till yttryck i vår författning.[1] På det processuella juryproblemet skola vi icke vidare ingå i detta arbete.[2]

TFF innehåller sedan 1937 ett stadgande, som inrättar ett förfarande besläktat med vad vi i den komparativa delen karakteriserade som »det objektiva förfarandet», d. v. s. ett mot den tryckta skriften självt riktat, med yrkande om ansvar å särskild person icke förenat rättsligt ingripande. Stadgandet är TFF 5: 11. Det heter där, att om icke någon finnes, som kan ställas till ansvar för tryckt skrifts utgivande, eller någon ansvarig icke kan anträffas, utan hinder därav påstående att skriften skall förklaras konfiskerad må upptas och prövas av rätten. Talan härom må anhängiggöras genom ansökan. Av stadgandets formulering framgår, att även tryckt skrifts konfiskering enligt TFF 2: 10 kan äga rum i den med detsamma avsedda ordning. Förutsättning för konfiskering genom detta »objektiva förfarande» är, att skriften är sådan, att, om åtal för densamma anställts jämlikt TFF §§ 2 eller 3, påföljd härav lagligen skolat bli skriftens konfiskering. Jury medverkar dock icke vid förfarande enligt TFF 5: 11. Förutsättning för att sådant skall få tillgripas är vidare, att icke någon, som kan ställas till ansvar för skriftens innehåll eller för dess utgivande i strid med TFF § 2, finnes eller är anträffbar. Denna bestämmelse bör med stränghet tolkas så, att någon valfrihet för åtalsmyndigheten, i stil med vad som gällde i Österrike, icke uppkommer. Förfarandet är en nödfallsutväg; ger en ansvarig person sig till känna eller blir eljest anträffbar sådan person bekant, innan rätten fattat beslut i anledning av ansökan jämlikt TFF 5: 11, bör förfarandet inställas för

[1] Jfr RYDIN s. 317 f.

[2] Se om lämpligheten av jury i tryckfrihetsmål f. ö. RYDIN s. 316 ff., 1912 års betänkande s. 109 ff. och s. 324 ff., SOU 1934: 54 s. 30 ff., prop. nr 235 till 1936 års riksdag s. 18 ff. och 37 ff. samt SOU 1935: 8 s. 161. Jfr även debatten om tryckfrihetsprocessen i andra kammaren den 20 maj 1933 samt ovan s. 95 f.

att ersättas med rättegång, däri ansvarig person får tillfälle att utveckla de skäl, som tala mot skriftens konfiskering. Åklagaren torde böra anses förpliktad att i angivet fall själv föranstalta om förfarandets nedläggande.

Jämväl de administrativa åtgärder, som avses i TFF 3: 9, 4: 11, 4: 12 och 5: 13 och som ovan behandlats, kunna karakteriseras som former av »objektivt förfarande». Åtgärderna äro riktade mot skrifterna som sådana. De behöva icke förenas med åtal; vid åtgärd enligt TFF 3: 9 och 4: 11 förutsättes, att åtal icke sker. Berörda parter ha icke möjlighet att till objektivt bedömande framlägga skäl, som tala mot ingreppet mot en skrift.

Anonymitet. Ansvarighet.

TFF drar ytterligare gränser kring de repressiva åtgärder, som äro grundlagsenligt tillåtliga, genom att den uppställer ett särskilt ansvarighetssystem beträffande tryckt skrifts innehåll. Svensk rätt ansluter sig till systemet med successiv och uteslutande ansvarighet. Endast gärningsmannaansvar förekommer, delaktighet bestraffas icke; ansvarigheten är sålunda *uteslutande.* Gärningsman är enligt TFF person i visst bestämt förhållande till en publikation. Kan denne icke straffas, svarar näst efter honom person i annan ställning till publikationen, allt i enlighet med den legala ansvarighetskedjan; ansvarigheten är sålunda *successiv.* Härigenom gå personer, som, om den allmänna straffrättens ansvarighetssystem, det s. k. naturliga systemet, vore tillämpligt, skulle vara att bestraffa i anledning av sin medverkan till realiserandet av ett tryckfrihetsbrott, helt fria från straff. De repressiva åtgärderna *begränsas* alltså på ett särskilt sätt, då fråga är om pressdelikt. Å andra sidan *utvidgas* gränserna kring de repressiva åtgärder, som äro tillåtliga, i det i vissa fall straff ådömes personer, som enligt det »naturliga» systemet skulle gå helt fria. I den mån så blir fallet har man dock att göra med en onödig komplikation. Straffansvaret har i sådana fall knappast någon mening.[1]

Om grunden — den historiska och den lagtekniska — till de särskilda ansvarighetsreglerna samt om sambandet mellan dem och den s. k. anonymitetsrätt som lagstiftningarna ofta etablera ha skilda meningar yppats. Vi ha tidigare påpekat, att den »konstlade» ansvarigheten hänger samman med den liberala tryckfrihetsdoktrinen.[2] Det naturliga systemet skulle leda till en ur denna doktrins synpunkt olycklig inblandning i förlagens, tidningarnas och boktryckeriernas verksamhet från åklagar- och polismyndigheternas sida. Och anonymiteten har också som sådan ansetts kräva skydd. Detta har särskilt understrukits i 1912 års svenska kommittébetänkande.[3] Det heter där:

---

[1] Jfr nedan s. 352 ff. samt Eek i TSA 1941.

[2] Se ovan s. 96 och s. 107 f.

[3] Se 1912 års betänkande s. 63.

»Den fortgående självrannsakan, varav samhället är i behov, torde allra minst i ett samhälle av våra begränsade dimensioner och inom ett folk av vår läggning kunna undvara ett effektivt anonymitetsskydd. Hänsyn till den sociala omgivningen: familj, förmän, kamrater, affärsförbindelser o. s. v. och fruktan för andligt eller ekonomiskt obehag från dess sida utövar hos oss ett övermäktigt tryck på den enskildes yttrandefrihet. Tydligen innebär ingalunda den demokratiska utveckling, varemot samhället tenderar, någon förändring i sådant hänseende, snarare tvärtom. Falsk 'kåranda' och falsk 'solidaritetskänsla' förbliva samhällsskadliga faktorer att räkna med. Anonymitetsskyddet är mot detta tryck säkerhetsventilen, som i månget fall ensam möjliggör, att ord sägas, som böra bliva uttalade, fakta framdragas, som böra bliva framdragna.»

I 1912 års betänkande uttalades även, att »beredandet av ett effektivt anonymitetsskydd åt författare, meddelare till pressen och andra andliga medarbetare vid en tryckt skrifts tillkomst» hör till gällande tryckfrihetsrätts grundprinciper och att denna princip framför allt »på ett avgörande sätt inverkat på utformningen av det s. k. ansvarighetssystemet».[1] Eldh har opponerat mot detta betraktelsesätt och hävdat, att icke skyddet av anonymiteten utan kravet på möjlighet att vid tryckfrihetsåtal alltid kunna framskaffa en svarandepart varit bestämmande för ansvarighetsreglernas utformning i 1812 års TFF.[2] Han bestrider dock icke att ansvarighetsreglerna i 1810 års TFF utformats ur den liberala synpunkten av beredande av skydd åt anonymiteten. Hans uppfattning om en särskilt markant omsvängning i fråga om tryckfrihetens bedömande 1810 och 1812 icke blott allmänt politiskt utan även legislativt (i fråga om det närmare utformandet av de särskilda lagrummen i TFF) har efter 1941 års reform av ansvarighetsreglerna mindre praktisk betydelse.

Medarbetare i periodisk skrift kan enligt 1941 års ansvarighetsregler lika litet som tidigare göras ansvarig för skriftens innehåll såsom författare. Ansvarigheten åvilar enligt TFF 1: 18 i första hand utgivningsbevisets innehavare samt i hans ställe enligt i lagrummet angiven ordning ställföreträdare för honom (jfr TFF 1: 9 *i. f.*), »ägare» av skriften, boktryckare eller utspridare. »Uteslutande» är ansvarigheten alltså i den mening, att andra än sålunda angivna personer icke kunna ställas till ansvar för skriftens innehåll. Den som icke kan ställas till ansvar kan i princip icke heller efterforskas.[3] Lika litet som författaren kan »den verklige utgivaren» göras ansvarig eller efterforskas. Utgivningsbevisets innehavare blir emellertid ansvarig allenast om han »i egenskap av utgivare har utgivningsbeviset för skriften». Utövar han faktiskt icke utgivarskap föres ansvaret över på »ägaren». Den sålunda genom lagrummet genomförda begränsningen av ansvarigheten upprätthåller ett hävdvunnet privilegium för pressen. Den närmare utformningen av successionen är däremot ägnad att i jämförelse

[1] Se 1912 års betänkande s. 48 f.

[2] Se ELDH i StvT 1917.

[3] Märk dock TFF 1: 15, nedan s. 311. Jfr ovan s. 114.

med äldre rätt ställa densamma i ett ofördelaktigt läge.[1] Tidigare begränsades ansvaret till utgivaren. Nu kan det drabba även »ägare» och boktryckare.[2] »Ägare» och boktryckare bli ansvariga bland annat om utgivare, resp. »ägare» icke kunna straffas, därför att de efter tryckfrihetsbrottets begående gjort sig osynliga, avlidit eller åt sig utverkat otillräknelighetsförklaring. Det är uteslutet att på förhand bedöma omständigheter av denna art. Stadgandet är därför ägnat att åstadkomma motsatsen till rättssäkerhet. Det skapar en ovisshet hos tidningsägare och tidningsstyrelser samt boktryckare, som bör föranleda de mera ansvarskännande bland dessa att söka öva viss censur över utgivarens publicistiska verksamhet. Processuellt befästes denna egenartade ansvarighetsordning genom stadgandet i TFF 1: 20. Den som förmår visa någon, som före honom kan ådömas ansvaret för skrifts innehåll, vare från ansvar fri, heter det där. Vem som helst av i ansvarighetskedjan upptagna personer torde sålunda kunna instämmas. I lagrummets andra stycke stadgas, att vid bedömande av frågan om vem ansvaret för skriftens innehåll bör åvila hänsyn icke skall tas till

---

[1] TFF 1: 18 har följande lydelse:

»Ansvaret för innehållet i periodisk skrift, som är tryckt inom riket, åvilar:

a) i första hand den som i egenskap av utgivare har utgivningsbeviset för skriften, därest icke ägaren enligt 8 mom. andra stycket tillfälligt skall anses såsom utgivare;

b) om sådan utgivare icke finnes eller icke kan anträffas eller ansvar eljest icke kan ådömas honom i anledning av skriftens utgivning eller ägaren tillfälligt skall anses som utgivare, ägaren;

c) om ej kan visas vem ägaren är eller denne icke kan anträffas eller ägaren eljest icke kan ådömas ansvar i anledning av skriftens utgivning, boktryckaren; samt

d) om å skriften saknas uppgift om boktryckaren eller uppgiften om boktryckare, utspridaren av skriften veterligt, är oriktig, och i sådana fall ej kan visas vem boktryckaren är, utspridaren.»

[2] Ansvaret för *utspridare* är utformat lika beträffande såväl periodiska som icke periodiska skrifter. På motsvarande sätt gällde enligt TFF 1: 12 i äldre lydelse att utspridare kunde komma att stå författaransvar. Ansvarigheten för utspridare är icke lika godtyckligt betingad som för övriga i ansvarighetskedjorna i TFF 1: 16 och 1: 18 upptagna personer. Det är emellertid ganska strängt att ålägga utspridare risk av författaransvar, om han icke undersökt förefintligheten av *impressum* å skrift han saluför eller vidarebefordrar. Den socialt värdefulla uppgift, som tobakshandlare, lanthandlare, kolportörer och andra »utspridare» av tryckskrifter utföra, synes härigenom nedtyngas på ett mindre lyckligt sätt. Det torde ha varit lämpligare och tillräckligt, om TFF 1: 12 *i. f.* formulerats så, att utspridning, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, av skrifter utan *impressum* eller med falskt sådant kriminaliserats, varvid straffskalan gjorts så vid, att man relativt strängt kunnat bestraffa grövre fall. — I TFF 1: 24 heter det, att vad i TFF sägs om utspridare icke skall äga tillämpning å postverket. I SOU 1939: 32 (s. 44) uttalas som motiv för stadgandet följande: »spridning genom postverkets försorg skall uppenbarligen icke kunna medföra ansvar för postverket eller dess tjänstemän enligt TFF». Uttrycklig bestämmelse härom synes ha blivit behövlig till förhindrande av att enskild målsägare skulle instämma postverket eller någon dess tjänsteman med yrkande om författaransvar enligt å »utspridare» tillämpliga bestämmelser i TFF. I princip måste det naturligtvis åligga postverket att i sin verksamhet som utspridare av tryckskrifter iaktta den omsorg som TFF kräver av enskilda utspridare.

förhållanden, som inträffat efter huvudförhandlingen i mål rörande sådant ansvar. Avlider alltså utgivare eller »ägare» under huvudförhandlingens lopp blir »ägare», resp. boktryckare ansvarig. Av motsvarande skäl böra, när huvudförhandlingen gått till ända, dessförinnan icke »anträffbara» utgivare eller »ägare» riskfritt kunna ge sig tillkänna.

Ansvarighetsordningen beträffande icke periodisk skrift är likartad den nu angivna.[1] I första hand uppställes här författaren såsom ansvarig, dock endast under förutsättning att han är med sin vilja såsom författare angiven å skriften med sitt namn eller med pseudonym, som enligt vad allmänt känt är åsyftar honom, eller att han i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren eller att han själv frivilligt inför domstol senast vid huvudförhandlingen i mål rörande ansvar för skriftens innehåll anmäler, att han är författaren. Författaren kan alltså själv bestämma över, huruvida han vill vara känd och ansvarig eller icke. Önskar han vara anonym skall denna hans önskan enligt lagen respekteras. Så var förhållandet också före 1941. Boktryckaren var då ansvarig, försåvitt han icke kunde förete namnsedel eller författaren självmant anmälde sig hos domaren. Boktryckaren hade emellertid enligt äldre rätt i namnsedeln ett medel att befria sig från all risk. Han kunde göra avlämnandet av sådan till villkor för sin befattning med en skrift. Numera svarar närmast efter författaren skriftens förläggare. Finnes icke särskild förläggare eller kan det ej visas vem han är eller håller han sig undan eller har han avlidit eller kan ansvar eljest icke ådömas honom, blir boktryckaren ansvarig. Denne kan sålunda numera aldrig på förhand skydda sig mot risken att bli gjord ansvarig för en skrifts innehåll.[2] Viss rättsosäkerhet härskar även i fråga om icke periodisk skrift. Även med avseende å dylika måste en ansvarsmedveten boktryckare känna ett krav att etablera

---

[1] TFF 1: 16 har följande lydelse:

»Ansvaret för innehållet i icke periodisk skrift, som är tryckt inom riket, åvilar:

a) i första hand författaren, om han med sin vilja är såsom författare angiven å skriften med sitt verkliga namn eller med pseudonym som enligt vad allmänt är känt åsyftar författaren, eller i skriftlig förklaring erkänt sig vara författaren, eller om han själv frivilligt inför domstol senast vid huvudförhandlingen i mål rörande ansvar för skriftens innehåll anmäler, att han är författaren;

b) om författaren icke på sätt ovan sägs är angiven å skriften eller lämnat skriftlig förklaring eller anmäler sig, eller om den å skriften eller i förklaring angivne författaren icke kan anträffas eller om författaren eljest icke kan ådömas ansvar i anledning av skriftens utgivning, förläggaren;

c) om ej särskild förläggare finnes eller ej kan visas vem han är eller han icke kan anträffas eller ansvar eljest icke kan ådömas honom i anledning av skriftens utgivning, boktryckaren; samt

d) om å skriften saknas uppgift om boktryckaren eller uppgiften om boktryckare, utspridaren av skriften veterligt, är oriktig, och i sådana fall ej kan visas, vem boktryckaren är, utspridaren.»

[2] Samma osäkra ställning intar också förläggaren, vars censur dock icke medför samma vådor, som den tidningsägare och boktryckare kunna känna sig nödsakade utöva.

censur. Faktiskt motverkar denna ordning — där »boktryckarcensuren» och »tidningsägarecensuren» inrättas som alternativ till boktryckarens resp. tidningsägarens rättsliga osäkerhet — de samhälleliga intressen, som anses befrämjade av tryckfrihet. TFF 1: 20 gäller även icke periodisk skrift.

Ansvarighetssystemet kompletteras med särskilda bestämmelser i fråga om översättningar m. m. (TFF 1: 17) samt utom riket tryckta skrifter (TFF 1: 19 och 1: 21).

Författares anonymitet skyddas särskilt genom bestämmelsen i TFF 1: 15, som kriminaliserar utgivares, förläggares eller boktryckares åtgärd att mot författares vilja utsätta hans namn å skriften eller att eljest uppenbara hans namn, »oaktat anställt åtal rörande skriftens innehåll icke föranleder därtill». Lagrummet avser även periodisk skrift. Enligt lagstiftningens förarbeten kan det i vissa fall bli i rättegång om ansvar för tryckt skrifts innehåll erforderligt att föra bevisning om vem som är författare.[1] Något sådant synes aldrig kunna bli erforderligt, såvitt fråga är om periodisk skrift. Reservationen »oaktat anställt åtal rörande skriftens innehåll icke föranleder därtill» bör därför gälla endast icke periodiska skrifter. Vid åtal för innehållet i sådan skrift kan det tänkas inträffa, att en person inställer sig med uppgift, att han är författare, eller är å skriften eller i av honom undertecknad förklaring angiven såsom författare och att kärandeparten önskar bevisa, att den sålunda uppgivne icke är den verklige författaren. Sådan bevisning skall enligt den vid förarbetena hävdade meningen vara tillåten.[2] Den som är angiven å skriften som författare skall likaså äga bevisa, att han icke är författaren. Tänkbart är även, att domstolen själv icke vill godta en persons uppgift, att han är författaren, utan kräver någon bevisning härom. I dylika fall kan det tänkas, att den »verklige», anonyme författarens namn i rättegången blir att uppenbara, självfallet utan att han därför blir ansvarig för skriftens innehåll. Det är å nu angivna fall de anförda ordalagen i TFF 1: 15 syfta.

Som ovan (s. 299 ff.) berörts måste TFF:s ansvarighetsregler beträffande tryckfrihetsbrott och därmed sammanhängande stadganden i TFF icke blott begränsa omfattningen av de tillåtliga repressiva åtgärderna mot pressen sålunda, att personer som enligt »naturliga» ansvarighetsregler skulle vara att bestraffa för pressdelikt gå fria. Stadgandena medföra även ett privilegierande av meddelanden i och för publicering till utgivare eller förläggare, vilka under andra omständigheter skulle kunna leda till meddelarens bestraffande för t. ex. överskridande av yttrandefriheten. Den i TFF uppställda ansvarigheten för där angivna personer s. a. s. konsumerar ansvarigheten för andra. Den anonymitet som man varit så angelägen att skydda skulle få uppges, om ett privilegium av antydd art icke erkändes. Som i det tidigare sammanhanget också anfördes

[1] Se SOU 1939: 32 s. 43.
[2] Se SOU 1939: 32 s. 23.

har praxis emellertid vacklat, då det gällt att dra konsekvenserna i ifrågavarande avseende av TFF:s stadganden. Otvivelaktigt äro de gränsproblem som kunna uppstå svåra att avgöra. De ha icke på förhand beaktats av lagstiftaren och det måste vara i hög grad tveksamt, om rättsvetenskap och praxis på nuvarande lagstiftnings grund skall kunna åstadkomma den konsekvens, reda och systematiska fasthet, varom lagstiftaren icke tillräckligt bekymrat sig.

»Utgivningsrätt» i fråga om periodisk skrift.

Med ansvarighetsreglerna sammanhänga lagtekniskt vissa bestämmelser om utgivningsbevis och »utgivningsrätt» beträffande periodisk skrift. De skola därför beröras här, ehuru de icke höra hop med begränsningen av de repressiva åtgärderna. TFF innehåller i och med 1941 års lagändringar en mera tillfredsställande definition av periodisk skrift än tidigare. Med periodisk skrift förstås, heter det i TFF 1: 2, »tidning eller tidskrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd titel utgivas med minst fyra å särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen». Till periodisk skrift räknas också »därtill hörande» löpsedlar och bilagor. Uppenbarligen lider emellertid även denna definition av svagheter, särskilt i det den anknyter till »avsikterna» hos utgivaren och den av lagen i övrigt icke beaktade »utgivningsplanen» för en skrift. Det väsentliga synes ligga däri, att *tidningar* och *tidskrifter* anges som »periodiska skrifter» och att, om en »tidning» eller en »tidskrift» utges med mindre än fyra nummer eller häften årligen, den är icke periodisk skrift och utgivningsbevis icke behöver uttas. Har sådant likväl uttagits bibehåller skriften emellertid sin karaktär av periodisk viss tid. I TFF 1: 22 heter det nämligen, att om periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis utfärdats, icke under de senast förflutna två åren utgivits med minst fyra å särskilda tider utkommande nummer eller häften om året, skriften skall anses såsom icke periodisk skrift. Utgivningsbeviset skall dock utgöra hinder för justitieministern enligt TFF 1: 10 att utfärda utgivningsbevis för annan skrift med samma eller liknande titel. Här synes alltså en möjlighet yppas att etablera ett visst titelskydd åt skrifter, som i själva verket icke äro periodiska. Det gäller allenast att i ansökan om utgivningsbevis för en skrift (t. ex. en jultidning eller en kalender) påstå sig avse att utge den med minst fyra nummer årligen.

I titelskyddet enligt TFF 1: 10 ligger en sida av »utgivningsrätten». Det är emellertid i hög grad oklart vad detta titelskydd innebär. Eftersom utgivningsbevis erfordras för utgivningen av periodisk skrift och eftersättande av detta krav drar med sig visst om också obetydligt straffansvar (TFF 1: 11), innebär innehavet av ett utgivningsbevis någon säkerhet för, att annan *periodisk* skrift med samma eller liknande titel icke blir utgiven. Utgivningsbevisets privaträttsliga betydelse skall icke här ventileras. De immaterielträttsliga, för pres-

sen synnerligen betydelsefulla problemställningar, som röra särskilt skyddet av skrifts titel, vänta på sin lösning genom lagstiftning.

Utgivningsbeviset har också en offentligrättslig sida, bortsett från dess betydelse för ansvarigheten. Det stipuleras i TFF 1: 7, att »utgivaren» skall »hava inseendet över skriftens utgivning och äga sådan bestämmanderätt över dess innehåll, att intet i skriften får införas mot hans vilja». Enligt TFF 1: 8 skall vid ansökning om utgivningsbevis för sökanden fogas förklaring av skriftens »ägare», att sökanden utsetts till utgivare och skall inta den ställning som i TFF 1: 7 säges.[1] Man har med dessa bestämmelser sökt tilldela »utgivaren» en särskild, ledande ställning i fråga om periodisk skrifts redigering.[2] Denna hans »utgivningsrätt» är emellertid svagt understruken. »Ägaren» kan när han önskar låta föranstalta om utseendet av ny utgivare. Utgivningsbeviset tillägger icke innehavaren därav någon förfoganderätt över skriften i förhållande till »ägaren» (vilket var förhållandet enligt äldre lagstiftning, i det hinderslöshetsbevisets innehavare torde ha uppfattats som den periodiska skriftens »ägare»). »Ägaren» kan även *de facto* beröva utgivaren hans »inseende» och hans »bestämmanderätt» utan annan påföljd därav än att utgivaren kan komma att rättsligen betraktas som om han avgått från sin befattning och »ägaren» därför riskerar att bli ålagd ansvaret för skriftens innehåll[3] eller, om förhållandet utan uppkomsten av tryckfrihetsåtal skulle bli uppenbarat, att bli ådömd bötesstraff enligt TFF 1: 11.

Utgivningskontrollen.

I nära samband med regleringen i grundlagen av pressens ställning — förbudet mot preventiva åtgärder och begränsningen av tillåtliga repressiva sådana — står den särskilda utgivningskontroll som etableras. Den är anknuten till vissa grundlagsstadganden av ordningsföreskrifternas natur. TFF 1: 5 ålägger sålunda den, som inrättar boktryckeri, att hos K. B. anmäla, »att och varest han boktryckeri anlagt samt vad slags tryck han där ämnar framställa». Då boktryckeri byter ägare skall anmälan likaledes göras. Av K. B. skall därefter dels polismyndigheten i den ort, där boktryckeriet är beläget, dels justitieministern underrättas om gjord anmälan. På detta sätt erhåller justitiedepartementet en

---

[1] Enligt TFF 1: 8, sista stycket, skall, om periodisk skrift övergår till ny ägare, denne göra anmälan därom till chefen för justitiedepartementet. Man har förbisett att därvid kräva, att den nye ägaren avger förklaring om utgivarens ställning.

[2] I SOU 1939: 32 s. 35 säges följande: »Genom den av de sakkunniga föreslagna förklaringen från ägarens sida vid utgivningsbevisets utfärdande torde ägarens rätt till tidnings titel behörigen skyddas och samtidigt en rättvis avvägning av förhållandet mellan ägare och utgivare ske.» Det anges icke närmare hur förklaringen kan ha denna effekt.

[3] »Ägaren» löper emellertid sådan risk, även om han lojalt låter utgivaren ha bestämmanderätten ograverad. Jfr ovan s. 108 n. 1 och s. 308 ff. samt Eek i TSA 1941.

fullständig förteckning över boktryckerierna i landet, innehållande även uppgift om vad slags tryck vart och ett av dem framställer.

Detta registreringssystem beträffande boktryckerierna kompletteras med den särskilda förteckning över periodiska skrifter, som skapas till följd av bestämmelserna med krav på särskilt utgivningsbevis för periodisk skrift. Utgivningsbevis meddelas av justitieministern. Periodisk skrift må enligt TFF 1: 8 icke utges, innan sådant bevis meddelats. Det är att märka, att utgivningsbevis erfordras också för utom riket tryckt periodisk skrift, nämligen försåvitt denna är huvudsakligen avsedd för spridning inom riket. De kategorier av skrifter, som här åsyftas, torde vara dels sådana periodica som av ekonomiska skäl tryckas i grannländerna, dels tidningar och tidskrifter som innehålla särskild för Sverige avsedd politisk eller annan propaganda och som från utlandet införas till riket. I ansökan om utgivningsbevis skall sökandens (utgivarens) samt skriftens »ägares» namn anges. Vidare skall skriftens titel och tryckningsort uppges. Vid ombyte av utgivare eller ägare skall ny anmälan göras. I vissa fall skall också anmälan om »ställföreträdare» för utgivare ske (TFF 1: 9). Justitiedepartementets förteckning över periodiska skrifter kommer sålunda att för varje skrift innehålla uppgift om titel, tryckningsort, utgivare och ägare.[1] Justitieministern har genom stadgande i TFF 1: 10 beretts möjlighet att i vissa fall förklara utgivningsbevis ogiltigt, varigenom justitiedepartementets tidningsregister kan rensas från uppgifter, som kommit att sakna praktisk betydelse. Det är av vikt att fastslå, att meddelandet av utgivningsbevis icke är beroende av något lämplighetsbedömande från justitieministerns sida. Ehuru lagen talar om »ansökan» om dylikt bevis har justitieministern enligt densamma att i princip beständigt »bevilja» dylika ansökningar. Vägran att utfärda utgivningsbevis kan ske allenast om »ansökningen» brister i formellt avseende, om sökanden icke är »i riket bosatt, myndig svensk medborgare» (TFF 1: 7), om »ägaren» icke är »svensk medborgare eller svensk juridisk person» (TFF 1: 7)[2] eller om den uppgivna titeln »företer sådan likhet med titeln på skrift, för vilken utgivningsbevis tidigare utfärdats, att förväxling lätt kan ske» (TFF 1:10).[3]

[1] Formulär för ansökan om utgivningsbevis och andra anmälningar samt uppgifter om tillvägagångssättet vid dylika skrifters ingivande m. m. återfinnas i den av Svenska Tidningsutgivareföreningen utgivna EEK, Utgivningsbevis och ansvarighet.

[2] Ifrågavarande kvalifikationskrav gäller enligt TFF 1: 7 »ägare» av periodisk skrift, »som utgives inom riket». Man torde ha att betrakta utom riket *tryckt* periodisk skrift, som är huvudsakligen avsedd för spridning inom riket (jfr TFF 1: 14: 1), såsom utgiven inom riket. Härav följer, att sådan periodisk skrift måste ha svensk »ägare», att utgivningsbevis för skriften i annat fall icke kan meddelas och att sådan periodisk skrift, som icke har svensk »ägare», principiellt icke får utges inom riket. TFF torde emellertid icke ha utformats så, att någon makt kan sättas bakom en strävan att hindra dylika skrifters spridning. Underlåtenhet att åsidosätta kravet på utgivningsbevis föranleder nämligen endast till straffansvar enligt TFF 1: 11. Detta drabbar endast »ägare» eller boktryckare, icke »huvuddistributör» eller utspridare.

[3] Jfr EEK i FT 1941 s. 297 n. 2.

För att underlätta konstaterandet av från vilket tryckeri eller från vilken utgivare en skrift härrör innehåller TFF bestämmelser om ursprungsuppgift (*impressum*). Enligt TFF 1: 12 skall å varje här i riket tryckt skrift boktryckaren samt tryckningsorten och tryckningsåret anges. (Undantag göres i lagrummet för »tillfällighetstryck» varåt en definition där lämnas.) Enligt TFF 1: 13 skall vidare å varje nummer eller häfte av periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis utfärdats, anges namnet på utgivaren. Å skrifter slutligen, som äro tryckta utom riket på svenska språket och hit införas för spridning, skola enligt TFF 1: 14 anges tryckningsorten ävensom »huvuddistributören», om sådan skall finnas för skriften, jämte dennes boningsort. »Huvuddistributör» skall finnas, om skriften ej utgör »tillfällighetstryck» — då f. ö. icke heller tryckningsorten behöver anges — samt ej heller vetenskaplig facklitteratur eller periodisk skrift, som sprides genom postverkets försorg. Utom riket på utländskt språk tryckta skrifter stå i särställning; ansvarigheten för dem följer, om de icke utgöra periodica för vilka svenskt utgivningsbevis skall finnas, enligt TFF 1: 21 »naturliga» regler. Särskilda kontrollbestämmelser finnas här icke.[1]

Stadgandena om registrering av boktryckerier och periodiska skrifter och om ursprungsuppgifter å tryckskrifter utgöra utgivningskontrollens första förutsättningar. Härtill kommer så skyldigheten att leverera granskningsexemplar. Den gäller dock icke »tillfällighetstryck» samt skrift, »som endast innehåller meddelanden från offentlig myndighet». Enligt TFF 4: 2 skall »i samma stund, ej senare än en skrift börjat levereras från boktryckeri här i riket» granskningsexemplar därav avlämnas av boktryckaren, i Stockholm till justitieministern och i annan ort till hans för orten förordnade ombud.[2] Av skrift, som är tryckt utom riket på svenska språket och hit införes för spridning och för vilken huvuddistributör skall finnas, skall denne »i samma stund, ej senare än skriften börjat spridas inom riket» avlämna granskningsexemplar. Av andra utom riket tryckta skrifter behöva granskningsexemplar ej avlämnas, ej heller som tidigare enligt TFF 4: 11 i dess äldre lydelse förteckning uppgöras och inges till justitieministern. Justitieministern äger enligt TFF 4: 2 *i. f.* medge, att avlämnande av tryck må äga rum först viss tid efter början av leveransen eller spridningen. Särskild kungörelse angående tiden för avlämnande av granskningsexemplar har utfärdats av justitieministern den 18 juni 1941.[3]

Den kontroll av tryckta skrifter, som genom de angivna bestämmelserna möjliggöres, sker först och främst genom justitieministern samt dennes ombud.[4]

---

[1] Märk dock TFF 4: 11.

[2] Bestämmelse om avlämnande av s. k. arkivexemplar innehålles i TFF 1: 25. Enligt TFF 2: 7 skola bestämmelserna i TFF kap. 2 om allmänna handlingar icke äga tillämpning å skrifter, som avlämnats som granskning- eller arkivexemplar.

[3] Om sättet för granskningsexemplars avlämnande se THULIN s. 46 ff.

[4] En särskild presskontroll äger rum inom militära förband i samband med bestämmelserna i TFF 4: 12—14. Se ovan s. 295 f.

Inom justitiedepartementet finns numera en särskild »tryckfrihetsavdelning» för handläggning av »tryckfrihetsärenden», särskilt då registreringsuppgifterna. Tryckfrihetsombuden förordnas av justitieministern enligt TFF 4: 1. Ombuden äro enligt TFF 4: 4 berättigade förordna om kvarstad. Förordnande skall emellertid underställas justitieministern. Fastställer han eller förordnar han om kvarstad igångsättes åtalsapparaten till följd av kravet i TFF 4: 4 på remiss till justitiekanslern. Enligt TFF 4: 3 skall justitieministern vid alla tillfällen då han anser förbrytelser mot TFF sig yppa ofördröjligen verkställa remiss till J. K. I TFF 4: 3 förklaras, att denne »dessutom för egen del genom vederbörande ombud över tryckfrihetens lagliga bruk tillbörlig uppsikt hava» bör. Här åsyftade »ombud» utgöras av underordnade åklagare. Någon självständig åtalsrätt äga dessa icke. De citerade ordalagen tala allenast om J. K:s »uppsikt». J. K. torde icke ha att självständigt, utan remiss från justitieministern, föranstalta om tryckfrihetsåtal. Justitieministerns konstitutionella ansvar för tryckfrihetsärendens handläggning göres nämligen med en sådan ordning illusoriskt. Å andra sidan innebär justitieministerns remiss icke åläggande för J. K. att åtala. Åtal allenast möjliggöres för honom; åtalet sker på hans eget ansvar.[1] J. K. är emellertid underställd Kungl. Maj:t och en vägran från hans sida att ställa sig justitieministerns vilja till efterrättelse kan leda till att han av Kungl. Maj:t ålägges föranstalta om åtal. I dylikt fall har han att lyda men måste anses fritagen från ansvar för åtalsåtgärden. Finner J. K., själv eller i anledning av hänvändelse till honom från underordnad åklagare, att brott mot TFF begåtts har han alltid möjlighet att göra påpekande härom till justitieministern (»begäran om remiss»). En liknande medverkan i utgivningskontrollen kan äga rum genom andra myndigheter, t. ex. utrikesdepartementet eller generalpoststyrelsen.

Emellertid är utgivningskontrollens uppgift icke begränsad till möjliggörande av åtal i anledning av förbrytelser mot TFF. Justitieministerns granskning kan också leda till kvarstad och konfiskation enligt TFF 3: 9 och (eller) 5: 13. Här är det framförallt fråga om ett politiskt bedömande. Det administrativa konfiskationsinstitutets återupplivande är därför ägnat att förändra utgivningskontrollens art. Andra synpunkter än dem, som ligga närmast till hands för tryckfrihetsombud eller åklagare, bli bestämmande för ett omdöme, huruvida »missförstånd med utländsk makt» yppats och konfiskation bör ske.

TFF förutsätter i § 6 en *extraordinär utgivningskontroll.* Utgivningskontrollen har emellertid också vid sidan av TFF utbyggts under senare år med vissa extraordinära organ. Det är här främst fråga om statens informationsstyrelse. Enligt sin instruktion i dess ursprungliga lydelse skulle styrelsen ha att övervaka pressen. Övervakningsverksamhet tillkommer numera icke längre styrelsen, men i dess uppgifter ingår likväl bland annat att noggrant genomgå här utkommande eller hit införda pressalster och i samband därmed hålla myndigheterna underrättade som opinionens hållning, söka förebygga för landet skadliga framställningar

[1] Se Reuterskiöld, Grundlagarna III s. 244.

samt hos justitieministern anmäla sådana missbruk av tryckfriheten som skada landets intressen.[1] Denna verksamhet torde vara nödvändig icke minst med hänsyn till hanterandet av det administrativa konfiskationsvapnet samt t. ex. för bedömandet av lämpligheten att tillgripa transportförbud mot tryckta skrifter. Utgivningskontroll äger rum också genom den s. k. pressnämnden, vilken tillsatts av Kungl. Maj:t den 12 sept. 1941. Som i tidigare sammanhang nämnts är denna inrättnings grundlagsenlighet diskutabel. Dess meddelande av »varningar» till tidningsutgivare, i anledning av att de enligt nämndens förmenande genom publicerade underrättelser eller uttalanden gått utanför gränserna för »ett rätt bruk av tryckfriheten», förutsätter en fortlöpande granskning från dess sida av den periodiska pressen. I den mån denna pressnämndens utgivningskontroll icke sker fullt självständigt utan genom eller med bistånd av t. ex. justitiedepartementet, utrikesdepartementet eller informationsstyrelsen förstärks intrycket, att nämnden tjänar allenast som ett redskap för myndigheterna för ingrepp mot pressen, som icke äro förenliga med författningen men som genom att de härröra från pressnämnden ha visst sken av att utgöra uttryck för en pressens »självjustis» och därföre icke strida mot grundlagen.[2]

Den av grundlagen förutsedda extraordinära utgivningskontrollen syftar att ligga till grund för beslut om censur, införselförbud och utgivningsförbud samt att utöva censuren. Förstnämnda uppgift torde tillhöra Kungl. Maj:t, justitieministern och informationsstyrelsen. Enligt censurlagen § 4 tillkommer det tryckfrihetskommittén att yttra sig, innan beslut angående förhandsgranskning, som avser viss skrift, eller utgivningsförbud träffas. Kommittén tar dock icke härigenom någon egentlig del i utgivningskontrollen. Själva censuren, utgivningskontroll i ordets strängaste mening, skall enligt censurlagen § 5 handhas av en »statens granskningsmyndighet». Denna skall tillsätta granskningsmän för de särskilda censuruppgifterna. Enligt censurlagen § 6 skall tillsyn över granskningsmyndighetens verksamhet utövas på sätt konungen bestämmer; man har räknat med möjligheten av att en särskild statsrådsledamot får sig denna tillsyn anförtrodd.[3] I det anförda lagrummet heter det vidare, att granskningsmyndigheten vid fullgörandet av sina åligganden bör samarbeta med informationsstyrelsen.

Allmänna handlingars offentlighet.

Om den svenska grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet skriver Rydin, att »den fullständiga kontroll över alla ämbetsmannaåtgärder, som härigenom kan utövas av varje för samhällets väl sig intresserande medborgare,

[1] Se Eek i FT 1941 s. 295 f.

[2] Jfr Eek a. st. s. 300 f.

[3] Se prop. nr 253 till 1941 års riksdag s. 26.

är en borgen ej mindre för våra ämbetsmäns redbarhet och förvaltningens ordentlighet än även för den enskildes trygghet i sina medborgerliga rättigheters åtnjutande».[1] Han fortsätter:

> »Det finnes väl ej heller någonting, som så bidragit till det politiska livets utbildning, den allmänna andans stärkande och vårt samhälles förkovran, som *denna åt pressen lämnade kontrollerande makt över allt vad offentlig myndighet heter*; ingenting som mer kan bidraga till dugliga ämbetsmäns utbildning än inhämtandet av den olika uppfattning, den kritik av ämbetsmannaåtgärder, som pressen framställer; och ingenting kan mer bidraga till att uppkalla och stärka det förtroende mellan ämbetsmyndighet och enskilda, som är ett väsentligt villkor för samhällsutvecklingen. Visserligen kan kritiken mången gång hava varit omotiverad och underhaltig och orättvist utsatt offentlig myndighets organer för ovilja och hån. Men även en sådan kritik kan, om den varit ledd av goda avsikter, haft sina goda följder. Om den ej leder till annat, bör den hos en ämbetsmyndighet, som inser betydelsen av allmänt förtroende för sin förmåga att verka gott, uppkalla bemödanden att tillbakakasta anfallet genom att för allmänheten tydliggöra ämbetsåtgärdens betydelse och sålunda rentvå sitt ämbetsmannaanseende från orättvisa beskyllningar. En ämbetsman kan sålunda medelst det tillfälle, som erbjudit sig att för allmänheten belysa hans ämbetsåtgärder i deras rätta dager, och genom den kritikens skärseld, han lyckligen bestått, vinna ett större anseende och förtroende än om pressens anmärkningar ej funnits. Klandret hade i motsatt fall lätt kunnat i smyg utveckla sig till ett myndighetens verksamhet hämmande misstroende.» (Kurs. här.)

Här har Rydin mycket träffande angivit betydelsen av grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Denna grundsats, vars antagande i svensk rätt historiskt förklaras av frihetstidens sekretess och därmed sammanhängande oredlighet och bestickligheт i förvaltningen, gör allmänheten och särskilt pressen s. a. s. till ett organ enligt författningen, uppbärande statskontrollen. Den påbjudna vidsträckta offentligheten möjliggör kritik. Möjligheten av fri kritik betyder kontroll.

Lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet har 1937 utsatts för en genomgripande omdaning.[2] Den *ena* sidan av dittills gällande lagstiftning, möjligheten att utan någon som helst risk för efterföljande bestraffning, publicera offentliga handlingar existerar icke mer, i det den som utger offentlig handling nu kan bli ansvarig i anledning av innehållet i denna. Lagstiftningens *andra* sida är grundsatsen om allmänna handlingars tillgänglighet för vem som önskar ta del av dem samt rätten för envar att utge dem av trycket. I sistnämnda avseende gällde tidigare, att undantagen från offentlighetsregeln voro uttömmande angivna i TFF. Numera är så icke längre fallet. Undantagen innehållas i en särskild lag, sekretesslagen, vilken saknar grundlagskaraktär. I TFF heter det blott, helt allmänt, att i den stadgade rätten för envar svensk medborgare

---

[1] Se Rydin s. 259 f.

[2] Se härom ovan s. 207 ff.

att äga fri tillgång till alla allmänna handlingar »skola allenast gälla de inskränkningar vilka påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, eller för brotts förekommande eller beivrande, eller till behörigt skydd för statens eller menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda, eller av hänsyn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse». Offentlighetsprincipen har sålunda genom 1937 års lagstiftning väsentligen förlorat av sitt »grundlagsskydd». Den häremot svarande förstärkningen av byråkratiens maktställning med därav följande ökning av sekretessen bland annat till förhindrande av den insyn, kritik och kontroll, som offentlighetsgrundsatsen avsåg att möjliggöra, har såsom i annat sammanhang berörts redan gjort sig gällande.

Som en garanti av offentlighetsgrundsatsen, i den mån den alltjämt består, äro de bestämmelser med ett särskilt besvärsinstitut tänkta, som innehållas i TFF 2: 5. Det har i tidigare sammanhang anmärkts, att värdet av denna »garanti» är diskutabelt.[1]

---

[1] Beträffande nuvarande lagstiftnings innebörd hänvisas till HERLITZ i FT 1938 s. 85 ff. samt till REUTERSKIÖLDS mycket kritiska framställning i Grundlagarna III s. 214 ff., 227 ff. och 261 ff.

SJÄTTE KAPITLET

PRESSENS SOCIALA FUNKTION. RÄTTS-POLITISKA SYNPUNKTER

I. Samhället och pressfriheten.

Opinionsfrihet och opinionstvång.

I sitt arbete »Om lagen och staten» betonar Olivecrona flerstädes betydelsen av psykisk påverkan såsom det avgörande i all maktutövning. »Intet regelsystem», skriver han, »kan få praktisk betydelse utan att vara förbundet med ett propagandasystem av någon art.»[1] Propagandan är en för samhällets bestånd oundgänglig verksamhet. Den bidrar att skapa den positiva moraliska inställning som är en nödvändig förutsättning för rättsordningens bestånd. Med propaganda avser Olivecrona i detta sammanhang »varje systematiskt inpräglande av vissa föreställningar och känslor vilket tjänar till att säkra genomförandet av ett system av handlingsregler».[2] Denna propagandans ofrånkomlighet följer av, att samhället är en opinionsgemenskap; samhällets bestånd ligger i ett oavlåtligt befästande av de »opinioner», som understödja lagsystemet, och dess utveckling i skapandet av nya opinioner, avsedda att bära upp nya handlingsregler, som infogas i systemet. Såsom Olivecrona i det anförda sammanhanget påpekar, ligger skillnaden i fråga om propagandaverksamhet mellan olika länder, särskilt mellan diktatur och demokrati, i en olika grad av medvetenhet och planmässighet. Någon principiell skillnad är det alltså icke fråga om. Varje samhälle måste öva och övar faktiskt på skilda sätt propaganda för sina bärande idéer. Propagandans omfång och intensitet har sin naturliga begränsning genom dess syfte: att skapa och vidmakthålla de psykologiska förutsättningarna för genomförandet av främst lagarnas handlingsregler. Icke heller i fråga om denna propagandans begränsning förete skilda samhällsbildningar skiljaktigheter av principiell natur.

När inom ett land en sträng pressregim, »trycktvång», upprätthålles, motiveras detta i allmänhet med samhällets intressen. Samhället säges för genomförandet av vissa ändamål kräva att pressens frihet är begränsad. Även tryckfrihetens grundsatser motiveras åtminstone i modern, icke naturrättslig politisk doktrin med synpunkter om tryckfrihetens *nytta för samhället.* Icke blott »trycktvånget», även den traditionella, med särskilda krav på att vara utflöde av en »riktig»

---

[1] Olivecrona, Om lagen och staten s. 38.

[2] A. st.

rätt försedda tryckfriheten uppfattas alltså som något samhälleligt, motiverat av sin egenskap att tjäna det allmänna bästa. I den följande framställningen skola vi bland annat söka dra fram några den samhällsteoretiska litteraturens rationella, av »den allmänna nyttan» motiverade huvudskäl för tryckfrihet i hävdvunnen, liberal mening. Man skulle nu kunna finna det egendomligt, att pressen inom skilda statsskick i frihetsavseende intar en så helt olika ställning. De för utformningen av denna grundläggande sociala faktorerna äro ju, som vi framhållit, desamma oavsett statsskicken, och motsatserna i fråga om politiska målföreställningar borde ju icke inverka alltför starkt, eftersom pressen framför allt är ett *medel* i det politiska livet. De betydande skiljaktigheterna i presslagstiftningarnas inställning till opinionsbildningsproblemet i demokratier och i diktaturer, för att nu grovt uppdela de moderna statsskicken i två så betecknade huvudtyper, bero nu icke heller på de skilda statsformerna eller de skilda politiska målsättningarna. Dessa få huvudsakligen betydelse i och med att andra moment än de opinionstekniska spela in, t. ex. socialekonomiska.[1] Skiljaktigheterna bero framför allt på att staterna i fråga befinna sig i olika utvecklingsskeden. I tider, då ett samhälles förenade krafter behöva spännas som högst, under krig, stark social disharmoni, revolutioner och annan hög nöd, blir behovet av planmässig opinionsbildnings- och nyhetspolitik särskilt kännbart. »Åsikterna» — till sist naturligtvis människornas handlande — måste då med särskild effektivitet kunna dirigeras. Särskilda krav göra sig också gällande i tider av djupgående sociala omvandlingar, och inom samhällen, som efter en social eller politisk revolution skola konsolideras. De demokratiska statsskicken utgöra nu ständigt den institutionella ramen till samhällsordningar, som äro i högre grad stabiliserade, som icke bära någon påfallande revolutionär prägel och varinom det stora flertalet medborgare vägledas av känslor och föreställningar, som i stort sett äro konservativa, d. v. s. inställda på bevarande av det system av handlingsregler, som har traditionen för sig. Betydelsen av propaganda blir i ett sådant samhälle väsentligt mindre än i revolutionära samhällsskick, där det gäller att omvandla medborgarnas föreställningar i enlighet med det nya system av handlingsregler, varför de revolutionära krafterna kämpa, alltså icke blott att befästa den revolutionära tron utan också att slå ned ett psykologiskt motstånd, kanske en tankevärld med århundradens traditioner för sig. De moderna diktaturerna utgöra följderna av revolutioner. Den sociala konsolideringen efter dessa kräver ett särskilt effektivt och omfattande propagandamaskineri. Diktaturerna voro också mer eller mindre krigiskt, utrikespolitiskt

[1] De skilda »statsskicken», författningarna, sammanhänga med skilda »samhällsskick», m. a. o. med socialekonomiska faktorer. I inledningen till detta arbete ha vi angivit hur pressens ställning växlat med författningsutvecklingen och författningsläget. Avgörande för denna växling ha icke *opinionstekniska* moment varit; däremot är insikten om »opinionsteknikens» betydelse ägnad att revolutionera pressrätten — och har i viss utsträckning gjort det.

expansivt och aktivt inställda redan före utbrottet av stormaktskriget 1939. I det nu åsyftade torde själva grunden ligga till deras särskilda, från de demokratiska staterna så starkt avvikande presspolitik. Det syfte pressen såsom det alltjämt ojämförligt viktigaste medlet för propaganda i det moderna samhället har inom diktaturerna gör dess uppgift som statlig propagatör mer omfattande än i demokratierna och dess ställning har därför blivit helt en annan. Pressrätten har därför också i sina enskildheter formats annorlunda.

Den synvinkel, varunder det har sitt intresse att studera pressens problem med hänsyn till dess funktion i samhället, blir för demokratiska staters del följande: vilken betydelse har behovet av propaganda för modifikationer i den principiella tryckfrihet, som i dessa stater råder? För de »auktoritära» statsskickens del blir frågeställningen en annan. Det gäller där att utröna, vilka gränser för deras »trycktvång», som betingas av den offentliga propagandans förmåga att vinna makt över sinnena, alltså en tekniskt bestämd gräns (»gränsen för mättnaden»), och av tillgodoseendet av de samhällsintressen (t. ex. vetenskap, teknik och kritik) som en fri press tjänar.

Den liberala pressordningen och propagandans problem. Det presspolitiska objektivitetsproblemet.

Den propaganda, som den demokratiska staten driver för upprätthållandet av rättsreglerna och för bevarandet av traditionella värdeföreställningar inom densamma, är som vi nyss antydde mindre planmässig och framför allt mindre medveten än diktaturernas. Den förekommer emellertid och i skilda former. Av ålder omhänderhas opinionsbildningen av kyrkan samt av skolan, där medborgaren anpassas till livet i det bestående samhället. Samtidigt som den förras möjlighet att med hjälp av rättsligt tvång tränga sig den enskilde in på livet avtagit, har den senares makt med skoltvånget och skolväsendets utbyggnad ökat. I och med att statsuppgifterna under senare tider tilltagit i oerhörd omfattning, tekniken gått framåt och under de senaste hundra åren bland annat medfört radion, filmen och en väldig utveckling av tidningspressen samt masspåverkningens metodik blivit känd och utnyttjad har opinionsbildningens och nyhetsförmedlingens betydelse ur allmän synpunkt blivit mer beaktad även inom demokratierna. Radion och filmen ha tagits i tjänst av det allmänna och det saknar icke intresse att framhäva, att de liberala synpunkterna på frågan om staten och opinionsbildningens frihet ofta icke skänkts beaktande inom liberalt demokratiska stater, då det gällt den offentligrättsliga regleringen av *dessa* medel för opinionsbildning. I Sverige står filmen sålunda under censur. Denna är visserligen icke särskilt sträng; dess »slapphet» påpekas dock gång efter annan också från liberalt-demokratiskt håll. Den svenska radion är helt monopoli-

serad för det allmännas räkning. Den intar samma ställning som diktaturstaternas press och användes mycket flitigt som förmedlare av propaganda från regeringen till allmänheten. Någon mot regeringen fientlig opinionsbildning kan icke i Sverige bedrivas genom radion, såsom t. ex. i Förenta staterna, åtminstone före dess inträde 1941 i stormaktskriget.

Härmed ha några av de viktigaste opinionsbildningsmedlen angivits. Det mest betydelsefulla torde dock pressen utgöra. Man föreställer sig nu ofta, att, eftersom pressen ju är fri, den icke rimligtvis kan karakteriseras som ett propagandamedel i den härskande politiska maktens och ideologiens tjänst. Må vi då först tänka oss, att vi genombläddra de svenska dagstidningarna från tiden efter krigsutbrottet 1939 och därvid beakta dessas utnyttjande som redskap för regeringens politik. Vi skola finna, att tidningarna troget givit uttryck åt allt vad regeringen dag från dag velat meddela allmänheten såväl rörande t. ex. ransonering av livsmedel och andra folkförsörjningsfrågor som beträffande de krav i politiskt och medborgerligt avseende som regeringen ställt på de enskilda. På samma sätt ha politiska tal och annan propaganda från regeringsledamöter och närstående politiker oavlåtligt publicerats och därigenom bragts till varje medborgares kännedom. Helhetsintrycket är här att pressen oavsett partifärg och oaktat den kritik, som enskilda tidningar anfört i samband med den publicerade regeringspropagandan, utgjort ett instrument på vilket de ledande med utomordentlig effektivitet kunnat spela. Och utan pressen torde t. ex. folkförsörjningspolitiken svårligen ha kunnat bedrivas resultatrikt. Denna sistnämnda synpunkt på den av enskilda ägda pressens betydelse för det allmänna måste tas i betraktande icke minst då man söker bedöma möjligheterna av att det allmänna till fromma ålägga pressen pålagor t. ex. i form av acciser eller omsättningsskatter. Det har en ur allmän synpunkt alldeles särskild betydelse att pressens existensmöjligheter icke alltför mycket försvåras. Exemplet har valts från en tid, då den allmänna känslan av solidaritet med »samhället» varit särskilt stark till följd av yttre tryck och andra svårigheter, då de svenska statsmakterna bland annat genom inrättandet av en särskild informationsstyrelse liksom andra liberalt demokratiska stater medvetet börjat kopiera de av diktaturerna lancerade propagandametoderna och då allehanda nya tvångsåtgärder vidtagits för att hindra mot regeringen fientlig eller kritisk press att utkomma eller bli distribuerad. Exemplet är därför kanske icke alldeles träffande. Det visar sig emellertid, att de liberala staternas press även under mera normala förhållanden, ehuru i olika tonarter och under meningsmotsättningar av skilda slag, propagerar i stort sett just för de härskande, »officiella» åskådningarna. En betydelsefull faktor härvidlag är tidningsföretagens eget affärsintresse. Detta intresse går ut på att driva upplagesiffrorna i höjden, framför allt därför att deras bärande inkomster, annonsinkomsterna, därigenom ökas. Tidningsinnehållet anpassas nu efter läsekretsen, vilket förhållande stundom bl. a. tagit sig uttryck i stegring av utrymmet för sensations- och skandalreportage, sportnyheter o. dyl., men

vilket tillika, då det gäller idédebatten, verkar såsom en konservativ faktor. Pressen får, om den är angelägen att icke väcka ovilja hos den breda läsekretsen, som den argentinske tidningsmannen Sanin Cano uttryckt det, gå in för att propagera »les idées admises par les épiciers ou celles de caractère neutre dont la signification morale ou philosophe est jugée déjà».[1] Men det tillses också regelmässigt från det allmännas sida genom skilda åtgärder att opinionsbildningen genom pressen icke ur de bärande, konservativa uppfattningarnas synpunkt urartar. Opinionsbildningen »hyfsas» i det allmännas intresse. Negativa åtgärder åstadkomma något positivt, att i stort sett blott den »samhällsnyttiga» propagandan får verka. Bristen på medvetenhet om propagandans förekomst, betydelse och natur har emellertid för demokratierna försvårat bedömandet av i samband härmed stående problem.

Propagandaverksamheter, vilka inom demokratierna motverkas t. ex. såsom »missbruk av tryckfriheten», kunna nu understundom ganska öppet framträda som »statsfientliga». De avse till exempel att bereda marken för eller att direkt åstadkomma en omdaning, varigenom själva huvudprinciperna för det härskande demokratiska samhällsskicket eller den bestående statliga ordningen kastas över ända. Det är icke ovanligt att dylik propagandaverksamhet motverkas genom strafflagen. Dock hävdas understundom — särskilt inom samhällen där det politiska lugnet är påfallande — att åsiktsfrihetens grundsats måste tolkas så vidsträckt, att även sådana meningar skola tolereras, som attackera den demokratiska principen själv. Den klassiska, naturrättsligt anstuckna liberalismen kunde icke se annat än att även de rent illiberala strävandena i frihetens namn borde få lämnas öppet spelrum. Vi ha sett, huru denna uppfattning går igen i tanken om otillåtligheten av »opinionsförbrytelser». Statsskicket skall vara sådant, säger man, att statsskicket fritt får angripas. »Det är tillåtet att angripa fosterlandet, republiken, författningen» (Barthélemy). Sin *praktiska* betydelse har denna överdrivet vidsträckta frihets princip därigenom att erfarenheten lärt, att konservativa eller överhuvudtaget makthavande grupper eller personer kanske framför allt inom administrationen och domstolarna men givetvis även inom regeringarna gärna stämpla varje oppositionell strävan såsom »statsfientlig» och för egna politiska syften eller i överdrivet »samhällsbevarande» nit missbruka lagar mot sådan anti-samhällelig verksamhet.

Vid sidan av »statsfientlig» propaganda plägar inom demokratierna även annan såsom samhällsskadlig uppfattad pressverksamhet motverkas med straffrättsliga medel. Till formen smädliga pressuttalanden, vare sig mot personer i offentlig ställning eller mot enskilda, straffbeläggas bland annat med hänsyn till vikten av allmänt lugn. Men även »åsikter», som framföras i tryckt skrift och vilka befinnas vara ägnade att angripa medborgares heder och ära, beivras. Och så

---

[1] Se SANIN CANOS intressanta framställning i »Le rôle etc.», särsk. s. 27 ff. — Om pressens betydelse som konservativ faktor jfr även GREAVES s. 251 ff.

är även förhållandet med »åsikter», vilka uppfattas om än icke såsom direkt »statsfientliga» så dock såsom undergrävande den bestående ordningen eller »moralen», t. ex. förnekelse av Gud eller angrepp på statsreligionens gudslära, propaganda för antikonceptionella medel eller framställningar, som ställa sig välvilliga till ett friare förhållande mellan könen, o. s. v.[1]

Även andra företeelser på pressens område än de nu berörda ha visat sig kunna vara ägnade att undergräva den demokratiska ordningen eller att störa dennas fungerande.[2] Det har blivit en allmän angelägenhet att motverka också dessa »samhällsfarliga» företeelser. De sammanhänga framför allt med tidningspressens verksamhet. De mångskiftande problem som här möta ha hittills blott i ringa utsträckning sysselsatt lagstiftningen eller lösts av denna, även om »tidningsvetenskapens» uppkomst och utveckling satt allt bättre medel i lagstiftarnas händer för bemästrandet av dessa problem. De äro framför allt praktiska problem, avvägningsproblem. I en principiell teoretisk framställning kunna de blott antydas.

Tidningspressen har under de sistförflutna hundra eller kanske rättare sjuttiofem åren icke minst som följd av tekniska framsteg på en rad områden omvandlats, kan man säga, från hantverk till industri. De små, icke alltid dagliga tidningarna med lokal och personlig anstrykning och en blygsam upplaga ha efterträtts av väldiga, av en mångskiftande redaktionsstab ledda tidningsföretag med spridning över ett betydande område. Den moderna tidningen träffar dagligen ett mycket stort antal läsare, av vilka mångas föreställningsvärld helt och hållet bestämmes av vad tidningen innehåller. Pressens makt — eller snarare deras makt som förfoga över pressen — har visat sig kunna bli överväldigande. Till detta kommer så, att masspåverkningens, propagandans konst utvecklats till en hel vetenskap. Masspsykologiens lagar ha gjorts till föremål för ingående vetenskapliga studier och en omfattande litteratur har skapats, däri de propagandatekniska problemen noggrant undersökas, icke minst med hänsyn till pressens verksamhet. Propagandamaskineriet har lärt sig att vädja till de egenskaper, som kännetecknа »massan», och det torde helt enkelt vara nödsakat att inrikta sig på detta sätt, eftersom det nu en gång förhåller sig så, att de »enklaste själarna», de intellektuellt brett ordinära ha att bestämma arten

---

[1] Presstraffrätten har självfallet även andra uppgifter än dem, som direkt sammanhänga med opinionsbildningens problem. Det må ock anmärkas, att t. ex. lögnaktig journalistik kan verka socialt skadlig även i andra avseenden än politiska. En viss slags lågt stående press är sålunda verksam i rena utpressningssystem, är medel m. a. o. för begående av handlingar, som rättsordningen finner otillåtliga. Exempel kunna också framdras på huru pressen, särskilt i oroliga tider, mer eller mindre medvetet eggat till självtäkt eller till företagandet av våldshandlingar mot oliktänkande eller eljest i en större allmänhets ögon misshagliga eller lätt misstänkliggjorda personer (»lynchjustis»).

[2] Av intresse för i det följande behandlade frågor är särskilt behandlingen hos Bryce (I s. 104—124 och i både I och II angående betydelsen inom olika demokratier av »public opinion») av pressens frihet och denna frihets förhållande till det demokratiska statsskicket.

av en upplysning och en propaganda, som skall nå den stora allmänheten och verkligen vara effektiv, liksom, såsom Eltzbacher träffande sagt, de långsammaste bestämma marschtakten i ett vandrarsällskap. Om man utgår från att opinionsbildning är en för samhällets bestånd oundgänglig verksamhet, kan man icke finna, att det i och för sig ligger något ont däri, att pressen i sin opinionsbildande verksamhet anpassar sig efter masspsykologiens lagar. Denna dess verksamhet bleve eljest ineffektiv och därigenom utan mening.

Att tidningarnas innehåll anpassas efter den breda allmänhetens »smak», är visserligen icke något ur allmän opinionsbildningssynpunkt ofrånkomligt annat än så tillvida som tidningarna ju icke kunna verka opinionsbildande, om de bli alltför tråkiga.[1] Denna anpassning är dock i ett liberalt samhälle av ekonomiska skäl ofrånkomlig, och som vi nyss anmärkte är den ägnad att verka konservativt. Den är därför ingalunda ur den »samhällsnyttiga» propagandans — men möjligen ur utvecklingens — synpunkt något odiöst. Om nu emellertid tidningspressen skulle ha t. ex, kommit i händerna på en enda intressegrupp i samhället, en trust, en samhällsklass, ett fackförbund el. dyl., kan en sådan press komma att utnyttja sin skicklighet i propagandans och agitationens konst samt sin monopolställning till en opinionsbildning, som allenast tillgodoser ett »partikulärt» intresse. En dylik partikulär maktfaktor i samhället vill och kan den demokratiska, på maktbalansens grundsatser uppbyggda staten icke tolerera, d. v. s. om den verkligen är demokratisk och icke faktiskt regeras av de ifrågavarande »partikulära» intressena. Den strävar därför att *bekämpa* opinionsbildningens frihet, i den mån en sådan frihet leder till att andra och starkare faktiska makter i samhället uppstå, än dem författningen avser att skapa. Slagordet för denna demokratiernas frihetsbegränsande strävan blir det paradoxala, att friheten skall vara lika för alla. Propagandateknikens kanske främsta journalistiska medel är nyhetspolitiken. Demokratiernas »hyfsning» av opinionsbildningens frihet, som först och främst går ut på att pressdebatten skall vara allmän, ej »partikulär», tar sig därför gentemot de enskilda tidningarna formen av ett krav på allsidig och sanningsenlig nyhetsförmedling. Också pressens uppgifter att hålla det politiska intresset och den sociala kritiken vid liv fordrar, att oriktiga framställningar beträffande faktiska förhållanden icke i alltför stor utsträckning förekomma i pressen. De politiska bedömandena kunna i sådant fall bli farligt otillförlitliga.[2] »Felaktiga» opinioner skapas, ekvationen förryckes.

Det etiska och pressrättspolitiska eller pressrättsliga krav som på detta sätt ställas på pressen formuleras understundom kort och gott så, att pressen skall vara »objektiv». Problemställningarna i fråga kunna därför sammanfattas under beteckningen »det presspolitiska objektivitetsproblemet». Att det här i själva verket är fråga om *begränsningar* av den allmänna handlingsfriheten av hänsyn

[1] Jfr OBERGFELL s. 97 ff., om förhållandet mellan en tidnings »politiska» och »apolitiska» innehåll.

[2] Jfr OBERGFELLS utredning om »die Lüge in der Zeitung» s. 101 ff.

till det allmännas propagatoriska intressen, vill man icke alltid förstå. Det hävdas även understundom, att det enda rationella vore att *all* »propaganda» bannlystes från pressen, ett krav, vars meningslöshet framstår klart, om man beaktar propagandans natur och dess faktiska sociala funktion[1], eller det betonas mera realistiskt att pressen endast bör få företräda eller kämpa för »allmänna intressen», icke för »enskilda» eller eljest »ovidkommande» sådana. Det torde emellertid icke vara möjligt att uppdra en linje av något praktiskt värde mellan »allmänna» och »enskilda» intressen, och f. ö. skulle en på en dylik princip grundad presspolitik i själva verket ha uppgivit den liberala linjen och därmed *de sociala fördelar* tryckfrihet ansetts medföra. Vad det generella kravet på »objektivitet» beträffar, gäller problemet otvivelaktigt att söka medel att åstadkomma ett visst mått av objektivitet. Möjligheten till »objektivitet» är emellertid mycket begränsad. Då det gäller pressens nyhetsförmedlande verksamhet, kan objektivitetskravet, ehuru endast primärt och otillfredsställande, bestämmas såsom ett krav på endast *sanna* nyheter eller rättare ett krav på endast sådana nyheter, beträffande vilkas sanning pressen är s. a. s. i god tro, samt därpå att nyheterna icke »förfalskas» genom att redaktionella omdömen inläggas i deras text eller i rubrikerna till dem. När tidningarnas egna ställningstaganden till skilda företeelser är i fråga, kan något krav på objektivitet i egentlig mening alls icke ställas. Här är ju fråga om värderingar, d. v. s. om uttalanden som

---

[1] Vid ett av Sveriges författareförenings styrelse den 23 oktober 1940 i Stockholm anordnat »offentligt upplysningsmöte i tryckfrihetsfrågan» påpekade en talare statsmakternas oförmåga »att kunna skilja mellan åsiktsförkunnelse och handlingspropaganda» samt föreslog som presspolitiskt program att »propagandan» skulle ställas »i en rättslig kategori för sig själv». Talaren medgav dock, att »det kommer att bli en svår uppgift för lagstiftaren att finna en formel, varigenom en sådan åtskillnad skall kunna förverkligas». Någon dylik »formel» — trollformel borde man väl egentligen säga — hade talaren själv icke till hands. Han anförde emellertid såsom karakteristiskt för åtskillnaden mellan »propaganda» och annan opinionsbildning, att propagandan icke »förmedlar tankar», att den icke ger något »intellektuellt stoff» utan att den »bearbetar viljelivet direkt», den »förmedlar handling». Se skriften »Frihet på glid» s. 11—22. Eftersom all opinionsbildning, som överhuvudtaget har någon mening, ju måste anses ha till syfte att »förmedla handling», synes talaren på något dunkelt sätt ha menat, att *effektiv* opinionsbildning borde ställas i »en rättslig kategori för sig själv» och hållas efter av lagen, medan för den mindre effektiva tryckfrihet borde råda. Självfallet väcker en till agitation stegrad propaganda, d. v. s. en opinionsbildning som hänsynslöst väljer sina medel ur det eftersträvade resultatets synpunkt, icke ur den bestående ordnings synpunkt, som man förkastar, särskild reaktion. Men agitationen kan icke motverkas med andra rättsliga metoder, om »åsiktsfrihet» i princip skall upprätthållas, än sådana som rikta sig mot särskilda åsikter eller mot särskilda propagandamedel, t. ex. smädelsen. Jfr om »agitationens sociologi». Obergfell s. 49 ff. — En annan talare på samma propagandamöte föreslog »offentlig propagandaanalys» t. ex. genom radion. Se »Frihet på glid» s. 46. Då radion helt är i statens hand, skulle denna ju härigenom faktiskt kunna motverka »statsfientlig» eller »partikulär» opinionsbildning genom pressen. Självfallet skulle en sådan »offentlig propagandaanalys» dock icke komma att bli utövad till nackdel för regeringspolitiken. Den skulle helt enkelt bli ett särskilt propagandamedel för denna.

genom sin natur icke kunde vara sanna eller falska. Kravet på »objektivitet» reduceras därför på detta område till uppställande av det nyss anförda kravet på pressdebatten, att den icke helt får domineras av makter, som företräda partikulära intressen, att m. a. o. alla eller politiskt-praktiskt sett alla (subjektiva) meningar skola ha möjlighet att komma till uttryck — utom då möjligen sådana meningar som attackera den demokratiska principen själv. Det presspolitiska objektivitetskravet grundar sig på omsorgen att förhindra en ensidighet i propagandaverksamheten, som kan vara ägnad att medföra faror för staten, för det demokratiska statsskicket. Denna objektivitetskravets grund kan icke åberopas för propagandafrihet även för åskådningar, som uppenbarligen rikta sig mot detta demokratiska statsskick.[1] Undantag gäller självfallet också för andra slag av »åsikter», vilka staten motarbetar som för densamma fördärvliga.[2]

Vid strävandet att åstadkomma en *allmän* pressdebatt såsom korrektiv mot utnyttjande av pressens opinionsbildande makt för »partikulära» intressen, måste beaktande först skänkas trustbildningarna inom tidningsvärlden. Till följd av tidningsväsendets industrialisering har pressen i allt högre grad kommit att organiseras i form av stora och kapitalstarka truster, mot vilka det är synnerligen svårt att etablera verklig konkurrens och vilka på detta sätt komma att inta ett slags monopolställning i fråga om opinionsbildning genom pressen. Dessa trustbildningstendenser behövde nu i och för sig icke vara ägnade att särskilt förrycka den allmänna diskussionen i och genom pressen. Om trusternas egentliga uppgift är att i kommersiellt syfte framställa och sälja tidningar och de icke ha några *andra* affärsintressen eller några särskilda politiska intressen, m. a. o. icke några »partikulära» intressen, borde var och en av de förtrustade tidningarna nämligen kunna antas föra alldeles samma politik som om de i äganderättsavseende icke vore förtrustade, nämligen en efter läsekretsens beskaffenhet och smak anpassad redaktionellt-teknisk politik och i propagandahänseende en i stort sett »samhällsbevarande» sådan. Emellertid har det visat sig, att den stora, monopoliserade pressen understundom i sin helhet sättes in för att på propagandans väg vinna mål, som icke ha något med själva tidningsrörelsens ekonomiska krav att göra. Här uppställer sig ett mycket svårt problem för den liberala staten, eftersom inskridande gentemot trustbildningen på pressens område kräver socialiserande åtgärder, vilka icke lätt kunna förenas med den liberala tryckfrihetsideologien. Tidningstrusternas politiska makt begränsas nu likväl i den mån äganderättsförhållandena beträffande tidningarna äro kända. Detta förhållande kan också uttryckas så, att opinionsbildningen är »öppen». Kravet på en »öppen» opinionsbildning genom pressen har tagit sig skilda uttryck i lagstiftningen. I Frankrike ha sålunda tidningsföretag förbjudits att motta

---

[1] Hela problemet om »propagandafrihet» inom demokratierna för antidemokratiska strävanden har ingående belysts av LUNDSTEDT under lagtima riksdagen 1940, särskilt i motion nr 281 i AK.

[2] Jfr ovan s. 327 f.

finansiellt understöd från utlandet och ålagts att årligen lämna uppgifter rörande sina inkomster och utgifter till finansministeriet.[1] I Belgien har en lag av 1935 för kontroll över inflytandet på pressen från privata företag förbjudit bankerna att delta i tidningsverksamhet.[2] I en del lagstiftningar finnas förbud mot offentliggöranden i syfte att påverka börsspekulationen. Andra bestämmelser avse t. ex. att skapa påtaglig skillnad mellan en tidnings text- och annonsavdelningar och på detta sätt förhindra förtäckt reklam. Den österrikiska presslagen innehöll t. ex. ett stadgande om ogiltighet av avtal, varigenom någon erhållit en förmögenhetsförmån för att åstadkomma, att något publicerades eller icke publicerades i en tidning, då ett sådant handlingssätt stod i strid med goda seder.[3] Till lagstiftningen mot bristande objektivitet i pressens verksamhet hör det redan behandlade genmälesinstitutet.

Det nu sagda har framför allt tagit sikte på den del eller de delar av en tidnings innehåll, som kunna sägas vara på ett mera påtagligt sätt opinionsbildande, d. v. s. först och främst »ledarna» och vidare andra slags artiklar däri direkt propaganda bedrives. Dit höra t. ex. den politiska intervjuen men i viss grad också bildnings- och förströelseartiklar. Vid sidan av detta innehåll publicera tidningarna emellertid också *nyheter* och dessa få anses utgöra deras viktigaste innehåll. »Nyheterna» utgöra meddelanden om händelser, om fakta. Icke desto mindre är nyhetsjournalistiken ovedersägligen ett ytterst viktigt propagandamedel. »Nyheten» har ett särskilt effektivt propagandavärde just genom att den till formen är ett meddelande om ett faktum. Även en i övrigt kritisk läsare är benägen att acceptera nyheten såsom sann. Den har en omedelbar effekt på läsaren, större ju närmare den berör honom och ju betydelsefullare den är i sig själv. Den eller den personen har häktats, krig har förklarats, börskurserna ha stigit så och så mycket, smörransonering kommer att inom några dagar införas. Dessa och liknande meddelanden uppfattas, då de stå att läsa i en tidning, såsom sanna. Och de äro ägnade att direkt påverka läsaren till bildandet av ett bestämt omdöme och kanske till en därav föranledd omedelbar handling av vidsträckt betydelse. Vad som kan ha varit omöjligt att vinna i en rad ledande artiklar kan kanske med lätthet ernås genom ett enkelt nyhetsmeddelande. Kravet på »objektivitet» eller snarare på sanningsenlighet, »korrekthet», måste av dessa skäl vara oerhört mycket mer betydelsefullt i fråga om nyhetsjourna-

---

[1] Av mycket stort intresse såsom belysande korruptionen inom fransk press äro de handlingar som 1931 publicerats i Paris under titeln ». . L'Abominable vénalité de la presse» och som innehålla konfidentiella brev från tiden 1897—1917 särskilt av A. Raffalovitch, som var ryska finansdepartementets hemliga ombud i Paris. Omdömet i titeln till publikationen härrör från honom.

[2] Se SOU 1939: 32 s. 69.

[3] Se KADEČKA s. 113 ff. Märk även där nämnda stadganden i den österrikiska strafflagsnovellen av 1929.

listiken än i fråga om pressens övriga innehåll. Objektivitetskravet är emellertid ingalunda tillgodosett enbart genom att blott sanna nyheter bli publicerade. Pressen bedriver ju *nyhetspolitik*.[1] Tidningarna publicera icke alla »nyheter» som äro tillgängliga för dem. De undanhålla läsekretsen en mängd saker och ting delvis därför att de anses utan betydelse, att plats icke finnes för dem eller därför att de t. ex. ur moralisk eller liknande synpunkt anses olämpliga för publicering o. s. v., men också därför att deras publicerande kan anses skada de intressen eller den meningsriktning tidningen företräder. Ett visst urval bland nyheterna äger rum. Vidare publiceras nyheterna med olika typer, på mer eller mindre framträdande platser o. s. v., allt efter redaktionens uppfattning om deras vikt eller om lämpligheten ur i vidsträckt mening politiska synpunkter av den mening allmänheten bibringas om deras betydelse. Det är f. ö. också så, att endast det, som publiceras på mer framträdande plats, med större typer och under mera intresseväckande rubriker, överhuvudtaget blir läst i större omfattning eller uppmärksammat såsom något av vikt. En nyhet kan ibland »dödas» mera effektivt, om den placeras på en undanskymd plats i tidningen än om den alls icke publiceras. Rubrikerna äro slutligen ett särskilt kapitel. I Amerika har man fäst stor vikt vid att endast *fair headlines* böra få förekomma, d. v. s. att rubrikerna icke innehålla något annat eller mer än själva nyhetsmeddelandet. Den rakt motsatta meningen har på mycket uttrycksfullt sätt formulerats av ryssen Kusmitschev.[2] »Einen Pfifferling», skriver denne, »ist eine Nachricht wert, die dem Leser nicht seine Lage, sein Verhältnis zu anderen Tatsachen vor Augen führt.» Nu är faktiskt överallt mycket vanligt, att rubriker innehålla ett redaktionellt omdöme. Härigenom kan tidningen otvivelaktigt på ett verksamt sätt ge färg åt nyhetsmeddelandet och leda in läsarens bedömande av detsamma i önskade banor. Men så kan också ske t. ex. genom att vissa delar av nyhetsmeddelandet särskilt framhålles genom rubriken eller att i denna helt sanningsenligt omtalas exempelvis att meddelandet icke verifierats eller att det bestyrker ett tidigare telegram o. s. v. Överhuvudtaget kunna alla dessa nyhetspolitikens metoder användas både positivt och negativt. En tidning kan t. ex. omnämna, att en viss person, som ett nyhetsmeddelande angår, tillhör det eller det politiska partiet. Uppgiften har helt annan effekt, om nyhetsmeddelandet innehåller, att han t. ex. dömts för ett grovt brott, än om det upplyser om, att han t. ex. donerat sin förmögenhet till allmänna ändamål eller räddat en människa ur livsfara.[3] Slutligen kunna tidningarna ju också lämna falska eller förfalskade

[1] Jfr om nyhetspolitikens problem OBERGFELL s. 14—30. Se även DOVIFAT I: 1 s. 97 ff.

[2] Se JUST s. 223 f. Kusmitschev skriver också, att talet om »objektivitet och fullständigt referat» är liberalt hyckleri. Nyhetsförmedlingens uppgift är icke, säger han, handel med nyheter utan massornas påverkan i bestämda syften. Denna uppgift vinnes icke genom objektiva skildringar av tilldragelser utan genom ett noggrant *urval* bland nyheterna och förklaringar av deras innebörd.

[3] SELDES lämnar (s. 161 ff.) en del belysande exempel på politiska rubriker till nyheter. Vid Napoleons tåg från Elba till Paris den 9 till 22 mars 1815 innehöllos i de dåtida

eller förvanskade nyheter. En serie i och för sig relativt obetydliga »förbättringar» eller missuppfattningar i ett nyhetsmeddelande kan leda till grova oriktigheter.

En avsiktligt vilseledande nyhetspolitik kan självfallet motverkas genom medel som här tidigare åsyftats med tanke särskilt på den direkta propagandajournalistiken. Där en fri, med hänsyn till åsikter och intressen motsatt press existerar, bli inga viktigare nyheter helt undertryckta och pressen övar en ömsesidigt verkande kontroll även vad nyhetspolitiken beträffar. Det torde också vara så, att det kommit att anses såsom ett ganska grovt brott mot publicistisk etikett icke endast att sprida falska nyheter utan även att undertrycka nyheter av mera omfattande politisk betydelse. När det gäller nyhetsmaterialets typografiska utstyrsel torde däremot, åtminstone i Sverige, den ömsesidiga kontrollen vara mindre verksam. Det är icke lätt att med framgång angripa en tidning endast för att den givit en nyhet en undanskymd plats eller därför att den i rubriker kommenterat eller eljest tagit ställning till en nyhet. Den ömsesidiga kontrollens betydelse ligger ju i vad *allmänheten* kan bibringas anse om en tidnings tillvägagångssätt. Ett brott mot yrkesetiken har praktisk (d. v. s. närmast ekonomisk) betydelse, blott om övriga tidningar eller en pressens hedersdomstol kan vinna allmänheten för en förkastelsedom. »Kommenterande» eller på annat sätt färgade rubriker till nyhetsmeddelanden torde nu icke enligt en mera allmän mening i vårt land utdömas som otillbörliga, även om till äventyrs på publicisthåll en sådan uppfattning, officiellt, skulle vara härskande.

De enskilda tidningarna kunna alltså förfalska, undertrycka eller färglägga nyheter. Men viss kontroll övas dock på dem, om blott pressdebatten är allmän. Den allvarligaste faran hotar från annat håll. Det gäller nyhetskällorna. Den monopolställning inom nyhetsförmedlingen till pressen, som de stora internationella nyhetsbyråerna inta, innesluter otvivelaktigt faror för att pressens nyhetstjänst i allmänhet icke blir i allo tillförlitlig. Medlet till undanrödjande av dessa faror kan näppeligen vara något annat än ett medel för själva monopolställningens hävande.

Den liberalt demokratiska staten måste överhuvudtaget kämpa mot de monopolbildningar, som uppstå *till följd av* de liberala frihetsidéernas tillämpning inom

---

Paristidningarna följande serie av rubriker, vilka här återges från Seldes, översatta till svenska:

> Den 9 mars. *Människoätaren* har lämnat sin kula. — Den 10 mars. *Det korsikanska odjuret* har landat vid Cap Juan. — Den 11 mars. *Tigern* har anlänt till Cap. — Den 12 mars. *Monstret* sov i Grenoble. — Den 13 mars. *Tyrannen* har passerat genom Lyon. — Den 14 mars. *Usurpatorn* styr stegen mot Dijon. — Den 18 mars. *Bonaparte* är endast sex mil från huvudstaden. Han har varit lycklig nog att undgå sina förföljare. — Den 19 mars. *Bonaparte* närmar sig med hastiga steg. Men han kommer aldrig att intåga i Paris. — Den 20 mars. *Napoleon* kommer att i morgon stå framför våra vallar. — Den 21 mars. *Kejsaren* är i Fontainebleau. — Den 22 mars. *Hans Kejserliga och Kungliga Majestät* anlände i går kväll till Tuilerierna under glädjeacklamationer från sina hängivna och trogna undersåtar.

samhällsskicket och som i sin tur *leda till* förkvävande av den allmänna frihet, som står främst på liberalismens program. Pressen, särskilt som uttrycksmedel för de stora nyhetsförmedlarna, kommer otvivelaktigt lätt att förvärva en monopolställning, vars art och verkningar demokratiernas presspolitik oavlåtligt måste skänka uppmärksamhet. »The tyranny of monopoly is even worse in opinion than in commerce», skriver Bryce.[1] De etiska maximer, som bland pressmännen själva och inom deras organisationer kunna utbildas, ha icke mycken kraft att motstå de starka ekonomiska faktorer som kunna ställas emot, befrämjade av själva samhällsstrukturen. Däremot kan utvecklingen av de andra propaganda- och upplysningsmedlen, t. ex. filmens nyhetsreportage och särskilt radion med dess förmåga att mycket snabbt över hela jordklotet sprida nyheter direkt till de enskilda människorna, förringa pressens makt, bryta den monopolställning den kan ha förvärvat.[2] Liknande betydelse har även utvecklingen av andra kommunikationsmedel, t. ex. tillkomsten av transoceana telegraf- och telefonkablar samt de alltmer vidgade och förbättrade flygförbindelserna. Det fordras emellertid alltid, att lagstiftningen medvetet gör bruk av de medel den tekniska utvecklingen ställer till dess förfogande.

Problemställningar rörande pressfrihetens »sociala funktion».

I det föregående avsnittet gällde det att antyda vissa av lagstiftningen likvisst alltjämt föga uppmärksammade och än mindre bemästrade omständigheter, som inom stater, där tryckfrihet i liberal mening principiellt råder, föranleda till modifikationer av denna tryckfrihet med hänsyn till vikten ur det allmännas synpunkt av, att pressen i stort sett är verksam för upprätthållande och förstärkande av de psykologiska förutsättningarna för samhällsordningens bestånd. En annan fråga gäller s. a. s. den positiva nyttan av en fri press eller, med andra ord, grunderna därtill att tryckfrihet i princip ansetts böra gälla. Vi skola söka förbigå de rent ideologiska »skälen». Det är icke, om det än vid första anblicken kan synas så, paradoxalt att säga, att de rationella grunderna för principiell tryckfrihet få största intresset vid betraktandet av de s. k. diktaturernas pressordning. Frågeställningen blir för dessa staters del i hög grad praktisk: hur kunna de klara sig utan vad som inom demokratierna kallas en fri press? eller — *kunna* de klara sig utan sådan fri press?

Först skola vi dröja ytterligare något vid det nyss med särskilt demokratierna i sikte berörda »presspolitiska objektivitetsproblemet» och dess gestaltning i »auktoritära» statsskick. Diktaturerna ha icke att frukta någon brist på pro-

[1] Bryce I s. 121. — Jfr f. ö. Greaves s. 251 ff. och Muir s. 317 ff.

[2] Jfr Martin i »Le rôle etc.», s. 126 ff. I samma skrift (s. 76) gör Henry de Jouvenel en anmärkning om radions betydelse för att snabbt och effektivt *dementera* genom pressen spridda, falska nyheter.

paganda för regimen, som regel icke heller någon mera verksam propaganda mot denna. Och deras nyhetsförmedling är statligt handhavd eller kontrollerad. För den statliga pressen själv, om också icke därför för allmänheten, bli de omedelbara nyhetskällorna lätt tillgängliga. Icke heller behöver denna press lida brist på sakkunskap. Till dess förfogande kunna de främsta förmågorna från skilda fält ställas. Propagandaproblemet blir av dessa skäl för diktaturerna i hög grad ett tekniskt problem. Det gäller att anpassa propagandaverksamheten efter skilda befolkningslager och intresseriktningar, att åstadkomma en lämplig avvägning mellan pressens opinionsbildande och dess mera renodlat nyhetsförmedlande och roande eller eljest rekreerande innehåll samt att överhuvudtaget skapa nyanser.[1] Propagandauppgiftens effektivitet förutsätter en viss frihet för de skilda tidningarna och de enskilda tidningsmännen, vilket förhållande redan är ägnat att motivera uppfattningen, att även i de »auktoritära» staterna ett alltmer vidgat utrymme kommer att beredas yttrandefrihet och tryckfrihet, allteftersom de politiska och sociala förhållandena inom dessa stater stabiliseras. Samma betydelse få f. ö. hänsynen till uppfostrings- och bildningsverksamheten, vartill vi nedan skola återkomma. Icke heller »auktoritära» stater kunna gagnas av den förvildning i allmänhetens kunskapsfält och åsiktsbildning, som en alltför ensidig propaganda hotar att åstadkomma. I sin flerstädes berörda, i Tyskland efter nationalsocialismens genombrott utgivna avhandling ger Obergfell utan att hans ord klinga falskt uttryck åt betydelsen för pressutvecklingen också i det tredje riket av principer, som inom de liberala samhällsskicken uppställts som presspolitiska ideal, sanningskärlek, vederhäftighet, aktning för motståndarens mening o. s. v.[2] Hos diktaturerna blir förverkligandet

---

[1] Jfr KLUTENTRETER s. 29 f. Klutentreter hävdar där med MÜNSTER (s. 14) att tvångsabonnemang äro »zeitungsfremde Massnahmen». Det säkraste medlet att få människor att läsa tidningarna är, säger Klutentreter, att söka vinna dem genom innehållet i och utformningen av tidningarna. Själva denna i Tyskland och f. ö. även i Sovjetunionen uppkomna problemställning är intressant. Inom liberala samhällsskick måste det av Klutentreter angivna rätta medlet användas helt enkelt på grund av det ekonomiska livets krav. »Tvångsabonnemang» äro också där ytterst sparsamt förekommande, ehuru de torde kunna komma till användning för att vinna spridning åt t. ex. eljest mindre livsduglig socialdemokratisk press bland till fackföreningarna anslutna personer samt även för spridning av vissa facktidskrifter, föreningsblad o. dyl. Det är i dessa fall dock icke statsledningen, utan partikulära makter, som utöva tvånget. Sin effekt har det genom risken för t. ex. en arbetare att utstötas ur fackföreningssolidariteten eller för t. ex. en advokat eller läkare att få lämna den tidningsutgivande, för honom kanske värdefulla yrkesföreningen. Det senare exemplet är dock av en rad skäl mycket opraktiskt.

[2] OBERGFELL skriver (s. 113): »Was wir aber glauben fordern zu müssen, ist: Das sich der Schreibende bewusst ist, dass er für sein Ziel einen hohen Einsatz wagt, dass ethische Errungenschaften, wie: Achtung vor der fremden Überzeugung, Wahrheit und Wahrhaftigkeit, Redlichkeit und Gewissenhaftigkeit Werte sind, mit denen nicht leichtherzig umgegangen werden darf. Auch sie sind Güter der Nation. Wir meinen also: Es müsste ihrem Einsatz eine strenge ethische Prüfung, ein in ganzer Schwere

av dylika principer modifikationer av de »auktoritära» och »totälitära» grundsatserna, icke som i demokratierna av den principiella frihetens.

En allmän pressdebatt är av betydelse som medel för att ge statsledningen upplysning om vad som rör sig inom olika grupper av folket och om krav och önskemål i skilda avseenden som där framställas. Pressen är också i detta avseende till direkt nytta för de politiskt makthavande. Betydelsen av pressen som kanal från folket till ledningen (icke blott från ledningen till folket) är icke förbisedd av diktaturernas presspolitik.[1] Man hävdar emellertid, att demokratierna misslyckats med att skapa en sådan kanal i form av en allmän pressdebatt. Det gavs ingen fri diskussion i Weimar-Tysklands press, hävdar t. ex. Obergfell.[2] Trots de många tidningarna och deras skilda politiska inställningar existerade alltid »offentliga meningar» och mycket viktiga sådana, som alls icke eller endast i otillfredsställande grad voro representerade i pressen. Å andra sidan var det möjligt för mäktiga kapitalintressen att låta sig företrädas i pressen i en omfattning, som alls icke svarade mot dessa intressens naturliga sociala vikt. Häri må ligga ett visst mått av sanning. Huru diktaturernas presspolitik bättre skall kunna lösa detta problem är dock icke lätt att se. Enligt Klutentreter skall det tyska propaganda-ministeriets ortsavdelningar bemöda sig om att stå i nära förbindelse med strävandena inom folket, att vara »das Ohr am Herzen des Volkes».[3] Sovjetunionen har för sin del sökt lösa problemet genom inrättandet av de s. k. arbetare- och bondekorrespondenterna.[4] Det ligger i sakens natur, att dylika medel icke kunna ersätta en allmän och öppen pressdebatt. Å andra sidan är det ju icke uteslutet, att en »auktoritär» stat kan å andra vägar än presspolitikens bilda de kanaler från folk till statsledning, utan vilka styrelsen icke torde kunna i längden utövas.

För de s. k. demokratiernas pressförhållanden saknar problemställningen

---

gefühlter 'Konflicht der Pflichten' vorangehen. Immer müssen Wahrheit und Wahrhaftigkeit als ideale sittliche Regulative für den Publizisten als wesentliche Komponenten seiner Strebensrichtung wirksam sein, nie sollte ihr die Gravitation nach den Werten des Sittlichen verloren gehen. Er sollte sich als *grundsätzliches Regulativ* vor Augen halten, was Thomas Mann in der Festschrift des Zeitungsverlags, 1926, sagte: 'Die Presse leite, statt den Leidenschaften zu schmeicheln, die Massen ihrer Schäflein behutsam *auf dem Wege des Notwendigen* vorwärts.'»

»Auf dem Wege des Notwendigen» i citatet från Thomas Mann är kursiverat av Obergfell. Jfr § 13 i *Schriftleitergesetz* och vad ovan (s. 148 f.) säges om detta stadgande.

[1] Se KLUTENTRETER s. 54 ff. Det heter bl. a.:

»Die Mittlerfunktion der Presse ist eine wechselseitige, insofern als einmal dem Volke die Massnahmen der Führung verständlich zu machen sind, zum andern aber auch die Führung aus der Presse die Stimmung und die Aufnahme ihrer Massnahmen im Volk herauslesen muss ... Umgekehrt kann aber auch die Führung aus der Presse wieder Anregungen für Ihre Arbeit schöpfen.»

[2] OBERGFELL s. 104 ff.

[3] KLUTENTRETER s. 56.

[4] Jfr ovan s. 138 f.

icke heller vikt. Man må hålla i minnet, att ur tryckfrihetens synpunkt någon klar uppdelning av staterna i »diktaturer» och »demokratier» näppeligen går att företa. I den mån censur, sträng sekretess över allmänna handlingar eller eljest hemlighetsmakeri beträffande offentliga angelägenheter förekommer, kan ett statsskick ur nu berörda problemställnings synpunkt, kontakten med folkliga önskemål och reaktioner, vara rentav sämre ställt än de moderna diktaturerna, även om det gäller för att principiellt vara demokratiskt. Det klassiska, negativa censursystemet blev sålunda omöjligt att upprätthålla under modernare förhållanden bland annat just därför att det avskar förbindelserna mellan statsledning och folk, till skada icke minst för den förra.[1] Diktaturernas »trycktvång» är icke på detta sätt reaktionärt. Det har nämligen medvetet kombinerats dels med en omfattande, planmässig och konsekvent press- och propagandaverksamhet dels ock med allehanda andra särskilda medel för att ständigt hålla kontakter öppna mellan styrande och styrda ur samhällspsykologisk synpunkt. Behovet av dylika kontakter blir i demokratierna, där ju statsledningarna alltid fingeras ha »folkets förtroende», lätt förbisett. Något med diktaturstaternas jämförligt system av »folkorganisationer» och av oavlåtlig propagandaaktion står f. ö. icke en stat till buds, som vill fortfara att vara något av en demokrati i hävdvunnen mening. Reaktionär presspolitik i en dylik stat hotar av dessa skäl att bli nedrivande. Genom sekretessen rycker man undan själva grundvalen för folkets deltagande i statspolitiken. Då statsledningens gärningar hållas dolda och icke bli föremål för fortlöpande konfrontation med »den allmänna meningen», kan denna plötsligt, då sekretessen till sist genombrytes, bli ställd i en situation, som den berövat sig själv möjlighet att förutse, som den med demokratiska medel icke kan behärska och som kan utvecklas till en ödeläggande kris.

Den s. a. s. positiva nyttan av tryckfrihet har mycket ingående behandlats av den politiska liberalismens klassiker, låt vara att dessa framställningar icke ge så mycket åt den moderne läsaren dels därför att de i så hög grad äro slutsatser från utgångspunkter, som icke stå lika självklara för oss som de gjorde för liberalismens profeter, och dels därför att man i dem framför allt vill visa, att censursystemet *icke* duger. Benjamin de Constant, som energiskt kämpade mot trycktvånget i Frankrike under början av 1800-talet, har med ett ganska modernt grepp på ämnet tagit upp dessa skäl, enligt vilka censur över pressen icke är förenlig ens med en mot pressen fientlig regerings egna intressen, i sin skrift »De la liberté des brochures, des pamphlets et des journaux, considérée sous le rapport de l'intérêt du Gouvernement».[2] När man mera positivt argu-

[1] I 1809 års memorial med förslag till tryckfrihetsförordning heter det, att i Turkiet och Marocko finnes ingen yttrandefrihet. Och det tillägges ganska träffande: »Där finnes ock ingen säkerhet, varken för regenter eller undersåtar.»

[2] Benjamin de Constant s. 421 ff.

menterade för pressfrihet och icke nöjde sig med konstaterandet av t. ex. att människan hade »*rätt*» att fritt ge uttryck åt sin mening även med tryckpressen som hjälpmedel, blev framför allt betonat, vilket oerhört politiskt värde, som tillkommer tryckfriheten såsom medel för en styrelse, åsyftande »största möjliga lycka åt största möjliga antal» eller som är framstegsvänlig eller »demokratisk». Tryckfriheten verkar, förklarade sålunda Bentham, »as a check upon the conduct of the ruling few» och utgör härigenom »a controuling power, indispensably necessary to the maintenance of good government».[1] Tryckfrihet är »le palladium de toutes les libertés» och »le phare du gouvernement», skrev Mirabeau.[2] »Toutes les barrières civiles, politiques, judiciaires, deviennent illusoires sans la liberté de la presse», betonade Constant.[3] Alla dessa uttalanden ha gemensamt, att de tillerkänna den fria pressen en särskild kontrolluppgift till skyddet av medborgarrättigheterna. Pressen tilldelas en verklig statsfunktion.

Denna funktion framträder på särskilt sätt inom »konstitutionella» statsskick, sådana där konungamakt och folkmakt såsom reala sociala maktfaktorer lagts till grundval för författningens uppdelning av »makten», i författningsideologisk mening, mellan dem. »Folkets» rättigheter enligt författningen tänkas då skyddade gentemot konungamaktens innehavare, »the ruling few», därigenom att pressen ständigt står beredd att inskrida mot maktmissbruk och kompetensöverskridanden. Vi ha redan sett, att det för 1809 års svenska statsskick är ett utmärkande drag, att pressen skulle verka såsom en självständig kontrollmakt.[4] Det torde kunna sägas, att denna pressens funktion är den väsentliga enligt vår författning sådan den en gång utformades i konstitutionalismens tecken. Pressen skulle offentligt bedöma och kritisera ministrars, riksdagsmäns, ämbetsmäns, domares och andra funktionärers eller »representanters» gärningar. Tryckfrihetens »oemotståndliga kraft att avkläda misstagen och orättvisan sanningens mantel skall», heter det i konstitutionsutskottets memorial den 28 november 1809 med förslaget till tryckfrihetsförordning, »ofelbart införa och stadga begrepp om regentens sanna ära, rätta medlen att befrämja folkets lycka, nödvändigheten av den förres makt, värdet av det senares fri- och rättigheter». Men även i demokratiska statsskick, däri hela makten tänkes tillkomma »folket», blir pressens kontrollfunktion icke utan mening. Maktbalanseringens principer ha också i demokratiska statsskick sin tillämplighet. »Folket» tänkes här verka genom olika »maktinnehavare», som representera olika funktioner inom den högsta statsverksamheten, däribland den fria pressen. Till detta teoretiska betraktelsesätt kommer det realistiska; ministrar och riksdagsmän, domare och andra ämbetsmän inta ju också i demokratierna »nyckelpositioner», vilka tilldela dem en faktisk makt, vilken de, om icke kontroll oavlåtligt verkade

[1] Bentham s. 279.

[2] Mirabeau s. 420. Jfr även de följande sidorna i Mirabeaus framställning.

[3] Constant s. 155.

[4] Se ovan t. ex. 260 f.

gentemot dem, enligt all erfarenhets lag skulle komma att missbruka.[1] Inom demokratierna förhåller det sig också så, att de politiska målsättningarna ju anses skola formas av »folket». Pressens funktion såsom kontrollant av »nyckelpositionernas» innehavare till bevarande av den bestående ordningen enligt lagarna smälter där samman med dess uppgift enligt den liberala ideologien att såsom språkrör för »folket» bedriva s. k. systemkritik, d. v. s. att i upplysningens och utvecklingens intresse *angripa* det bestående samhälls- och statsskicket och därvid omvandla och nybilda de politiska målsättningarna. Pressens kontrollfunktion är icke heller för de s. k. diktaturerna något främmande. Hela makten tänkes där förlagd t. ex. till diktatorn. Denne måste då öva kontroll över honom underordnade innehavare av »nyckelpositioner», »the ruling few», på det icke dessa månde gå utanför sina direktiv. Dylik kontroll kan ske genom pressen. Vi ha exempelvis sett, huru inom Sovjetunionen pressen planmässigt nyttjas just för att vaka över, att statstjänstemän i skilda ställningar och på skilda orter förfara i enlighet med de krav regimen ställer på dem.[2]

I andra kapitlet av sin skrift »Om friheten» anför John Stuart Mill bland skälen för tryckfrihet först och främst, att en »åsikt» aldrig bör undertryckas, emedan man aldrig kan vara viss om, att den åsikt man vill undertrycka är falsk. Han utgår sålunda från tvenne förutsättningar: *att*, teoretiskt, »åsikterna» alltid måste vara antingen sanna eller falska *samt att* det i och för sig icke vore oriktigt att undertrycka de falska åsikterna. Han menar dock, att det vore onyttigt att göra så. Man får nämligen, hävdar han, icke någon klar uppfattning av sanningen, om den ej bringas i strid med villfarelsen, och om så ej sker, övergår sanningen gärna till en död dogm, till en dogm, som slutligen upphör att ha något som helst inflytande på människornas inre liv. John Stuart Mills argument få överhuvudtaget större slagkraft då nyttosynpunkterna anläggas, än då han drar slutsatser från sina ideologiska utgångspunkter om det otillbörliga i undertryckandet av »sanna åsikter». Och då »nyttoresonemanget» föres främträder hos honom också en viktig synpunkt på tryckfrihetens politiska betydelse. Han påpekar, huru människornas omdömesförmåga utvecklas och deras omdömen bildas genom meningsutbyte och erfarenhet. Han påpekar den allmänna yttrandefrihetens betydelse för skapande av öppna och orädda karaktärer. Han erinrar om det sociala värdet av medborgare, som besitta omdömeskraft, mod, förstånd och insikter. Därigenom bringar han i erinran det sociala frihetsbehov, som sammanhänger med att »gemenskapen» ju är en gemenskap av individer. Den är icke någon överindividuell organism el. dyl. »Gemenskapen», »samhället» eller »staten» är allenast en organisation av individerna. Om dessa än äro bundna vid gemenskapens krav, som äro bestämmande för deras tankevärld, så består likväl samhället i och med de skilda indi-

[1] Jfr ovan s. 10 ff.

[2] Se ovan s. 129 f. — Jfr MÜNSTER (s. 149) som skriver bland annat, att i den auktoritära staten andra inrättningar än pressen tillgodose behovet av kritik och kontroll.

videmas aktioner. Och till skillnad från andra samfundsbildande djurs samhällen kan i det mänskliga samhället den för samfundsbildningen grundläggande sociala instinkten »anknyta till på visst sätt tillkomna, medvetet utformade lagar och andra med lagsystemet förknippade regler», varmed står i sammanhang, »att här en samverkan för annat än den blotta livsuppehållelsen och fortplantningen är möjlig» (Hägerström).[1] Individernas kvalitet och kompetens blir av social betydelse. Den enskilda människan representerar en tillgång att tillvarata. Hon får ett eget värde.[2] Om nu ett visst mått av andligt svängrum samt tillfälle till meningsbyte och till värdesättning och bedömande av den egna insatsen är en förutsättning för nyttiggörande av individens sociala prestationsförmåga, då blir den enskildes frihet motiverad på ett för *varje* mänskligt samhällsskick förbindande sätt. Men likvisst rör det sig här blott om ett visst minimum av frihet, om en yttersta begränsning av tvånget. Ur dessa allmänna synpunkter kunna blott osäkra slutsatser dras beträffande pressfrihetens sociala funktion. Andlig frihet eller rättare sagt former för meningsbyte och personlighetsutveckling kunna förekomma i ett samhälle, även om icke där pressfrihet i liberal mening råder. Olikartade synpunkter göra sig också gällande vad beträffar å ena sidan individernas politiska, allmänt medborgerliga verksamhet och å den andra framför allt vetenskapernas utveckling.

Vad medborgarnas politiska aktivitet beträffar har i de moderna samhällena den periodiska pressen en utomordentlig betydelse. Den utgör, jämte i viss mån radion, det forum, varifrån medborgarna hämta grunderna för sina meningar och bibringas upplysning om skälen för de sociala uppgifter som tilldelas dem. Det blir härigenom naturligt, att den enskilde vänder sig till pressen också för att tillfredsställa sitt behov av att söka ge uttryck åt meningar, varmed han anser sig kunna bidra till samhällsuppgifternas lösning, och för att ställa de frågor, vilkas besvarande han anser vara av vikt för att hans egen funktion skall kunna fyllas. Ett visst mått av »propaganda nedifrån» samt av kritik och av krav på information torde även moderna diktaturer nödgas bereda utrymme i pressen. Ett uttalande av Mussolini har i sammanhanget visst intresse. »Pressens uppgifter», hette det i uttalandet, »äro i våra dagar så viktiga, att fascismen inte kan undvara en fri diskussion av problemen och den befruktande kraften av de initiativ, som uppkomma ur polemiken.»[3]

För den vetenskapliga utvecklingen på skilda områden är vetenskaplig publikationsfrihet en självfallen förutsättning. Däremot torde den politiska tidningspressens frihet icke vara av någon större betydelse i detta hänseende. Den s. k. aktiva journalistiken har visserligen varit värdefull för vetenskapen

[1] Se HÄGERSTRÖMS »En straffrättslig principundersökning» i Socialfilosofiska uppsatser s. 231 ff.

[2] Jfr TORGNY T. SEGERSTEDTS behandling av texten i antydda problem i skriften Frihet och människovärde.

[3] Citerat från BJURMAN s. 208.

icke minst genom att ekonomiskt befrämja upptäckter och uppfinningar, men den vetenskapliga diskussionen föres icke genom dagspressen och denna torde icke heller ha någon avsevärd betydelse som förmedlare till allmänheten av vederhäftig upplysning i vetenskapliga ting. Kommersialiseringen av demokratiernas press torde snarare innefatta en viss fara för arten av den allmänna upplysningen. Det förtjänar beaktas, att den ytlighet och det stora intresse för t. ex. kriminalitet, sexuell omoral, olyckor, katastrofer och andra sensationer, som kännetecknar demokratiernas press, icke har någon motsvarighet inom t. ex. sovjetrysk eller italiensk press. Diktaturernas press utmärker sig i dessa hänseenden för en särskilt sober och saklig redigering.[1] Här har existensen av tryckfrihet alltså icke visat sig särskilt värdefull. De framstående pressmän, som lämnat sin medverkan till det av *Institut International de Cooperation Intellectuelle* utgivna verket »Le rôle intellectuel de la presse», måla en på det hela taget mörk bild av den moderna pressen som befrämjare av det intellektuella livet, av uppfostran och allmänbildning. Om pressen på grund av sin intresseinriktning icke har någon positiv betydelse för vetenskaperna, kan den ha en nedbrytande inverkan till följd av bristande insikter eller bristande vetenskaplig sanningskärlek hos dem, som genom sin pressverksamhet s. a. s. sammanföra vetenskap och allmänhet. De nyss angivna pressmännen se i allmänhet lösningen av problemet angående pressen och det intellektuella livets utveckling ligga i en bättre utbildning av journalisterna och en bättre social ställning åt dem. En kontakt existerar här mellan strävanden inom demokratierna och redan påbörjade anstalter inom diktaturerna.

Ett specialproblem är frågan om pressen och freden. I svensk tryckfrihetsdiskussion under senare år har gång efter annan understrukits, att landets fred kan sättas i fara genom pressuttalanden av fientlig art mot främmande makter. Åt en sådan uppfattning gav statsministern Hansson uttryck i ett konseljuttalande den 22 december 1939, däri det bland annat hette, att pressen borde »iaktta den återhållsamhet och varsamhet i uttalanden och handlingar som rikets väl i en brydsam tid kräver» och att dess lagliga frihet eljest skulle bli inskränkt.[2] En svensk tidningsman har i polemik mot den ifrågavarande konseljmaningen hävdat, att åtskilligt synes tala för, »att pressens förmåga att ådra det egna landet ett angrepp av en främmande makt starkt överdrives».[3] Emellertid torde det vara en utbredd uppfattning, att pressens roll som fredsstörare icke är oväsentlig. Sanin Cano räknar t. o. m. med möjligheten av att vissa tidningar icke skulle tveka att sätta freden i fara, om resultatet därav med säkerhet bleve »un accroissement durable et profitable de leur influence et de leur bénéfice».[4] Kingsley Martin erinrar om krigets särställning som »nyhet» och nyhetskälla

[1] Se framställningen hos BJURMAN s. 197—222.

[2] Se WICKMAN s. 11 f.

[3] WICKMAN s. 33.

[4] »Le rôle etc.» s. 48 ff.

och huru t. ex. Northcliffe till följd av detta förhållande lyckades skapa sin stora press, och han betonar också, huru pressen i det ständiga laborerandet med en »fiendenation» har ett mycket tjänligt medel att stimulera allmänhetens intresse för densamma såsom försäljare av nyheter och propaganda.[1] Friedrich Sieburg slutligen framhåller, att det är obestridligt, att talrika internationella motsättningar uppstå ur missförstånd av rent intellektuell art och att kommunikationsteknikens, däribland nyhetsförmedlingens, utveckling i förvånansvärt ringa grad bidragit till närmandet mellan folken.[2] Till dessa omdömen av framstående tidningsmän kan läggas ett konstaterande av Bryce: »newspapers have in all countries done much to create ill feeling and bring war nearer».[3] Därom torde i varje fall enighet böra kunna uppnås att pressen har en möjlighet — hittills alls icke eller bristfälligt utnyttjad — att undanröja missförstånd och motsättningar, som kunna medverka till utbrott av krig.[4] I ett internationellt fredsarbete måste frågeställningen uppmärksammas. Otvivelaktigt är det en lagstiftningsuppgift den aktualiserar.

---

[1] »Le rôle etc.» s. 110 ff.

[2] »Le rôle etc.» s. 190.

[3] Se BRYCE I s. 114.

[4] Jfr uttalanden av Lloyd George cit. hos BJURMAN s. 292 och av Hitler cit. hos KLUTENTRETER s. 61.

II. Pressrättspolitiska problem.

Den svenska pressreformen.

Såsom skäl till en svensk pressrättsreform anförde vi i inledningen till vårt arbete dels den svenska pressrättens efterblivenhet med hänsyn särskilt till pressens utveckling under tiden efter 1812 och dels det tillstånd av kris och nyskapelse, som präglar författningslivet i Sverige såväl som i flertalet främmande länder och som måste vara ägnat att influera även på pressens ställning i samhället och på pressverksamhetens utformning. I den tidigare framställningen ha vi sökt påvisa, att den svenska tryckfrihets- och pressutvecklingen gått sina egna vägar. Ehuru den allmänna författningsutvecklingen, präglad av att »1789 års idéer» avta i betydelse, påverkar också svenska förhållanden, måste vi samtidigt uppmärksamma, att den i Sveriges författning grundlagda tryckfriheten aldrig varit utformad i modellmässig anslutning till den klassiska liberala ideologien. *Det* samband mellan pressrätt och författning, som denna ideologi skapar, är mindre fast i svensk rätt än på många andra håll. Pressen berörande rättsliga omdaningar i och med ett nytt samhällsskick torde främst vara sådana som gälla företagsekonomiska förhållanden och som hänga samman med stegrad planmässighet i det allmännas opinionsbildande verksamhet.

Genom framställningen bör vara klart, att den rent pressrättsliga utvecklingen gått oss förbi. Svensk pressrätt har aldrig nått »den liberala presslagens» tekniska fullkomning och en mängd mycket viktiga pressen berörande rättsliga spörsmål ha alls icke tagits upp till behandling av svensk lagstiftning och juridik.

Senare års svenska lagstiftning kännetecknas av planlöshet och vacklan mellan skilda idéer och åsiktsriktningar. Oklarheten i fråga om vad man vill och vartåt man syftar är ägnad att leda till halva lösningar också av frågor av s. a. s. mera tekniskt pressrättslig art. Det pressrättsliga reformbehovet har icke tillgodosetts genom vidtagna partiella reformer. Vår pressrätt har blivit en trasmatta. Den bär prägeln av ett provisorium.

När det gäller lagstiftning på tryckfrihetens område bli i modern tid, oavsett motsättningar av politisk, särskilt författningspolitisk art, de problem som *den periodiska pressen* aktualiserar av dominerande betydelse. Tidningspressen spelar en mycket större roll, ja, rentav en roll av annan art i våra dagars sam-

hällsliv än den gjorde, då tryckfrihetens idéer kämpade sig fram till seger och bröto igenom i lagstiftningen. Det är numera icke orimligt, att lagstiftningen åt den icke periodiska pressen ger en helt annan rättslig reglering än åt tidningspressen.[1] Beträffande den icke periodiska pressen framstår behovet av lagbestämmelser som relativt begränsat och en vidsträckt frihet åt denna press kan även i länder, där tryckfrihetens grundsatser i princip icke erkännas, anses t. ex. i vetenskapens intresse böra etableras. Den periodiska pressen däremot ger i varje samhällssystem upphov till en mängd lagstiftningsproblem, som måste lösas. Dylika problem uppkomma till att börja med därav, att tidningsföretaget numera i ekonomiskt avseende framträder som en industri, »a trading concern, directed to the making of pecuniary profits»[2], och att t. ex. annonsväsendet är av vidsträckt betydelse för ett lands ekonomiska liv i dess helhet. Men vidare är, som vi påpekat, den periodiska pressen oundgänglig som medel för kontakten mellan styrelse och medborgare. Och till detta komma de här ovan berörda problemen om opinionsbildningen, om vådorna och fördelarna av pressens kommersialisering, om pressen såsom politiskt propagandamedel för de styrande, om pressen såsom en »statsmakt» för sig med uppgift att kontrollera rikets styrelse och att utveckla och ange de politiska målsättningarna.

Det vittnar om bristande verklighetssinne att föreställa sig att de antydda lagstiftningsproblemen kunna lösas utan noggranna och sakkunniga förarbeten. Att inom justitiedepartementet i all hast utarbetade förslag till lagändringar kunna vinna bifall av t. ex. pressens facksammanslutningar behöver icke i och för sig betyda, att frågorna givits en ur *allmän* synpunkt tillfredsställande lösning. Den pressrättsliga expertisen finnes icke alltid representerad inom justitiedepartementet och den »tidningsvetenskapliga» icke alltid inom pressammanslutningarnas styrelser. Lagstiftningsprodukterna kunna tillkomma som följder av en rad kompromisser mellan ämbetsjurister, vilka icke kunna bedöma pressens arbetsförhållanden, och pressmän, som icke besitta kompetens att bedöma en lagstiftnings faktiska sociala utverkningar. Kompromisslösningarna i punkter, där motsättningar uppkommit, föra lätt till förhållanden, som visa sig icke tillfredsställa någon. Man ernår formellt kanske välskrivna och ur ett bedömande grundat på en ytlig och lekmannamässig läsning av lagtexten godtagbara lagbestämmelser. Men man löser icke de komplicerade pressrättsliga problemen. Exempel på dylik dilettantmässig lagstiftning kunna framletas på skilda håll. I Danmark har sakkunskapen reagerat mot 1938 års presslags av kompromisser

---

[1] Uppdelningen i »periodisk» och »icke periodisk» press är självfallet icke avgörande. Denna uppdelning utgör endast ett medel för presslagstiftningen. Vill denna dra en skarpare markerad linje mellan pressverksamhet av skilda funktioner kunna andra distinktioner än periodiciteten anlitas. Den gängse uppdelningen motsvarar emellertid i stora drag de reella skiljaktigheterna mellan politiskt aktiv och även i övrigt socialt och ekonomiskt särpräglad (periodisk) och annan press.

[2] Bryce I s. 108.

mellan skilda, föga sakkunniga »intressenter» i lagstiftningen föranledda olyckliga bestämmelser[1] och även senare års svenska lagstiftning, icke minst 1941 års ansvarighetsregler, bär i viss mån dilettantlagstiftandets prägel. I främmande länder, exempelvis i Tyskland eller i Förenta staterna, bli presslagstiftningsfrågorna icke bedömda på samma lättvindiga sätt. En viktig orsak härtill är utvecklingen inom dessa länder av en särskild »tidningsvetenskap».[2] I den mån en sådan vetenskap, som gentemot politiska, byråkratiska, publicistiska och ekonomiska »önskemål», synpunkter och intressen, representerar den icke intressebundna sakkunskapen, kommer till utveckling även hos oss vidgas förutsättningarna för lyckliga lösningar av de pressrättspolitiska problemen.

Ett pressrättsligt reformarbete förutsätter att vissa politiska målsättningar fastställas. Därur uppkomma en rad praktiska problem. Behandlingen av dessa praktiska problem falla utanför ramen för detta arbete, vars bidrag till en svensk pressrättsreform utgöres av en undersökning av dess statsrättsliga utgångspunkter. Ett par särskilda frågor, som redan i viss mån blivit föremål för den svenska sakkunskapens intresse, skola vi dock nedan beröra. Den ena gäller pressens behandling av rättssaker, ett spörsmål som på det sjuttonde nordiska juristmötet i Helsingfors 1937 varit uppställt som förhandlingsämne, den andra ansvarigheten för tidnings innehåll.

Särskilda problem.

Pressens behandling av rättssaker.

Frågan om pressens behandling av rättssaker har mycket ingående och resultatrikt behandlats av Hurwitz i en avhandling till det sjuttonde nordiska juristmötet. Ämnet är som Hurwitz särskilt understrukit i sitt anförande vid mötet mycket invecklat och förutsätter för sin lösning samverkan mellan rättsveten-

---

[1] Se t. ex. KRABBE 1939 s. 88 n. 1 och HURWITZ i UfR 1939 s. 154 f.

[2] Bland raden av tyska forskare på »tidningsvetenskapens» område må nämnas professorn vid universitetet i Berlin Emil Dovifat, vars 1931 utgivna »Zeitungswissenschaft» 1937 följts av en »Zeitungslehre», professorn vid universitetet i München Hans Münster, vars »Zeitung und Politik» har stort intresse också utanför Tyskland, ehuru det ju helt bygger på den tyska nationalsocialismens politiska åskådning, Karl Bömer, Karl d'Ester och Wilhelm Waldkirch. I Förenta staterna har publicisten Walter Lippman lämnat icke oviktiga bidrag till »tidningsvetenskapen», särskilt i sin vidlyftiga studie »Public Opinion». Över litteraturen på området har Bömer utgivit en omfattande bibliografi »Internationale Bibliographie des Zeitungswesens» (Leipzig 1932). Den har därefter fortsatts av Bömer under titeln »Bibliographisches Handbuch der Zeitungswissenschaft». Värdefulla litteraturhänvisningar, bland annat till svensk litteratur lämnas av BJURMAN s. 293 ff.

skap, rättskipning och press.[1] Dess närmare behandling förutsätter att problemställningarna renodlas och systematiseras.

Det har gjorts gällande att frågan om pressens behandling av rättssaker saknar aktualitet för Sveriges del.[2] Även om detta omdöme varit riktigt då det fälldes, kan det icke hålla streck, sedan man väl vidtagit förberedelser för övergången i Sverige till en modern, muntlig process. Med en sådan processordning stegras i mycket hög grad intresset för rättssaker från pressens och allmänhetens sida och rättegångsförhandlingarna bli också, då de många uppskoven kommit bort och rättegången koncentrerats till en enda sammanhängande, muntlig huvudförhandling, mer tillgängliga för referenter och bedömare.[3] Såväl från domstolarnas som från pressens sida torde frågan om förhållandet dessa institutioner emellan i Sverige uppfattas på ett ganska ytligt sätt. Domarna betrakta ofta pressens »inblandning» i eller intresse för deras verksamhet såsom något onyttigt och ovälkommet, kanske icke ens tillbörligt, och pressen å sin sida uppfattar knappast vikten både därav *att* den kritiskt följer domstolarnas verksamhet och därav att den just på detta område särskilt bemödar sig om noggrannhet och omsorg. Den latenta konfliktstämning mellan domstolar och press, som — utan tvivel underblåst av här ovan ofta berörda, historiskt grundade motsättningar mellan byråkrati och allmänhet i Sverige — kan skönjas, torde i samband med genomförandet av en processreform lätt komma att övergå till ett stadium av omedelbar aktualitet. Lagstiftningsfrågan om pressens behandling av rättssaker borde därför redan i samband med processreformens genomförande göras till föremål för grundlig och sakkunnig utredning. Här skall problemet blott beröras ur några få, begränsade synpunkter.

Pressens behandling av rättssaker förekommer i företrädesvis två former, kommentarens och referatets. Vad då först beträffar kommentaren till eller kritiken av rättssakers handläggning och avgörande är det en allmän uppfattning inom skilda rättsområden, att *kritiken bör vara fri.*[4] Ett samhälle, som vill bevara huvudnerven i det fria folkstyrets system, kan icke förbjuda »Justitskritik», skriver Hurwitz, utan dennas fria utövande måste tvärtom anses som en förutsättning för en sund utveckling av rättsväsendet. Han uttalar också, att ett enkelt påstående om att ett domsresultat är oriktigt självfallet måste vara tillåtet. Vissa undantag från principen om full frihet för kommentarer till rättssaker äro å andra sidan befogade. Detta gäller särskilt omdömen om skuldfrågan i brottmål före dessas avgörande eller andra uttalanden, i vilka dylika omdömen kunna läsas s. a. s. mellan raderna. Särskilt otillbörliga äro självfallet uttalanden, enligt vilka en tilltalad framstår som skyldig. I principfrågan om tillåtligheten

[1] Se Förhandlingarna s. 20 f.

[2] Bissmark å juristmötet, se Förhandlingarna s. 33.

[3] Jfr Gustav Heiberg beträffande norska förhållanden, Förhandlingarna s. 23.

[4] Se Hurwitz, Pressens Behandling af Retssager s. 114 ff. Jfr även JO:s ämbetsberättelse till riksdagen 1850 s. 121 ff.

av kritik av domstolarnas avgöranden hävdas i diskussionen i Sverige icke sällan, att kritik av lagakraftvunnen dom skulle vara otillåten såsom »domkval» eller eljest opassande eller icke förenlig med svenska rättsprinciper. Denna uppfattning är oriktig. Till grund för vår tryckfrihetsrätt ligger tvärtom tanken, att ingen offentlig myndighet, alltså icke heller domstolarna, skall vara undandragen pressens insyn och kritik. Det skall, hette det i § 5 av »1809 års TFF» icke vara förbjudet att »lägga i dagen alla ämbetsmäns bevisliga, så lagliga som olagliga göromål, med vad sig därvid tilldragit, nyttigt eller skadligt» och i § 2 av 1810 års TFF hette det, att det skulle stå varje författare fritt att kungöra sina tankar, varigenom från »tillåtna ämnen» icke vore undantaget bland annat »något slags ämbetsverk eller allmän inrättning» eller »något slags beslut, anstalt eller åtgärd, härflytande av vilken som helst i offentlig egenskap handlande myndighet». Någon ändring i den grundsats som här kommit till uttryck skedde icke genom 1812 års TFF. När man likväl så ofta får höra talas om den förmenta otillåtligheten enligt svensk rätt av t. ex. påståenden, enligt vilka en dom karakteriseras som oriktig, torde detta möjligen böra sättas i samband med att, sedan åtal särskilt under arbetarrörelsens genombrottsår ofta följt på uttalanden om domare i samband med kritik av deras åtgärder, vilka uttalanden varit *smädliga*, en populär missuppfattning utbrett sig, särskilt bland pressmännen, om att det såsom »domkval» vore otillåtligt att överhuvudtaget med kritik angripa en dom.[1] Någon slags lagändring är sålunda icke behövlig för befästande i Sverige av rätten till fri kritik även av domstolarnas verksamhet och beslut. Viss upplysning om föreliggande rättsliga förhållanden torde däremot kunna erfordras. Därjämte kunna vissa stadganden med undantag från vad sålunda i princip gäller vara behövliga, t. ex. i fråga om omdömen angående tilltalad persons brottslighet. I detta hänseende torde svensk press icke sällan försynda sig.

Det är emellertid *referaten* av rättssaker som vålla de största bekymren. Om de grundläggande principerna är man här ganska ense. Rättsreferat skola vara *korrekta* och de skola vara endast referat. Kommentar och referat skola m. a. o. icke få blandas om varandra. Pressens sociala uppgift som referent av rättssaker ger svar på frågan om innebörden av begreppet »korrekt referat». Pressen värnar om offentlighetsprincipen. Den ersätter vid rättegångsförhandlingarna den allmänhet, som visserligen har fritt tillträde till dem men som i modern tid icke begagnar sig av denna möjlighet.[2] Genom att pressens representanter närvara vid rättegångarna och lämna referat från dem möjliggör den sådan kontroll gentemot utslag av godtycke och partiskhet i rättskipningen, som den samlade tingsmenigheten i äldre tid utövade och, vilket är icke minst viktigt,

[1] Med »domkval» förstås ju allenast det processuella brott, »tadel» av dom, som avses i RB kap. 28 och som helt naturligt inte har någon motsvarighet i TFF.

[2] Jfr om pressen som förmedlare mellan domstolarna och allmänheten JO:s ämbetsberättelse 1880 s. 84 ff.

förmedlar den till allmänheten kunskap om domstolarnas verksamhet och om de principer, som ligga till grund för rättskipningen och innebära krav på den enskilde som samhällsborgare. Pressens pedagogiska uppgift i både civil- och brottmål är härigenom mycket betydande. Den är kanske det viktigaste propagandamedlet för rätten, skapande psykologiska förutsättningar för att de handlingsregler lagarna innehålla verkligen bli bestämmande för människornas handlande. Rättsreferaten måste nu i största möjliga mån vara sådana att pressen uppträder som ett rent tekniskt hjälpmedel, som ett medel, vilket, fungerande nära nog som televisionen, för tidningsläsaren in i rättssalen och låter honom ta del av vad som utspelas inför rätten. Då pressen icke är television och rättsreferaten icke kunna vara stenogram och icke heller i stenogrammens form skulle kunna få samma omedelbara verkan som det direkta bevittnandet av en rättegång har, måste referatet i sin förkortade form ha på en gång något av det dramatiska liv, som utmärker rättsförhandlingen, och den stränga saklighet, som också är dess kännetecken. Detta ställer utomordentligt stora krav på referenten. Rättsreferenterna torde blott sällan vara kompetenta att lämna sådana i idealisk mening korrekta referat som nu antytts. Referaten äro ofta bristfälliga eller ensidiga. Rättsförhandlingarna kunna vara fel uppfattade och återgivna. Ovidkommande ting förstoras ofta liksom viktiga omständigheter utelämnas. Sensationsmoment överdrivas eller kanske rentav tillskapas. Till följd av det knappa tidningsutrymmet är det icke heller ovanligt att referaten utan referentens vetskap klippas ned utan att den redaktionsmedlem som verkställer detta på något sätt har möjlighet att bedöma vad han härigenom åstadkommer. Det är helt naturligt, att rättsreferaten måste ge anledning till mycket missnöje bland juristerna, domare och advokater, som ha möjlighet och tillfälle att jämföra referaten med det som de skola referera.

Det förekommer även, att omdömen inläggas i referaten, vilka också på detta sätt bli inkorrekta. En talare på det berörda nordiska juristmötet uttalade härom, att bristen på objektivitet i referaten mindre berodde på ond vilja än på bristande förståelse för det ohederliga i att också i rättsreferat ge uttryck åt sina sympatier eller antipatier. Han trodde därför, att en pekpinne, visande på kravet på korrekta referat, skulle ha betydelse för skapande av en högre presskultur.[1] Häri ligger nog en riktig iakttagelse. Å andra sidan torde även den nu berörda bristen i rättsreferaten mest av allt sammanhänga med den brist på kompetens hos referenterna, som medför, att även sådana pressreferat, vid vilka objektivitet obestridligen eftersträvas, så ofta framstå som mindre korrekta.

Skilda botemedel mot bristerna i rättsreferaten ha föreslagits.[2] Bland annat har man förordat referatförbud i större omfattning än vad f. n. i allmänhet gäller. Domstolarna skulle ha rätt att bestämma att det eller det målet eller de

---

[1] Se Förhandlingarna s. 27.

[2] Jfr om det i texten behandlade Agge s. 117 ff.

eller de omständigheterna icke skulle få refereras. Utan tvivel äro fullständiga referat från vissa rättssaker, t. ex. sedlighetsmål, utpressningsmål, äktenskapsmål eller mål om särskilt råa brott, ur skilda synpunkter olämpliga. Å andra sidan kunna alltför stora maktmedel i domstolarnas händer i fråga om referatförbuds meddelande leda till oönskliga intrång i offentlighetsgrundsatsen. Denna skyddar även rättskipningens eget intresse av anseende för oväld. Och vad som är av största vikt är att icke referatförbud föranleda en så fullständig utestängning av målsmän för allmänna synpunkter från rättegångsförhandlingarna, att rättssäkerheten blir lidande. Det är alltså vanskligt att i alltför hög grad utvidga de tillåtliga referatförbudens område. En utvidgning torde böra förutsätta, att pressens representanter tillerkändes rätt att *närvara* även vid rättegångar som hållas inför lyckta dörrar och icke få refereras.

Förslag ha också framställts om någon slags kontroll över rättegångsreferaten från domstolarnas egen sida.[1] Domstolarna skulle själva kunna tänkas ombesörja referaten. Det är en världsfrämmande uppfattning att föreställa sig, att dessa i sådant fall skulle bli korrekta och att kommentarer icke skulle insmygas i dem. Domstolarna skulle, om de hade att verkställa referat av rättegångar och av sina domsavgöranden, försättas i en mycket egenartad situation. Särskilt skulle det i fall, som tilldragit sig stor uppmärksamhet och varom mycket delade meningar gjort sig gällande bland allmänheten eller eljest offentligt, ligga mycket nära till hands, att en domstol i referatet sökte göra sin mening så acceptabel, så begriplig och förnuftig som möjligt, och att den härigenom skulle komma att brista i lojalitet gentemot den motsatta meningen. Det är icke troligt, att domstolarna i vårt land alltid skulle kunna motstå sådana prövningar eller att överhuvudtaget några domstolar, vilkas ledamöter ju äro vanliga människor, skulle, trots den mest bestämda medvetna strävan till fullständig korrekthet, kunna förfara fullt opartiskt som rättsreferenter.[2] Denna deras verksamhet

---

[1] Se AGGE s. 123 ff.

[2] Belägg på att domstolarna icke rimligtvis torde kunna antas vara i stånd att helt frigöra sig från subjektivitet vid referat av egna avgöranden torde gå att uppleta i åtskilliga fall, där domstolar eller andra myndigheter på eget initiativ verkställt referat av sina uttalanden. Ett fall från högsta domstolen är särskilt beaktansvärt. Det gällde dock den mest uppseendeväckande och häftigt debatterade rättssaken i Sverige under senare tid, nämligen det s. k. Högbroforsmålet, vars fullt objektiva refererande måste anses ställa särskilda krav. HD avslog den 9 april 1941 ansökan om resning i detta mål samt dömde samtidigt i en därmed sammanhängande sak, »Dalamålet». Nedre justitierevisionen utarbetade ett referat vilket tillställdes Tidningarnas Telegrambyrå (T. T.) att vidarebefordras till pressen. I referatet utelämnades den närmare motiveringen för domen i »Dalamålet», vars offentliggörande av tappande parten uppfattades som värdefullt. T. T., som granskade referatet, upptäckte genast det ur journalistisk synpunkt inkorrekta eller olämpliga utelämnandet och lät själv komplettera referatet i denna del. Vidare var det officiella referatet försett med uppgift om huru länge HD arbetat med saken och huru fullständig föredragningen varit, allt nyhetsmeddelanden av intresse, ehuru närmast *vid sidan* av ett egentligt referat. Dessa meddelanden vidarebefordrades av T. T. Slutligen hade i referatet i omedelbar följd till

skulle därför lätt kunna leda till för rättsskipningen mycket olyckliga kontroverser, vari domstolarna indrogos som parter.[1] Härtill kommer, att domstolarna helt enkelt icke äro kompetenta för uppgiften. Deras ledamöter äro lekmän på det publicistiska området. Med all sannolikhet skulle deras officiella referat bli för allmänheten oläsliga. De skulle vara synnerligen svårförståeliga. De skulle icke träffa den stil, som förmår påkalla intresset. De skulle vara för långa och, om icke tidningsredaktionerna tillätos klippa dem kortare och därigenom förstöra dem till oigenkännlighet, skulle tidningarna antagligen upphöra med att publicera rättegångsreferat. Att så skedde eller att endast oläsliga referat publicerades vore ur allmän synpunkt mycket olyckligt. Domarereferaten skulle med största sannolikhet bli behäftade med allvarliga fel, ehuru andra fel än dem som f. n. behäfta rättsreferaten och varemot man på domarhåll otvivelaktigt har anledning reagera. Något motsvarande gäller om rättsreferaten skulle underställas domstolarnas censur.

Det torde förhålla sig så, att de nuvarande bristerna i rättsreferaten sammanhänga med bristande kompetens hos referenterna. Det är icke alltid lätt för en icke rättsbildad iakttagare att följa en rättegång och bilda sig en riktig uppfattning om vad därvid förekommer. Särskilt gäller detta den nuvarande svenska processen. Här saknar referenten därför ofta den första förutsättningen för ett korrekt nyhetsmeddelande, förmågan att *uppfatta* riktigt. Återgivandet måste bli därefter. Vidare är faktiskt i Sverige förhållandet mycket ofta dåligt mellan rätten och de refererande pressmännen. Dessa uppfattas av en del domare som onödiga eller kanske rent av skadliga element i rättssalen och referenterna å sin sida ha icke alltid de erforderliga egenskaperna för att kunna uppnå ett verkligt samarbete med domstolen. Förbättrade förhållanden synas av angivna skäl kräva först och främst en journalistutbildning, som särskilt tillgodoser behovet av fackkunniga rättsreferenter, och vidare en annan och bättre ordning i *samarbetet* mellan pressen och domstolarna. Domstolarna skulle ha att i viss utsträckning gå pressmännen till handa med begärda uppgifter och förklaringar och att underlätta deras delfående av handlingar o. s. v. För att domstolarna förtroendefullt skulle kunna vända sig till pressen är det emellertid måhända av nöden, att samarbetet allenast avsåge särskilda legitimerade rättsreporters. Om en ordning med dylika kunde genomföras kunde även den lättnaden i fråga om sekre-

återgivandet av utslaget i resningsärendet på sådant sätt, att det av varje läsare måste uppfattas och även av T. T. uppfattades såsom tillhörande detta, inflickats dels ett kommenterande uttalande om utslagets innebörd, riktat mot vad den tappande parten hävdat i ärendet, dels också en uppgift om vad experter för justitiekanslern åtskilliga månader tidigare uttalat gentemot den tappande partens expertargumentation. Dessa ur synpunkten av god journalistsed såsom referat inkorrekta uttalandens vidarebefordrande som referat hindrades, sedan de påpekats för T. T., i ett särskilt meddelande från T. T. till pressen, däri jämte upplysning om inblandningen av kommentar i referatet omtalades, att detta härrörde från nedre justitierevisionen.

[1] Jfr f. ö. även Henrik Sachs' uttalanden, Förhandlingarna s. 37 ff.

tessen genomföras, att dessa tidningsmän ägde tillträde även till icke offentliga rättsförhandlingar, dock självfallet utan rätt att referera dem och med samma skyldighet som andra närvarande, t. ex. parternas advokater, att icke för obehöriga uppenbara vad som inför rätta förekommit.[1]

Ansvarigheten för tidnings innehåll.

I vår tidigare framställning har frågan om ansvarighet för tryckfrihetsbrott behandlats ur skilda synpunkter. Fråga har varit om den idéhistoriska grunden till att särskilda ansvarighetsregler uppställts beträffande pressdelikten, om dessa reglers legislativa utformning i skilda rättsordningar och om 1941 års svenska reform av ansvarighetsreglerna. Dessa bära en påfallande prägel av förkonstling, medförande möjligheten av uppkomsten av konkreta ansvarighetssituationer, vilka komma att verka stötande på det allmänna rättsmedvetandet, de utesluta icke möjligheten av bulvanarrangemang, ehuru reformen tillkommit just i sådant syfte, de uppfordra till boktryckare-, resp. tidningsägarecensur och de äro icke heller ur straffrättslig synpunkt, ur repressionssynpunkt, lyckade. Man har anledning räkna med, att krav på en ny reform av de svenska ansvarighetsreglerna ganska snart skola göra sig politiskt gällande.

Successivsystemet och andra system med uteslutande ansvarighet medföra, att vissa personer undgå ansvar för tryckfrihetsbrott, ehuru de enligt det s. k. naturliga ansvarighetssystemet skulle vara att bli ådömda straff i anledning av sin medverkan till brottet. När lagstiftaren skall i lagreglerna med det »konstlade» systemet ange vilka personer, som skola kunna ådömas straff för tryckfrihetsbrott, har han emellertid icke att kasta yxan i sjön därför att den allmänna straffrättens »naturliga» system nu övergivits.[2] Det blir i stället av särskild betydelse att han, trots detta förhållande, söker utforma ansvarighetsreglerna så, att de verkligen ha en brottsprevenerande effekt. Deras uppgift är ju, såsom straffrättsliga reglers i allmänhet, att förhindra begåendet av brott. En prevenerande effekt uppnås nu icke därigenom att man godtyckligt utväljer en person — t. ex. ett tidningsföretags »ägare», ett utgivningsbevis' innehavare, den som anmäler sig villig — bland de kategorier, som stå i något samband till utgivningen av tryckt skrift, och förklarar, att denne skall bära straffansvaret. Ansvariggörandets prevenererande effekt förutsätter, att den av lagen såsom ansvarig utpekade personen intar en sådan ställning, att han faktiskt har möjlighet att påverka de omständigheter, som åvägabringa eller avstyra pressdelikt. Vår rätt före 1941 skilde sig ofördelaktigt från främmande rättssystem, som också

[1] En lättnad i sekretessen beträffande allmänna handlingar kunde även ernås därigenom att dessa i viss utsträckning gjordes tillgängliga för särskilda legitimerade pressmän.

[2] Jfr beträffande det i texten behandlade problemet Eek i TSA 1941 s. 59 ff.

innehöllo speciella ansvarighetsregler för tryckfrihetsbrott, därigenom att den icke tillämpades så, att straffansvaret blev inriktat mot den person, som verkligen intog den ställning, som enligt lagen skulle medföra ansvarighet.[1] En person vilken som helst, å vilken utgivningsbeviset för en periodisk skrift var utfärdat, godtogs sålunda obönhörligen såsom utgivare av skriften i straffrättslig mening, detta även om han notoriskt icke hade det ringaste med skriftens utgivning att skaffa, och det inträffade även, att person, som i namnsedel eller inför rätta förklarat sig »åtaga sig» straffansvar för innehållet i icke periodisk skrift, ansågs ha att bära författares eller utgivares ansvar.[2] Lagstiftningens

---

[1] Jfr RYDIN i Ny Svensk Tidskrift 1887 s. 238 ff.

[2] Ett drastiskt utslag av denna lagtolkning är det högsta domstolens utslag, som refereras i NJA 1940 s. 518. Som svarande godtogs här en person, som i namnsedel förklarat sig »åtaga sig» straffansvaret för en tryckt skrift, ehuru av namnsedeln framgick, att *annan* person var skriftens författare och jämväl att *annan* varit förläggare åt skriften. Förläggaren var identisk med den först instämde boktryckaren, vilken befriade sig genom namnsedeln. Här försiggick alltså succession *från* den enligt TFF 1: 7 i dess lydelse före 1941 närmast ansvarige (»utgivaren»). Det har även inträffat, att hovrätt i utslag, vari HD ej gjort ändring, på tilltal av JO bötfällt ledamöter av rådhusrätt för att de inlåtit sig på bedömande av den verkliga egenskapen av författare hos en person, som självmant inställt sig som sådan. Se ALEXANDERSON s. 121 f. samt JO:s ämbetsberättelser till riksdagen 1862—63.

I det först anförda rättsfallet torde HD ha menat, att det för utgivaregenskap enligt TFF 1: 7 i dess lydelse före 1941 vore tillräckligt, att man förklarat sig »åtaga sig» ansvar för en skrift. (Den ansvariggjorde hade enligt namnsedeln dock även »skrivit förordet till boken», frikänt av juryn, samt »förmedlat försäljningen till förlaget».) Härvid har HD haft visst stöd hos ALEXANDERSON (s. 121 ff.). Åsikten att domstol icke skall såsom svarande godta vem som helst, som är i namnsedel angiven såsom författare torde väl, skriver Alexanderson, utgå från att namnsedelsvittnena anses svara för, att den uppgivne är den *verklige* författaren. Men så kan icke vara förhållandet, fortsätter han resonemanget, då enligt TFF 1: 7 en *utgivare* har »enahanda rättigheter, plikter och ansvarighet som författare», i fall författaren är inländsk man, »som sitt namn ej angivit». Men vad vill det säga att vara utgivare? frågar Alexanderson. Däri *behöver* icke ligga något som helst utöver, att man tager på sig författaransvaret. Och då bör också vem som helst kunna godtas som inför namnsedelvittnena förklarat sig åta sig namnsedelsansvaret. — Emellertid lämna ordalagen i TFF 1: 7 icke alls något stöd åt meningen, att begreppet »utgivare» skall få anses innefatta nästan vad som helst och att något så principvidrigt som »åtaganden» av straffansvar i uppgiven, notoriskt oriktig egenskap av »författare» eller »utgivare» därför måste godtas. Alexanderson uppfattar f. ö. icke begreppet utgivare lika elastiskt, då det gäller framställningen av ansvarigheten för periodiska skrifter. Där talas om »den faktiska utgivaren», visserligen i referat från Rydin, och om att »utgivarens frivilliga inställelse» bör kunna, utom justitieministerns erhållna uppgift, fria tryckaren av periodisk skrift (s. 127). Han anmärker vidare (s. 129), att det är betänkligt, att, då en periodisk skrift icke är anmäld och boktryckaren kan bli ansvarig, godta den, som sålunda frivilligt inställer sig, utan »att det undersökes, om han verkligen utövat redaktörskap». Den häri liggande antydningen till en definition kan tjäna till ledning även vad beträffar icke periodisk skrift, för vilken »redaktörskapet» vanligen utövas av *förläggaren*, d. v. s. den person som *handhar skriftens utgivning*. ASK har icke resignerat om utgivarebegreppet. »Med utgivare förstås», skriver han (s. 18), »en person som drager försorg därom, att en skrift blir genom trycket offentliggjord». »Ordet *utgivare* motsvarar

prevenererande verkan kunde uppenbarligen icke vara stor när det var möjligt att överflytta ansvaret på en bulvan, anställd att tjänstgöra som offer för de straffåtgärder som kunde hota. Också 1941 års regler möjliggöra bulvanarrangemang. Och de äro även i övrigt utformade utan nödig hänsyn till straffrättsliga sammanhang. Sålunda är det ur straffrättslig synpunkt meningslöst att å ena sidan tillägga en tidnings utgivare bestämmanderätten över tidningens innehåll och å den andra göra tidningens »ägare», t. ex. tidningsbolagets styrelseledamöter, straffrättsligt ansvariga för innehållet i tidningen, om utgivaren efter begånget tryckfrihetsbrott avlidit eller funnit för gott avvika. Den som straffas för innehållet i en skrift skall ha faktisk möjlighet att bestämma över detta innehåll och därigenom öva inflytande därpå, huruvida tryckfrihetsbrott begås eller icke. Har han denna faktiska möjlighet medför ansvarigheten för honom enligt lagen, att han beflitar sig om att förhindra begåendet av tryckfrihetsbrott. Ansvarighetsreglerna verka då prevenerande. Har han icke denna faktiska möjlighet, slå de i luften.

Skärskådar man frågan om ansvarigheten för innehållet i periodisk skrift ur nu antydda synpunkter, skall man finna, att som regel den meningen beträffande frågans lösning framföres, att en tidnings huvudredaktör, dess verklige ledare, bör vara ansvarig för dess innehåll. Man förutsätter därvid, att han skall ha bestämmanderätten över tidningens innehåll; ansvariggörandet av honom antas därför skola medföra bästa prevenerande verkan. Resonemanget är ju riktigt, men det kan ifrågasättas, om dess förutsättningar överensstämma med moderna tidningsförhållanden.

Åtminstone i en större dagstidning kan huvudredaktören svårligen få tid att samtidigt leda tidningens redigering och rationellt utöva ansvarigskapet. Huvudredaktörens ansvariggörande kan därför antas leda till antingen att huvudredaktören uteslutande eller nästan uteslutande får syssla med en granskning ur rättssynpunkt av innehållet i tidningen och sålunda icke längre kan ha överinseendet över tidningens redigering och därför de facto upphör att vara huvudredaktör eller också att granskningen ur rättssynpunkt överlåtes på en oansvarig medarbetare, för vars eventuella försumligheter huvudredaktören sedermera blir juridiskt ansvarig.

Detta är ju icke vad man velat uppnå. Fråga är om icke en rationell lösning av problemet förutsätter att ansvarigskapet utformas som *en särskild funktion* inom tidningen. En utväg är ju att göra varje redaktör ansvarig för sitt arbete och annonsavdelningens chef för sitt eller att på annat sätt fördela ansvarigheten mellan flera. Häremot kan emellertid invändas bland annat att de skilda re-

---

det franska *éditeur*, varmed Schuermans förstår en person, som åtager sig ej blott att överlämna författarens arbete åt boktryckaren utan framför allt att giva det 'une forme propre á voir le jour' ävensom lämna medel för dess publicerande.» Också denna definition leder till att förläggaren närmast var ansvarig enligt TFF 1: 7 och att i varje fall icke utgivarbegreppet, hela ansvarighetssystemet till skada, behövt mjukas upp så som Alexanderson velat.

daktörerna icke alltid ha de insikter och de övriga egenskaper som erfordras just för ansvarigskapet. — Det invändes då mot tanken på ansvarigskapet såsom en särskild funktion inom tidningen, att med en sådan ordning ju den ansvarige redaktören, icke huvudredaktören, kommer att leda tidningens redigering eller att i varje fall vara den s. a. s. högste makthavaren inom tidningen. Invändningen är icke befogad. Den »ansvarige redaktören» bestämmer icke över vad tidningen skall innehålla (vilka nyheter den skall publicera, vilka ämnen den skall syssla med o. s. v.), icke heller har han med t. ex. tidningens politiska åsikter att skaffa. Han behöver icke ägna tidningsinnehållet någon granskning ur redaktionella och politiska synpunkter. Hans uppgift kan helt och hållet inskränkas till en granskning av tidningsinnehållet ur rättssynpunkt. Han har att tillse, att intet *sådant* införes, som strider mot lagen, och han skall ha makt att ur tidningen avlägsna vad han på anförda skäl kan finna vara lagstridigt. Hans uppgift kan begränsas till det juridiskt relevanta i tidningen.[1] Emellertid kunna givetvis konfliktsituationer tänkas. Det kan tänkas inträffa att huvudredaktören icke vill böja sig för ett den ansvarige redaktörens beslut, att något icke skall få intas i tidningen. På motsvarande sätt kan det naturligtvis inträffa, att en tidnings »ägare» eller högsta ekonomiska ledning önskar i strid med den redaktionella ledningens vilja publicera något, som denna ledning finner kunna vara lagstridigt. Att i lagen allenast *uttala* t. ex. att den ansvarige redaktörens ord skall vara utslagsgivande i fall av dylika konflikter eller, som i gällande svensk lag, att utgivaren skall ha »inseendet över skriftens utgivning och äga sådan bestämmanderätt över dess innehåll, att intet i skriften får införas mot hans vilja», är av intet eller ringa värde. Lagen måste arrangera så, att tvång på något sätt ställes bakom dylika principdeklarationer. I det fall vi nu berört — en ansvarighetsordning för den periodiska pressen med en särskild »ansvarig redaktör» — kunna vi tänka oss exempelvis, att den ansvarige redaktören lagligen kunde i viss formell, ehuru självfallet ej publik ordning inlägga protest mot ett införande, som sker mot hans vilja på t. ex. huvudredaktörens order. Genom protesten skulle ansvarigheten för det sålunda publicerade övergå på huvudredaktören. På motsvarande sätt skulle denne kunna leda ansvarigheten över på en »ägare», en verkställande direktör, styrelseledamot eller annan faktiskt bestämmande person, inför vars maktspråk huvudredaktören fick böja sig. När »ägare» i *sådana* fall blir ansvarig är detta, i motsats till vad som är förhållandet med gällande svensk lagstiftning, verkligen ägnat att förstärka repressionen mot tryckfrihetsbrott. Enligt den skisserade ordningen skulle ju den person bli straffad, vars beslut faktiskt varit avgörande för införandet av en straffbar artikel eller annons.

Inrättandet av en särskild funktion inom pressen, den ansvarige redaktören,

[1] Det har sitt intresse att i detta sammanhang notera, att de engelska tidningarna, vilka riskera mycket betydande skadestånd i fall av *libel*, ofta ha särskilda jurister knutna till sig, vilka ha att tillse att intet lagstridigt införes.

vartill vissa rättsliga arrangemang anknytas, förutsätter givetvis viss auktoritet och kompetens hos denne ansvarige redaktör, liksom en självständig ställning för honom. Förutsättningarna äro likartade, om man, såsom exempelvis i Tyskland, vill ålägga samtliga redaktörer i en tidning ansvarighet för vad de utredigera. Vi komma alltså vid en hastig blick även på ansvarighetsproblemen inom pressen tillbaka till behovet av en legitimering i viss omfattning av tidningsmannens yrke eller i varje fall av en förbättrad och utvecklad journalistutbildning och av beaktande från det allmännas sida av med tidningsmannayrket förbundna sociala problem.

ALMQVIST & WIKSELLS
BOKTRYCKERI-A.-B.
UPPSALA
1942