

Nr 32

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av proposition angående stöd till dagspressen och i samband därmed väckta motioner m. m.

Ärendet

Sedan Kungl. Maj:t i statsverkspropositionen (bil. 9 s. 96, 97 och 106) föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1971/72 beräkna till Stöd till dagspressen ett förslagsanslag av 30 milj. kr., till Samdistributionsrabatt för dagstidningar ett förslagsanslag av 10 milj. kr. och till Pressens lånefond ett investeringsanslag av 25 milj. kr., har dessa frågor upptagits i *proposition* 1971: 27 angående stöd till dagspressen.

I detta betänkande behandlas

dels propositionen 1971: 27

dels de i samband därmed väckta *motionerna*

1971: 1275 av herr Björk i Göteborg (s);

1971: 1276 av herrar Johansson i Växjö (c) och Gustavsson i Alvesta (c);

1971: 1277 av herrar Svanström (c) och Dahlgren (c);

1971: 1281 av herr Bohman m. fl. (alla m);

1971: 1282 av herr Helén m. fl. (alla fp);

1971: 1286 av herr Wiklund i Härnösand (s) m. fl. (c, fp, m)

samt slutligen motionen

1971: 542 av herr Möller i Gävle (s) m. fl. (s, c, fp, m).

Hemställan avser

i propositionen att riksdagen

1) godkänner i propositionen angivna grunder för produktionsbidrag till dagstidningar,

2) till *Produktionsbidrag för dagstidningar* för budgetåret 1971/72 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 33 000 000 kr.,

3) till *Samdistributionsrabatt för dagstidningar* för budgetåret 1971/72 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 10 000 000 kr.,

4) till *Pressens lånefond* för budgetåret 1971/72 under fonden för låneunderstöd anvisar ett investeringsanslag av 25 000 000 kr.

i motionen 1971: 1275 "att vederbörande utskott vid behandling av proposition 1971: 27 måtte beakta i motionen anförda synpunkter";

i motionen 1971: 1276 "att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 27 uttalar, att produktionsbidrag skall kunna utgå till s. k. avläggare och andra tidningar, som har produktionssamarbete med annan större tidning, om minst halva antalet sidor är ombrutna i förhållande till huvudtidningen och de i propositionen uppställda villkoren för stöd i övrigt är uppfyllda";

i motionen 1971: 1277 "att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 27 beslutar, att 7 § i kungörelsen om produktionsbidrag för dagstidningar ges följande lydelse: Styrelsen för pressens lånefond får besluta *dels* att bidrag skall utgå för dagstidning, som ej är andratidning, om det vid en totalbedömning av tidningens konkurrenssituation inom spridningsområdet är uppenbart att den har samma svårigheter som en andratidning, *dels* att bidrag som en andratidning";

i motionen 1971: 1281 "att riksdagen måtte I. avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 27 år 1971 vad gäller grunderna för produktionsbidrag till pressen; II. i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhänga att Kungl. Maj:t måtte förelägga höstriksdagen nytt förslag till stöd till dagspressen, utarbetat i samarbete med pressens organisationer och med beaktande av det i motionen anförda, att utgå för tid från och med den 1 januari 1971";

i motionen 1971: 1282 "att riksdagen 1. förändrar förslaget i proposition nr 27 om presstöd i enlighet med vad som ovan anförts; samt 2. i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om en parlamentarisk utredning för att granska pressens situation och med de uppgifter som skisserats ovan";

i motionen 1971: 1286 "att riksdagen måtte besluta att med *dagstidning* skall förstås allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär, som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka och vars upplaga till övervägande delen är eller vanligtvis brukar vara abonnerad"; samt

i motionen 1971: 542 "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om översyn av reglerna för samdistributionsrabatten med beaktande av motionens synpunkter".

Propositionen

I propositionen föreslås ett statligt stöd till dagspressen i form av ett produktionsbidrag till sådana tidningsföretag som ger ut andratidningar. Med andratidning förstås i detta sammanhang dagstidning som på sin utgivningsort har mindre upplaga än annan tidning.

För dagstidning som utkommer 2—7 dagar i veckan beräknas bidraget på grundval av pappersförbrukningen minskad med den del som går åt för annonsutrymme och utgör 3 000 kr. per ton. Bidraget får dock

uppgå till högst 3,5 milj. kr. för storstadstidning och 1 milj. kr. för annan tidning. För dagstidning som utkommer en gång i veckan utgår bidraget med ett fast belopp, nämligen 200 000 kr. Detta belopp utgör också minimibidrag för tidning som utkommer mer än en dag i veckan.

Handläggningen av bidragsärendena avses uppdras åt styrelsen för pressens lånefond.

Utgifterna för ändamålet beräknas för budgetåret 1971/72 uppgå till ca 33 milj. kr.

Vidare läggs fram förslag till medelsanvisning för budgetåret 1971/72 till Samdistributionsrabatt för dagstidningar och till Pressens lånefond.

I fråga om den närmare motiveringen hänvisas till propositionen.

Motionerna

Det i motionen 1971: 1281 framställda yrkandet om avslag på propositionen vad gäller grunderna för presstödet och yrkandet om ny utredning grundar sig på tre krav för utformandet av ett presstöd. 1. Det skall utgå generellt; 2. Det skall inte vara partipolitiskt diskriminerande; samt 3. Det skall inte vara konkurrenssnedvridande. Motionärerna anser att det föreslagna stödet inte uppfyller något av dessa krav.

Motionen 1971: 1282 ställer kraven dels att stödet i så stor utsträckning som möjligt skall utgå enligt automatiskt verkande regler, som ej lämnar utrymme för godtycke, dels att stödet inte får verka diskriminatoriskt, innebärande att det inte får negativt drabba sådana tidningar som förut ekonomiskt sett gått ihop. Vidare anförs att det från många synpunkter, bl. a. tryckfrihetsrättsliga, är betänkligt att kvalificera vissa veckotidningar till ett betydande produktionsstöd, medan andra inte ges rätt till stöd men däremot drabbas av en speciellt hög annonsskatt. En statlig parlamentarisk utredning bör därför omedelbart tillkallas med uppgift bl. a. att studera det nu föreslagna presstödet verkningar samt föreslå lämpliga åtgärder med anledning därav. I avvaktan på resultatet av utredningen kan som ett provisorium propositionens förslag godtas med nedan angivna modifikationer.

I motionerna i övrigt beträffande presstödet har endast yrkats modifikationer på vissa punkter beträffande grunderna för presstödet såsom de utformats i ett till propositionen bifogat utkast till kungörelse om produktionsbidrag till dagstidningar.

Med andratidning avses i kungörelsen dagstidning som på sin utgivningsort har mindre upplaga än annan tidning. I motionen 1971: 1275 anses beteckningen andratidning i viss mån missvisande, då stöd kan utgå till flera tidningar på en ort, och ifrågasätts en tydligare beteckning i kungörelsetexten.

Spridningen på utgivningsorten är enligt förslaget utslagsgivande för

bidrag. Med utgivningsort avses den kommun i vilken en tidning har största delen av sin upplaga. För att trygga en enhetlig tillämpning av stödsystemet på längre sikt bör enligt motionen 1971: 1275 övervägas om inte spridning inom blockregion bör användas i första hand och spridning inom kommun eller kommunblock i andra hand.

Vid tillämpningen av kungörelsen anses dagstidningar med övervägande samma redaktionella innehåll som en tidning. Enligt motionen 1971: 1276 innebär detta att s. k. avläggare endast kan få presstöd om mer än hälften av textinnehållet skiljer sig från huvudtidningen. Det föreslås i stället att bedömningen om presstöd skall utgå bör grundas på andelen ombrutna sidor i förhållande till huvudtidningen och att produktionsbidrag skall kunna utgå om minst halva antalet sidor är ombrutna.

För att dagstidning skall vara bidragsberättigad krävs enligt förslaget — i huvudsak i syfte att utesluta eftermiddagstidningar från bidrag — att dess upplaga till övervägande del är abonnerad. I motionen 1971: 1286 — som särskilt tar sikte på Idrottsbladet — yrkas att även dagstidning vars upplaga till övervägande delen är eller vanligtvis brukar vara abonnerad skall vara bidragsberättigad. I motionen 1971: 1275 påpekas att svårigheter kan föreligga att fastställa och kontrollera storleken av den abonnerade upplagan samt att begreppet abonnerad upplaga behöver ytterligare precisering t. ex. om det skall avse helårs- eller korttidsabonnemang eller betald abonnerad upplaga.

I propositionen föreslås i händelse av byte av konkurrensposition mellan två tidningar att den tidigare andratidningen under en övergångstid av två år skall kunna få ett till hälften reducerat bidrag. I motionen 1971: 1275 föreslås en längre övergångstid, exempelvis tre år, samt en mindre reduktion av övergångsbidraget, exempelvis två tredjedelar av tidigare bidrag.

Enligt förslaget skall dagstidning, som ej är andratidning, kunna få bidrag om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att den har samma svårigheter som en andratidning. I motionen 1971: 1277 anförs att formuleringen är oklar och kan tolkas som att en tidning på alla platser inom spridningsområdet skall ha en andratidnings svårigheter. Bestämmelsen bör enligt motionen få en annan utformning för att det skall framgå att det är möjligt även för en mindre förstatidning att få del av presstödet. Det föreslås att bidrag skall utgå för dagstidning, som ej är andratidning, om det vid en totalbedömning av tidningens konkurrenssituation inom spridningsområdet har samma svårigheter som en andratidning. I motionen 1971: 1282 anförs att förslaget på denna punkt bör kompletteras med en regel enligt vilken lika stort bidrag utgår till både första- och andratidningen om skillnaden i nettoupplaga understiger 10 % — dock högst 1 000 000 kr. till förstatidning — samt efter en proportionellt fallande

skala till förstatidningen om skillnaden är mellan 10 och 20 % varjämte slutligen förstatidningen bör bli utan bidrag om skillnaden överstiger 20 %.

I motionen 1971: 1275 påpekas att bidragsgivningen bygger på statistiska uppgifter, levererade av Tidningsstatistik AB, vilka ursprungligen varit avsedda att tjäna andra syften. På längre sikt bör övervägas hur tillförlitligheten hos den statistik, som skall ligga till grund för bidragsgivningen, ytterligare kan stärkas.

Motionen 1971: 1275 tar upp principiella riktlinjer i fråga om pressstödet fortsatta utveckling särskilt vad avser tidningsdistributionen, varvid påpekas att åtskilligt talar för att en växande del av ett utbyggt stöd bör avdelas för distributionsfrågornas lösning. Ett principuttalande av riksdagen i denna riktning kunde enligt motionen redan nu vara motiverat.

Samdistributionsrabatten bör enligt motionen 1971: 542 förbättras genom att den nu gällande gruppindelningen ändras till att utgöra 3 öre per exemplar och dag, vilket skulle göra den mer rättvis och stimulerande. Vidare bör villkoren ändras så att rabatt kan utgå även i en del fall där rabattens syfte inte kan uppnås med nuvarande bestämmelser.

Inkomna yttranden

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) har beretts tillfälle att avge yttrande över förslaget om stöd till dagspressen. Efter en redogörelse för tidigare pressutredningar och till följd därav vidtagna åtgärder uttalar TU följande.

Genom inrättandet av lånefonden och introduktionen av samdistributionsrabatten har statsmakterna klart fastslagit att samhället av en rad skäl har ett medansvar för upprätthållandet av en så rikt varierad press som möjligt.

Självfallet kan ett ökat stöd konstrueras på olika sätt. Ett väsentligt krav måste dock vara att stödet utformas efter riktlinjer som kan godtagas även ur tryckfrihetsrättsliga/tryckfrihetspolitiska synpunkter.

Nu framlägges ett förslag utan något som helst försök till redovisning av de tryckfrihetsrättsliga/tryckfrihetspolitiska problemen. Detta är utomordentligt anmärkningsvärt. Den senaste pressutredningen framlade sina rekommendationer om särskilda samhällsinsatser först sedan en grundlig tryckfrihetsrättslig analys visat att åtgärderna icke kunde sägas kollidera med gällande rättsregler och praxis.

Det är i och för sig — särskilt mot bakgrund av det pressekonomiska läge som ovan tecknats — tacknämligt att regeringen insett att den ekonomiska situationen för icke så få tidningsföretag blivit starkt försämrad och därför framlagt sina förslag utan dröjsmål. Även under den korta tid som stått till buds borde det dock ha funnits möjlighet till ett samråd med branschexpertis i syfte att bättre kartlägga behoven av stöd i olika tidningsgrupper och analysera verkningarna av skilda stödformer. Då så icke skett — och icke heller är möjligt att genomföra

under den korta remisstiden — anser sig TU böra betrakta det framlagda förslaget som *en helt provisorisk lösning i avvaktan på senare mera definitiva stödformer*.

Redan nu anser sig emellertid TU rent allmänt böra peka på att förslagen ur principiella och konkurrensökonomiska synpunkter i åtskilliga hänseenden synes leda till betänkliga konsekvenser. Det från principiella synpunkter mest frånstötande i detta sammanhang ligger i den valda *finansieringsformen*. Det måste betecknas som en orimlig anordning att på detta sätt genom en specialdestinerad skatt genomföra ett utpräglat selektivt presstöd. En omfördelningsmetod införes som — redan vid den förutsatta och differentierade skattesatsen samt nivån i föreslaget stöd — kan få genomgripande effekter på pressens struktur. En gång introducerad kan denna omfördelningsteknik utnyttjas för ytterligare åtgärder, som leder till icke godtagbara resultat. TU ifrågasätter starkt om inte dessa effekter på sikt kan bli till nackdel inte bara för de tidningar som ej förutsättes få presstöd utan även för de tidningar som enligt nu föreslagna regler erhåller stöd.

Som ovan antytts medför varje presstöd, som inte har renodlat *generell* karaktär, inte bara principiella utan också konkreta, konkurrensökonomiskt besvärande problem. Några av dessa förutsättes kunna bli föremål för diskretionär prövning enligt § 7 i författningsförslaget. Även ett *provisoriskt* presstöd, som bygger på propositionens riktlinjer, måste dock med nödvändighet utformas så att *utrymme för diskretionär prövning blir så begränsat som möjligt*. När man i förslaget i övrigt tillämpar så att säga automatiskt verkande regler vore det rimligt att också göra detta även i sådana gränssfall som § 7 åsyftar. Annars kan godtycke uppstå. Redan misstanken om godtycke är skadlig för *alla* berörda tidningar.

Under hänvisning till det ovan anförda får TU *sammanfattningsvis* uttala att det för organisationen ter sig förvånande att så radikala förslag som de nu presenterade framlagts utan någon föregående analys av åtgärdernas kort- och långsiktiga effekter. Åtgärderna svarar inte mot de krav beträffande utformningen av presstödjande samhällsinsatser som TU tidigare framfört. Men presstödjande åtgärder är, som ovan framhållits, i dag nödvändiga. *TU uttalar därför i nuläget som sin bestämda uppfattning att det föreslagna siödet måste få karaktären av kortvarigt provisorium*.

TU *hemställer* att Konstitutionsutskottet tar initiativ till en ny offentlig utredning rörande det på sikt mest lämpliga och ändamålsenliga sättet att från samhällets sida stödja den svenska pressen. Då det torde vara angeläget att utredningen företas i nära samverkan med branschexpertis, vill TU meddela att föreningen är villig medverka i en sådan förnyad utredning.

Över motion 1971: 542 om översyn av reglerna för samdistributionsrabatt har yttrande inhämtats av statskontoret varjämte TU beretts tillfälle att yttra sig. Utskottet har vidare fått ta del av den 15 februari 1971 dagtecknad framställning till Konungen av kungl. poststyrelsen angående ändring av reglerna för samdistributionsrabatten.

Statskontoret anför att statskontoret tillkallat särskild expert för undersökning rörande samdistributionsrabattens effekter och under detta år skall redovisa resultatet härav till finansdepartementet. Statskontoret

utgår från att den av departementschefen i statsverkspropositionen aviserade översynen av systemet för samdistributionsrabatten kommer att omfatta sådana frågor som behandlas i motionen. Statskontoret uttalar slutligen att motionen därför inte behöver föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

TU framhåller i sitt yttrande över motion 1971: 542 att det är nödvändigt att villkoren för rabatten förbättras om man vill stimulera tätspridda tidningar att ansluta sig till samdistributionen. TU tillstyrker motionärernas förslag att rabatten skall utgå med lika örestal per dags-exemplar. TU hemställer att de nämnda samt visst aunat förslag till ändringar i villkoren för samdistributionsrabatt genomföres från och med den 1 juli 1971. Beträffande övriga ändringsförslag uttalar TU inte någon mening men har inget att invända mot att de omfattas av en utredning beträffande reglerna för samdistribution.

Avgivet yttrande

Skatteutskottet har genom beslut den 15 april 1971 vid behandlingen av proposition 1971: 28 med förslag om annonsskatt begärt yttrande av utskottet beträffande de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på förslagen om annonsskatt och presstöd.

Utskottet har den 23 april 1971 avgivit det begärda yttrandet, vilket jämte bilagan "Tryckfrihetsrättsliga uttalanden i frågor som aktualiseras genom propositionerna om annonsskatt och presstöd" såsom bilagor fogas till detta betänkande.

Utskottet

Utskottet vill till en början erinra om att det föreslagna presstödet innebär nödvändiga ekonomiska stimulansåtgärder i ett läge där ytterligare dagstidningar hotas av nedläggning. Genom det föreslagna stödet ökas möjligheterna att bevara och vidga en fri och allsidig debatt, vilket är oundgängligt för en differentierad opinionsbildning i en demokrati. Att presstödjande åtgärder måste vidtas utan dröjsmål har uttalats av tidningsutgivareföreningen i dess yttrande över förslaget. Utskottet delar uppfattningen om det angelägna i att åtgärder i detta syfte vidtas omedelbart. Det i propositionen föreslagna presstödet utgör enligt utskottet den bästa nu genomförbara stödåtgärden och bör därför godtas.

Mot stödet har invänts att det skulle kunna få en så negativ verkan för icke bidragsberättigade tidningar att stödet skulle utgöra ett sådant hinder som 1 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen förbjuder. Utskottet har vid sin bedömning av presstödet fäst avgörande vikt vid

dess positiva syfte att vidmakthålla och vidga möjligheterna till en fri debatt. Med denna utgångspunkt har utskottet ej kunnat finna det föreslagna stödet oförenligt med regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Detta har också utskottet anfört i sitt av skatteutskottet begärda yttrande om de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på förslagen om annonsskatt och presstödet.

Ett direkt presstödet utgör en stödåtgärd som ännu inte prövats och vars verkningar därför ej är helt överblickbara. Erfarenheten bör relativt snart kunna visa om stödets utformning i alla avseenden fyller syftet att bevara den fria debatten och hindra ytterligare decimering av antalet dagstidningar. Presstödet bör därför inte betraktas som slutgiltigt utformat genom att det nu framlagda förslaget genomföres. Enligt utskottets mening bör en kommitté tillsättas för att studera effekterna av presstödet och följa utvecklingen samt föreslå de förändringar som även på längre sikt resulterar i för pressen mest lämpliga och ändamålsenliga stödformer. I denna kommitté bör representanter för pressen ingå.

I motioner har ifrågasatts ändringar i grunderna för presstödet syftande till att vidga möjligheterna att erhålla bidrag för vissa tidningar som med de i propositionen föreslagna reglerna ej skulle bli bidragsberättigade. Såvitt nu kan bedömas medför de föreslagna reglerna ej sådana nackdelar att de redan innan systemet fått verka någon tid bör ändras. Utskottet vill dock framhålla att den i 7 § kungörelseutkastet föreslagna bestämmelsen om möjlighet för dagstidning, som ej är andra-tidning, att erhålla bidrag bör tillämpas generöst av styrelsen för pressens lånefond, som avses handlägga bidragsärendena. Den av utskottet förordade kommittén bör överväga i motionerna aktualiserade frågeställningar. Vad utskottet anfört om tillsättande av en kommitté bör ges Kungl. Maj:t till känna.

Departementschefen har beträffande samdistributionsrabatten i propositionen uttalat att anslutningen till systemet inte kan betecknas som tillfredsställande, att kritik riktas mot utformningen av reglerna i olika hänseenden samt att han avser att senare i år ta upp frågan om en översyn av systemet. Som framhållits i motion 1971: 542 bör denna översyn ske med största skyndsamhet.

Utskottet hemställer

att riksdagen

- 1) avslår motionen 1971: 1281, såvitt avser avslag på propositionens förslag om produktionsbidrag till dagspressen och anhållan om nytt förslag,
- 2) med bifall till Kungl. Maj:ts förslag och med avslag på motionen 1971: 1282, såvitt nu är i fråga, godkänner de i propositionen 1971: 27 förordade grunderna för produktionsbidrag till dagstidningar,

- 3) i anledning av motionerna 1971: 1275, 1971: 1276, 1971: 1277, 1971: 1281 och 1971: 1282, de båda sistnämnda såvitt de ej behandlats under 1) och 2), samt 1971: 1286 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört om tillsättande av en kommitté,
- 4) med bifall till Kungl. Maj:ts förslag till *Produktionsbidrag för dagstidningar* för budgetåret 1971/72 på driftbudgeten under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 33 000 000 kr.,
- 5) med bifall till Kungl. Maj:ts förslag till *Samdistributionsrabatt för dagstidningar* för budgetåret 1971/72 på driftbudgeten under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 10 000 000 kr.,
- 6) med bifall till Kungl. Maj:ts förslag till *Pressens lånefond* för budgetåret 1971/72 under fonden för låneunderstöd anvisar ett investeringsanslag av 25 000 000 kr.,
- 7) förklarar motionen 1971: 542 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 29 april 1971

På konstitutionsutskottets vägnar

GEORG PETTERSSON

Närvarande: herrar Pettersson i Visby (s), Adamsson (s), Nclander (fp), Henningsson (s), Hernelius* (m), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Ahlmark (fp), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna* (s), Bergqvist* (s) samt Olsson i Sundsvall (c).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1) av herrar Hernelius (m) och Werner (m), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I närvarande läge då inom Sverige och även internationellt sett koncentrationstendenserna inom den opinionsbildande pressen av ekonomiska skäl blivit allt starkare finner utskottet det nödvändigt med särskilda åtgärder för att bevara och vidga en fri och allsidig debatt och för att därmed trygga en differentierad opinionsbildning. Åtgärder bör vidtas utan dröjsmål. I detta sammanhang beklagar utskottet att statsmakterna inte tidigare bättre tillgodosett önskemålen om generellt verkande åtgärder — t. ex. genom betald samhällsinformation — i vilket fall behovet av åtgärder i dag hade varit mindre. När önskemålet om vidgad samhällsinformation i dag till viss mån tillgodoses föreslås detta enligt proposition 1971: 27 delvis ske på tidningarnas bekostnad!

Av regeringen i propositionerna 1971: 27 och 28 nu föreslagna åtgär-

der, vilka delvis måste ses i ett sammanhang, kan dock inte godtas. Förslagen om presstödet har tillkommit utan att någon föregående offentlig utredning ägt rum. Branschorganisationernas synpunkter har inte inhämtats. Något remissförfarande har inte kommit till stånd. Innehållet i propositionen grundas i själva verket på en underhandsöverenskommelse två partier emellan. I en fråga av så stor principiell räckvidd som den nu förevarande torde förfaringsättet vara ovanligt.

Trots tidningsutgivareföreningens yttrande, däri särskilt uttryckes önskemålet härom har ej heller tryckfrihetsfrågorna till någon del analyserats. Enligt utskottets mening borde dessa dock ha blivit föremål för ingående granskning och föranlett hörande av särskild sakkunskap. Självfallet bör enligt konstitutionsutskottets mening — det grundlagsvårdande utskottet — varje åtgärd vars förenlighet med grundlagen ens kan ifrågasättas undvikas. Som tidningsutgivareföreningen framhållit borde de tryckfrihetsrättsliga problem, som är förbundna med varje form av särbeskattning av tidningar och tidskrifter, tillmätas en alldeles särskild vikt när som i förevarande fall ett diskriminatoriskt skatteförslag sammankopplas med ett förslag om stöd åt vissa tidningar och tidskrifter. Här kan citeras vad hovrätten över Skåne och Blekinge anfört i yttrande över en tidigare pressutrednings betänkande:

På samma sätt som en pappersransonering gäller att andra åtgärder av ekonomisk innebörd, t. ex. en skatt eller en höjning av posttaxorna, kan vara grundlagsstridig, om vid dess tillämpning skillnad göres mellan olika publikationer på grund av deras politiska inriktning eller eljest på grund av deras innehåll — förutsatt att den ekonomiska effekten av åtgärden är av sådan omfattning att åtgärden ur denna synpunkt kan anses som ett hinder mot publikationens utgivning. Detsamma måste gälla om den vidtagna åtgärden väl formellt är av generell natur men vissa publikationer genom en subventionering, fördelad efter politiska grunder, undgår verkningarna, medan andra, som ej får sådana subventioner, av åtgärden hindras att utkomma. Genom en sådan kombination av fördyrande åtgärder och en statlig subventionering av vissa skrifter kan man tydligen nå just den effekt som bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen riktar sig mot.

Utskottet finner inte anledning att i detta sammanhang ingå på en detaljanalys av förslagen i propositionerna. Det må vara nog med att konstatera att annonsskatten föreslås införd under det att en reklamutredning arbetar och rör en del av denna reklam. Den drabbar därtill tidningarna i en nedåtgående annonskonjunktur. Det måste också konstateras, att det föreslagna presstödet är diskriminerande i sådant avseende att det i främsta rummet är förmånligt för visst partis eller vissa partiers tidningar. Det måste också bedömas som konkurrensnedvridande. Med hänsyn härtill anser utskottet att ett nytt förslag till presstödet bör snarast utarbetas i samarbete med pressens organisationer och föreläggas höstriktsdagen så att stödet kan utgå från den 1 januari 1971.

Departementschefen har — — — (= utskottet) — — — med största skyndsamhet.

Under återopande av ovan anförda hemställes
att riksdagen

- 1) med bifall till motionen 1971: 1281, såvitt nu är i fråga, avslår Kungl. Maj:ts proposition 1971: 27 i vad gäller produktionsbidrag till dagstidningar,
- 2) med bifall till motionen 1971: 1281, såvitt den ej behandlats under 1), samt i anledning av motionerna 1971: 1275, 1971: 1276, 1971: 1277, 1971: 1282 och 1971: 1286 i skrivelse till Kungl. Maj:t anholder att Kungl. Maj:t måtte förelägga höstriksdagen nytt förslag till stöd till dagspressen, utarbetat i samarbete med pressens organisationer och med beaktande av det i motionen 1971: 1281 anförda, att utgå för tid från och med den 1 januari 1971,
- 3)—5) = 5)—7) i utskottets hemställan.

2) av herrar Nelander (fp) och Ahlmark (fp), vilka anför:

En fri och mångsidig press är av oerhört stor betydelse för den svenska demokratin. Därför ser vi med oro på nedläggningen av åtskilliga dagstidningar de senaste åren och hotet mot flera av dem som finns i dag. Vi är följaktligen positiva till ett presstöd som värnar mångsidig och differentierad opinionsbildning.

Eftersom presstödjande åtgärder är så angelägna borde det ha varit särskilt viktigt för berörda utskott att ingående granska propositionerna 1971: 27 och 28 om annonsskatt och presstöd. Vi beklagar att så inte har skett. Gång på gång har vi i konstitutionsutskottet begärt utlåtanden från experter på tryckfrihetsrätt om den kombination av differentierad annonsskatt och selektivt presstöd som propositionerna föreslår står i överensstämmelse med gällande grundlag. Lika många gånger har majoriteten vägrat oss en sådan granskning, trots att skatteutskottet i skrivelse till konstitutionsutskottet begärt ett yttrande "beträffande de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på prop. 1971: 27 och 28". Vi finner därför utskottets handläggning av denna fråga helt otillfredsställande.

Som framgår av reservationen till konstitutionsutskottets yttrande till skatteutskottet kan "starkt ifrågasättas om de båda propositionerna 1971: 27 och 28 om annonsskatt och presstöd i förening, främst med hänsyn till de däri förekommande diskriminatoriska inslagen, står i överensstämmelse med tryckfrihetsförordningen". Vår slutsats blir att bl. a. av dessa skäl bör förslaget om annonsskatt avslås. För närmare argumentering i denna fråga hänvisar vi till nämnda reservation, som bifogats detta betänkande.

Vår syn på konstruktionen av presstödet framgår av motion 1971:

1282 av herr Helén m. fl. till vilken vi hänvisar. Dess synsätt överensstämmer på en rad punkter med den skrivelse som Svenska Tidningsutgivareföreningen framlade för konstitutionsutskottet vid en uppvaktning den 15 april i år. Eftersom situationen för vissa tidningar blivit så akut kan vi som ett provisorium ansluta oss till delar av de förslag som läggs fram i proposition 1971: 27. Detta sker i avvaktan på den utredning som vi föreslår och med de modifikationer som motionen diskuterar.

Den utredning, som vi föreslår, bör omedelbart tillsättas. Representeranter för pressen bör ingå i den. Den skall undersöka det föreslagna presstödet verkningar och föreslå lämpliga åtgärder med anledning därav. Eftersom förslaget har tillkommit i stor brådska och utan remiss till sakkunniga instanser är det särskilt viktigt att utredningen noga följer hur reglerna om produktionsstödet tillämpas och omedelbart påtalar oformligheter som kan uppstå.

I utredningens arbete bör också ingå att pröva verksamma stödåtgärder av generell karaktär som på sikt kan träda i stället för eller inrättas vid sidan av de nu föreslagna selektiva åtgärderna. Från principiella synpunkter anser vi att generella åtgärder är att föredra framför selektiva, och exempel återfinns i motion 1971: 1282. Utredningen bör också utföra en förnyad ekonomisk analys av den svenska pressens ekonomiska läge inför perspektivet av den allmänna reklamskatt som förutskickas i proposition 1971: 28. Propositionen har enligt vår mening ett alltför begränsat synsätt på pressens ekonomiska svårigheter då man enbart utgår från konkurrenssituationen på utgivningsorten.

Utredningen bör vidare granska de skillnader i beskattning och stöd som görs mellan veckotidningar av olika slag. Vi finner indelningen i privilegierade och diskriminerade veckotidningar olustig och föreslår att utredningen så snabbt som möjligt undersöker detta frågekomplex. Vi vill också få undersökt situationen för s. k. första-tidningar, vilka har att konkurrera med sådana storstadstidningar som nu delvis ska få produktionsstöd. Dessa lokala första-tidningars situation kan komma att försämrats av en skärpt konkurrens, och eventuella stödåtgärder bör här övervägas av utredningen.

Vi vill omedelbart komplettera 7 § i det utkast till kungörelse om produktionsbidrag för dagstidningar som ingår i propositionen. På vissa orter är avståndet i upplaga mellan första- och andratidningen mycket eller ganska liten. Enligt propositionens egna siffror har t. ex. Gefle Dagblad (fp) en upplaga som endast är omkring 700 exemplar större än Arbetarbladets (s). För fall av det slaget är regeringens förslag vagt och orättvist även om paragrafen, som utskottet föreslår, tillämpas generöst av styrelsen för pressens lånefond. I motion 1971: 1282 föreslår vi en regel enligt vilken ett lika stort bidrag utgår till både första- och andratidningen i fall där skillnaden mellan respektive tidningars andel av deras sammanlagda nettoupplaga icke överstiger 10 %, dock med den

modifikationen att till förstetidning ej skall få utgå högre produktionsbidrag än 1 miljon kronor. Är skillnaden 20 % eller större bör inget produktionsstöd alls utgå till förstetidningen. Är skillnaden mellan 10 och 20 % bör bidrag utgå efter en proportionellt fallande skala till förstetidningen och fullt bidrag till andratidningen.

Andra i övriga motioner aktualiserade frågeställningar bör övervägas i den av oss föreslagna utredningen. I frågan om samdistributionsrabatt ansluter vi oss till utskottets uppfattning.

Vi anser därför att utskottets hemställan under punkterna 2), 3) och 4) bort ha följande lydelse

- 2) att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och med bifall till motionen 1971: 1282 såvitt nu är i fråga godkänner grunder för produktionsbidrag till dagstidningar i enlighet med vad som förordas i motionen 1971: 1282,
- 3) att riksdagen med bifall till motionen 1971: 1282 såvitt den ej behandlats under 2) och i anledning av motionerna 1971: 1275, 1971: 1276, 1971: 1277, 1971: 1281 såvitt den ej behandlats under 1) samt 1971: 1286 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om en parlamentarisk utredning för att granska pressens situation med de uppgifter som angetts ovan och i motionen 1971: 1282,
- 4) att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts förslag och motionen 1971: 1282 till *Produktionsbidrag för dagstidningar* för budgetåret 1971/72 under sjunde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 37 000 000 kr.

*Bilaga***Konstitutionsutskottets yttrande till skatteutskottet beträffande de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på propositionerna 1971: 27 och 28.****Till Skatteutskottet**

Skatteutskottet har den 15 april vid behandling av proposition 1971: 28 med förslag till förordning om annonsskatt på yrkande av herr Wörnberg enhälligt beslutat begära yttrande från konstitutionsutskottet beträffande de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på propositionerna 1971: 27 och 28.

Med anledning härav får konstitutionsutskottet anföra följande.

Enligt förslaget i proposition 1971: 28 skall annonsskatt utgå med 6 % för annons i allmän nyhetstidning och 10 % för annan annons. Med allmän nyhetstidning avses publikation av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka.

Utöver de olika skattesatserna för olika slag av tidningar innebär förslaget en ytterligare differentiering av olika tidningar, nämligen i fråga om omsättningens storlek. Enligt förslaget skall annonsskatt utgå för alla annonser, men redovisningsskyldighet inträder först när annonsernas sammanlagda beskattningsvärde överstiger 3 000 000 kronor för kalenderår. En dagstidning får sålunda från det inbetalda skattebeloppet draga av 180 000 kronor (6 % av 3 000 000 kronor) och en veckotidning 300 000 kronor (10 % av 3 000 000 kronor) vid inbetalningen till riksskatteverket. Härigenom kommer vissa tidningar att ej behöva redovisa någon skatt.

Förslaget i proposition 1971: 27 angående stöd till dagspressen innebär att andratidningar, dvs. sådana dagstidningar som på sin utgivningsort har mindre upplaga än annan dagstidning, får ett produktionsbidrag beräknat på grundval av pappersförbrukningen och uppgående till högst 3 500 000 kronor för storstadstidning och 1 000 000 kronor för annan tidning samt slutligen för dagstidning som utkommer en gång i veckan 200 000 kronor. Dagstidning definieras på samma sätt i propositionen med förslag till presstöd som i annonsskatteförslaget.

När det gäller att belysa de två nu framlagda förslagen från tryckfrihetsrättsliga synpunkter är bestämmelserna i 1 kap 2 § av 1949 års tryckfrihetsförordning (TF) främst av intresse. Där stadgas följande:

Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma.

Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna

förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

I 1944 års tryckfrihetssakkunnigas förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60) uttalas beträffande denna §, som i utredningens förslag även riktade sig till enskilda, följande:

I andra stycket upptages, i enlighet med vad förut anförts, en bestämmelse, som i regel förbjuder någon att hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten; endast sådana åtgärder, som äga stöd i tryckfrihetsförordningen, äro tillåtna. Stadgandet riktar sig såväl till myndighet som till enskilda. Såsom exempel å lagrummets tillämplighet må följande framhållas.

Vad angår myndighets verksamhet följer av stadgandet att polismyndighet icke äger avstänga den i ett boktryckeri anställda personalen från tillträde till tryckeriet i anledning av att därifrån utgives skrift med visst politiskt innehåll eller, i annat fall än som i tryckfrihetsförordningen anges, bereda sig tillträde till tryckeriet för att omhändertaga tryckalster. Vid en ransonering i anledning av pappersbrist må ej hänsyn tagas till politiska synpunkter. — — —

En begränsning av stadgandets räckvidd ligger däri att det endast avser sådana åtgärder som grunda sig på skriftens innehåll. Det hindrar således icke någon att exempelvis inställa pappersleverans till ett tidningsföretag på grund av dess insolvens eller att nedlägga arbetet vid ett tryckeri i samband med förhandlingar om löneuppgörelser. Ej heller medför stadgandet någon förpliktelse för den enskilde att medverka till tryckning, utgivning eller spridning av skrift. En boktryckare kan således fritt avvisa tryckning av skrift på grund av dess innehåll. Med hänsyn till det ansvar för tryckfrihetsbrott, som kan åvila boktryckaren, är det uppenbart att han måste kunna vägra sin medverkan i sådana fall då dylikt ansvar kan inträda. Men även eljest måste boktryckaren äga frihet att avgöra, vilket tryckningsarbete han vill åtaga sig. Likaså kan en försäljare av tidningar eller andra tryckta skrifter avvisa skrift, som han på grund av dess innehåll icke själv önskar saluföra. Såsom redan anförts innefattar stadgandet icke någon inskränkning i yttrandefriheten. Ett uttalande i pressen eller i en mötesresolution mot vissa skrifter på grund av deras innehåll beröres således icke av stadgandet.

En annan begränsning i stadgandets tillämplighet innefattas däri att åtgärden måste menligt påverka skriftens tryckning, utgivning eller spridning. I lagtexten har denna menliga påverkan betecknats såsom hinder. För att hinder skall anses föreligga bör ej fordras att det är av sådan absolut karaktär att det medför omöjlighet för tryckning, utgivning eller spridning över huvud taget. Även ett partiellt hinder, exempelvis omöjliggörande av försäljning på viss plats, faller under lagrummet. Vidare måste, även om åtgärden icke omöjliggör den verksamhet varom är fråga, de ekonomiska återverkningarna tilläggas betydelse. Äro dessa av den ingripande verkan att verksamhetens fortsättande icke kan anses ekonomiskt berättigad, bör hinder som avses i lagrummet anses föreligga.

Svenska tidningsutgivareföreningen ifrågasatte i sitt yttrande över tryckfrihetssakkunnigas förslag om då tillämpad ordning för pappers-

ransonering enligt vilken de periodiska publikationerna indelades i skilda kategorier med olika procentuell papperstilldelning i förhållande till en grundkvantitet, inte stred mot det föreslagna stadgandet i 1 kap. 2 § andra stycket. Vidare framhöll föreningen bl. a. att statsmakterna kan ingripa med stridsåtgärder till förmån för viss tidning eller grupp av tidningar och utforma dessa så att de indirekt bli hinderliga för tryckning, utgivning eller spridning av annan tidning. Därför ansåg föreningen det böra klart utsägas att stödåtgärder av dylikt slag icke bör få förekomma i fråga om opinionsbildande publikationer.

Departementschefen framhöll i proposition 1948: 230 med förslag till tryckfrihetsförordningen — där 1 kap. 2 § andra stycket föreslogs avse endast myndighet eller annat allmänt organ — följande:

I och för sig torde det icke kunna anses stridande mot stadgandet att en ur försörjningssynpunkt påkallad pappersransonering sker enligt allmänna behovsgrunder, dock utan åtskillnad mellan särskilda publikationer på grund av deras politiska inriktning eller ställningstaganden i andra frågor, samt att vid en sådan ransonering även publikationens egenskap av nyhetsorgan, förstörelselitteratur eller vetenskapligt arbete beaktas. Men otvivelaktigt erbjuder varje ransonering av papper eller andra liknande åtgärder stora möjligheter till missbruk. Det är därför av synnerlig vikt att stadgandets syfte att skapa ett skydd för yttrandefriheten nog beaktas.

Med anledning av vad tidningsutgivareföreningen anfört om statliga stödåtgärder till förmån för vissa opinionsbildande publikationer må framhållas att stadgandet icke åsyftar åtgärder av detta slag; det hindrar icke ett motarbetande av viss tryckt skrift genom framställning, utgivning och spridning av andra tryckta skrifter, även om sådana åtgärder från det allmännas sida eljest i vissa fall kunna framstå som olämpliga.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (KU 1948: 30) över förslaget ingenting i denna del. Riksdagen godkände propositionen i denna del.

Stadgandet har belysts i kommentarer till TF samt i vissa sakkunnigyttranden, vilka i aktuella delar bifogas till detta yttrande.

Från tryckfrihetsrättsliga synpunkter kan ställas frågorna *om* en differentierad beskattning av tidningar i enlighet med annonsskatteförslaget är förenligt med TF:s bestämmelser, *om* skattens storlek kan vara förenlig med TF:s bestämmelser, *om* det föreslagna presstödet skulle kunna få en så stark negativ verkan att det skulle utgöra hinder i TF:s mening för tidning som inte får del av stödet och slutligen *om* genom kombinationen av de båda förslagen hinder skulle kunna uppkomma.

Utskottet har vid sin bedömning av presstödet fäst avgörande vikt vid dess positiva syfte att vidmakthålla och vidga möjligheterna till en fri debatt och kan med denna utgångspunkt ej finna det föreslagna stödet oförenligt med TF:s bestämmelser.

Vad gäller förslaget till annonsskatt vill utskottet anföra följande.

Differentierad beskattning av tryckta skrifter är inte någon nyhet inom skattelagstiftningen. I 1959 års förordning om allmän varuskatt (SFS 1959: 507) undantogs i 10 § 1 mom. från skatteplikt bl. a. "Allmänna nyhetstidningar, så ock periodiskt utgivna medlemsblad, persontidningar och liknande publikationer, dock endast i den mån dessa publikationer tillhandahålles utan särskild avgift". Enligt anvisningarna till 10 § 1 mom. gällde undantaget för allmänna nyhetstidningar sådana publikationer av dagspresskaraktär, som normalt utkommer med minst ett nummer per vecka.

Till grund för förslaget om allmän varuskatt låg betänkande (SOU 1957: 13) av 1952 års kommitté för indirekta skatter, vilken föreslog skattefrihet för tidningar och tidskrifter. Under remissbehandlingen ifrågasattes om inte en allmän varuskatt borde omfatta även tidningar och tidskrifter.

Departementschefen anförde i prop. 1959: 162 om förslag till allmän varuskatt i fråga om tidningar:

Såsom framgått av det föregående är min principiella uppfattning att en allmän varuskatt bör göras så vidsträckt som möjligt. Ur denna synpunkt finner jag det både angeläget och motiverat, att man utnyttjar det icke oväsentliga skatteunderlag, som konsumtionen av periodiska publikationer erbjuder. Härför talar även det förhållandet, att jag i likhet med kommittén icke finner anledning att undantaga böcker från beskattning. Jag är visserligen medveten om, att en beskattning av tidningar och tidskrifter erbjuder vissa problem. Dessa synes dock kunna bemästras på ett tillfredsställande sätt, därest beskattningen på området utformas enligt följande riktlinjer.

Till att börja med bör från beskattning undantagas allmänna nyhetstidningar eller vad som i dagligt tal brukar benämnas dagspressen. Därmed bör förstås tidningar med nyhetsinnehåll, som utkommer med i regel minst tre nummer per vecka. Det torde inte erbjuda några särskilda svårigheter med en sådan avgränsning av beskattningsområdet.

I den av riksdagen godkända reservationen till bevillningsutskottets utlåtande (BeU 1959: 60) redovisas bl. a. motionsyrkanden med invändningar att det inte är förenligt med TF:s anda att i beskattningshänseende behandla olika slag av skrifter skiljaktigt samt att den föreslagna gränsdragningen skulle leda till beskattning av en rad orts- och provinstidningar med utpräglad dagspresskaraktär.

Reservanterna uttalade vidare:

Utskottet finner för sin del de i motionerna och skrivelserna anförda synpunkterna rörande beskattningen av vissa tidningar och tidskrifter värda beaktande. Beträffande allmänna nyhetstidningar torde det, enligt vad utskottet funnit, vara möjligt att utan större skattetekniska olägenheter ernå en sådan utvidgning av det skattefria området, som motionsvis förordats. Till sin karaktär skiljer sig nämligen de i allmänhet lokalt eller provinsiellt betonade nyhetsorgan, det här är fråga om, väsentligen från den övriga veckopressen. På grund härav föreslår utskottet,

att undantaget för allmänna nyhetstidningar utsträcker till sådana publikationer av dagspresskaraktär som utkommer med allenast ett eller två nummer i veckan. Utskottet har härvid utgått från att riksskattenämnden på grundval av nu antydda riktlinjer skall kunna meddela bindande förklaring om viss nyhetspublikation är skattepliktig eller ej.

Även enligt mervärdeskatteförordningen (SFS 1968: 430) undantas från skatteplikt bl. a. allmän nyhetstidning, som definieras på samma sätt som i varuskatteförordningen.

Till grund för mervärdeskatteförordningen låg ett av särskild utredningsman framlagt betänkande (Stencil Fi 1967: 10) i vilket beträffande skatt på dagstidningar anfördes följande (prop. 1968: 100):

Utifrån rent skattetekniska bedömningar finner utredningen, att *dagstidningarna* bör omfattas av skatteplikten. Därmed ernås också en inte oväsentlig ökning av skatteunderlaget. Då emellertid andra synpunkter än sådana som utredningen haft att beakta kan anföras mot att införa skatteplikt för dagstidningarna tillägger utredningen, att ett bestående undantag för dagspressen bör utformas som en fullständig skattefrihet. Tidningsföretagen liksom återförsäljarna av dagstidningarna bör således även i detta fall ha rätt till generell avdragsrätt för ingående skatt.

Departementschefen förordade att undantaget för dagstidningar överfördes till mervärdeskatten i avvaktan på resultatet av den pågående presstödsutredningen.

I motioner med anledning av mervärdeskatteförslaget anfördes bl. a. att från tryckfrihetssynpunkt måste ett generellt undantag för tryckta skrifter vara det rimligaste. Riksdagen godkände bevillningsutskottets utlåtande (BcU 1968: 45) i vilket motionerna avstyrktes med hänvisning till vad utskottet anfört i fråga om beskattningens räckvidd, dvs. att skatten så långt möjligt borde vara generell.

Riksdagen har alltså godkänt att vissa tidningar, dvs. veckotidningar utan dagspresskaraktär, beskattas, medan andra tidningar som utkommer minst en gång i veckan och har dagspresskaraktär undantas från beskattning. Beskattningen av vissa tidningar har därmed inte betraktats som ett hinder i TF:s mening för utgivning av dessa, ehuru andra tidningar inte skattebelagts.

Stockholm den 23 april 1971

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande: herrar Pettersson i Visby (s), Adamsson (s), Nelander (fp), Henningsson (s), Hernelius (m), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Ahlmark (fp), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s) och Olsson i Sundsvall (c).

Reservation

av herrar Nelander (fp), Ahlmark (fp), Hernelius (m) och Werner (m), vilka anförde.

Skatteutskottet har begärt ett yttrande från konstitutionsutskottet "beträffande de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på prop. 1971: 27 och 28". Vi finner det naturligt och nödvändigt att en sådan granskning görs. Därför har vi upprepade gånger föreslagit att konstitutionsutskottet begär utlåtanden från experter på tryckfrihetsrätt för att inhämta deras bedömningar. Varje gång vi hemställt om sådana expertutlåtanden i form av utfrågning och/eller skriftliga yttranden har majoriteten i utskottet med 11 röster mot 4 avvisat våra förslag.

Denna handläggning av väsentliga frågor som berör en av grundlagarna är djupt olustig. De båda partier, som gjort en överenskommelse om annonsskatt och presstöd, vill hindra minoriteten i utskottet och allmänheten att få propositionerna granskade från tryckfrihetsrättslig synpunkt. För ett antal år sedan skrev konstitutionsutskottet (KU 1959: 8) att "en minoritets legitima krav på sakupplysningar i praxis beaktats av majoriteten" vad gäller utskottsarbetet. Samma inställning har hävdats av författningsutredningen 1963 och grundlagberedningen 1969. Ändå har majoriteten i konstitutionsutskottet i den här frågan nu inte velat medge minoriteten att få de sakupplysningar och bedömningar som vi anser centrala för att värdera propositionerna 1971: 27 och 28.

Resultatet har därför blivit att konstitutionsutskottet inte gjort en seriös bedömning av den fråga som skatteutskottet begärt vår uppfattning om. Detta framgår klart av majoritetens skrivelse, som vi finner ytlig och ofullständig. Genom denna handläggning av ärendet i utskottet har inte heller vi kunnat göra den ingående analys som vi hade önskat. Vi finner det ändå uppenbart att den kombination av differentierad annonsskatt och selektivt presstöd, som de båda propositionerna föreslår, reser allvarliga invändningar från tryckfrihetssynpunkt.

Tryckfrihetsförordningen talar (1 kap. 2 §) om att "ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten". I Malmgrens "Sveriges grundlagar" 1969 görs följande kommentar till ordet "hindra":

Hindret behöver ej vara absolut; även åtgärd, som verkar väsentligt försvårande eller ekonomiskt förlustbringande är otillåten. En skatt, lagd å vissa publikationer på grund av deras innehåll, som klart försvårar utgivningen, kan exempelvis anses som ett hinder. På liknande sätt torde även positiva ingripanden till stöd för vissa publikationer på grund av deras innehåll kunna erhålla den faktiska karaktären av hinder för konkurrerande publikationer, vilka icke kommit i åtnjutande av stödåtgärderna.

I ett yttrande den 3 mars 1965 till Vectu (Veckopressektionen inom Svenska Tidningsutgivareföreningen) har hovrättspresidenten Björn Kjellin gjort följande bedömning av problemet om skatt på tryckta skrifter:

Även om man alltså med tanke på detta motivuttalande icke bestämt kan påstå att utformningen av den nuvarande varuskatten på denna punkt strider mot tryckfrihetsförordningen, är det uppenbart att redan en avsevärd höjning av varuskattens procenttal kan göra frågan mera tveksam. Om man i förväg kan bedöma att denna höjning såsom en säker och mycket sannolik effekt, får till resultat att vissa publikationer måste nedläggas, kan det icke uteslutas att en uppfattning att detta resultat är önskvärt inverkar på beslutet. Syftet med åtgärden kan vara sammansatt. Ett huvudsyfte att få in mer pengar i statskassan kan vara förordat med ett sekundärt syfte att en del publikationer, som betraktas som icke önskvärda, skall förkvävas av den höjda skatten. Det är härvid icke möjligt att enbart beakta syftet hos någon bestämd person. Det räcker i detta hänseende icke med sinnets renhet hos t. ex. finansministern för att göra åtgärden oantastlig ur tryckfrihetssynpunkt. Redan möjligheten att i åtgärden kan inläggas ett sekundärt syfte att förkväva vissa publikationer gör åtgärden tvivelaktig.

Ur dessa synpunkter kan det icke nog framhållas att man bör undvika alla åtgärder vilkas förenlighet med grundlagen ens kan ifrågasättas. Varje avsteg från en strikt och odiskutabel grundlagstolkning utgör en fara för efterföljd. Varje uppmjukning av skyddet för tryckfriheten är ett farligt exempel, som kan återopas i framtiden, då striiden måhända icke gäller statens skatteinkomster utan försvaret för en fri och demokratisk samhällsordning.

I sin skrivelse till riksdagens skatteutskott den 31 mars 1971 anförde Svenska Tidningsutgivareföreningen:

att enligt TU:s mening tryckfrihetsfrågorna — som icke till någon del analyseras i propositionen — genom utskottets försorg måste bli föremål för ingående prövning, eftersom de tryckfrihetsrättsliga/tryckfrihetspolitiska problem, som är förbundna med varje form av särbeskattning av tidningar och tidskrifter, får en alldeles särskild vikt när som i förvarande fall ett diskriminatoriskt skatteförslag sammankopplas med ett förslag om stöd åt vissa tidningar och tidskrifter.

I en skrivelse till riksdagens konstitutionsutskott den 13 april 1971 förklarade vidare Svenska Tidningsutgivareföreningen:

Nu framlägges ett förslag utan något som helst försök till redovisning av de tryckfrihetsrättsliga/tryckfrihetspolitiska problemen. Detta är utomordentligt anmärkningsvärt. Den senaste pressutredningen framlade sina rekommendationer om särskilda samhällsinsatser först sedan en grundlig tryckfrihetsrättslig analys visat att åtgärderna icke kunde sägas kollidera med gällande rättsregler och praxis.

Också andra uttalanden av framstående bedömare av svensk tryckfrihetsrätt och experter inom tidningsbranschen går i samma riktning.

Det kan därför starkt ifrågasättas om de båda propositionerna 1971: 27 och 28 om annonsskatt och presstöd i förening, främst med hänsyn

till de däri förekommande diskriminatoriska inslagen, står i överensstämmelse med tryckfrihetsförordningen. Då det som ovan framhållits är väsentligt att man "undviker alla åtgärder vilkas förenlighet med grundlagen ens kan ifrågasättas" (hovrättspresident Kjellin 1965) borde således förslaget om annonsskatt avslås.

*Bilaga till bilaga beträffande konstitutionsutskottets
yttrande till skatteutskottet.*

**Tryckfrihetsrättsliga uttalanden i frågor som aktualiseras genom
propositionerna om annonsskatt och presstö**

I *Malmgren—Sundberg—Petréns* utgåva av Sveriges grundlagar sägs beträffande hinder i 1 kap. 2 § andra stycket TF:

Hindret behöver ej vara absolut; även åtgärd, som verkar väsentligt försvårande eller ekonomiskt förlustbringande är otillåten. En skatt, lagd å vissa publikationer på grund av deras innehåll, som klart försvårar utgivningen, kan exempelvis anses som ett hinder. På liknande sätt torde även positiva ingripanden till stöd för vissa publikationer på grund av deras innehåll kunna erhålla den faktiska karaktären av hinder för konkurrerande publikationer, vilka icke kommit i åtnjutande av stödåtgärderna.

Beträffande repressiva åtgärder, dvs. åtgärder efter utgivningen, uttalar *Hilding Eek* i "Nya tryckfrihetsförordningen" (1948) att sådana för att vara att betrakta som hinder i TF:s mening måste menligt påverka en skrifts tryckning, utgivning eller spridning. Vidare anför Eek (s. 51) "att åtgärder som särskilt underlättar en skrifts utgivning, t. ex. ekonomiskt stöd från det allmänna, inte kan angripas såsom otillåtna hinder för utgivningen av *andra* skrifter är uppenbart".

Natanael Gärde avgav på begäran av tidningsutgivareföreningen i samband med föreningens yttrande över 1949 års skatteutrednings förslag om införande av en särskild skatt på tidskrifter av "huvudsaklig förströelsekaraktär" ett utlåtande om förslaget överensstämmelse med tryckfrihetslagstiftningen. Utlåtandet trycktes (1950) med titeln "Om särbeskattning av tryckta skrifter ur tryckfrihetsrättslig synpunkt". Gärde uttalar om förslaget:

Det kan icke råda någon tvekan om att en lagstiftning av detta slag fullföljer samma syfte som censuren. För envar som kommit till insikt om tryckfrihetens betydelse torde det ock utan vidare stå klart till vilka ödesdigra konsekvenser det skulle leda om statsmakterna skulle äga befogenhet att — i annan ordning än tryckfrihetsförordningen föreskriver — såsom grundval för repressiva åtgärder ingå i ett bedömande av tryckta skrifter innehåll. — — —

Mot de åsikter som jag i detta utlåtande framfört kommer kanske att invändas att den förutsättning, på vilken dessa åsikter byggts, icke skulle vara för handen. Motiven till beskattningen skulle enligt en sådan uppfattning vara av rent fiskal karaktär; den omständigheten att skatt lägges å vissa tidskrifter men ej å andra, skulle ej innebära någon diskrimination av de skattepliktiga tidskrifterna. Enligt min mening är en sådan invändning icke berättigad.

Även om statsmakterna vid sin behandling av denna skattefråga skulle förklara sig helt frångå det från dess tidigare behandling dock klart dokumenterade repressiva syftet med en sådan skatt, kvarstår dock alltså i skattens egen uppbyggnad en sådan diskrimination.

Erik Fahlbeck anför i boken "Tryckfrihetsrätt" (1951) beträffande 1 kap. 2 § andra stycket TF följande:

Härmed avses t. ex. ingripande mot tryckerier, vilka framställa ur moralisk eller allmänt kulturell synpunkt förkastliga tryckalster, för den härskande regimen politiskt misshagliga skrifter, eller liknande. Hindret behöver ej vara absolut; även åtgärder, vilka försvåra tryckning osv., så att denna blir ekonomiskt förlustbringande (t. ex. genom skatt å vissa publikationer) måste anses förbjudna. De i I: 2, st. 1 och 2 avsedda, förbjudna åtgärderna utgöra sålunda ämbetsbrott. Av krisförhållanden framkallade ransoneringsåtgärder ifråga om t. ex. papper, tryckutensilier, osv. äro däremot icke stridande mot TF, försåvitt dessa åtgärder opartiskt drabba alla lika, alltså ej äro riktade mot vissa publikationer på grund av dessas innehåll. Att risk för mannarnas eller obehörigt hänsynstagande till ovan berörda intressen kan ligga nära är dock tydligt.

Gustaf Petrén framhåller i boken "Tryckfrihetslagstiftningen" (4:e uppl. 1968) följande:

Av betydelse är vidare, att den hindrande åtgärd, som avses med sistnämnda förbud, skall ha sin grund i skriftens innehåll. Om åtgärder vidtagas mot tryckningen av skrift t. ex. i syfte att förhindra brottsligt förfarande — skriften innehåller vilseledande uppgifter och skall nyttjas i bedrägligt syfte — blir förbudet icke tillämpligt. Även vid bedömande av vilka åtgärder som skola betecknas som hindersamma för tryckning och utgivning måste hänsyn främst tagas till, om åtgärden verkligen syftar till att angripa yttrandefriheten. En pappersransonering, som har sin grund allenast i försörjningshänsyn, har exempelvis av departementschefen vid TF:s antagande icke ansetts strida mot detta stadgande. Tidningsutgivareföreningen har å andra sidan ifrågasatt, om icke en ransonerings, som genomföres på så vis att tidskrifterna uppdelas i olika klasser med olika tilldelning av papper, vore en sådan otillåten åtgärd, som avses med förbudet. Olika behandling med hänsyn till skriftens innehåll har dock ansetts tillåtlig i skattehänseende.

Erik Holmberg anför i Frihet och ansvar i tryck och radio (1968) under rubriken frihet mot andra hinder:

Även ekonomiska bördor avses, om dessa är så tunga att "verksamhetens fortsättande icke kan anses ekonomiskt berättigat". TF hindrar inte en skatt som drabbar alla skrifter lika. Riksdagen har vidare godtagit att olika slag av tidningar behandlas olika då det gäller skyldighet att betala allmän varuskatt. "Allmänna nyhetstidningar" har undantagits från sådan skatt (10 § 1 mom. 7 i förordningen 1/12 1959 om allmän varuskatt). Enligt anvisningarna gäller detta undantag "sådana publikationer av dagspresskaraktär, som normalt utkomma med minst ett nummer varje vecka". Här görs alltså skillnad mellan sådana veckotidningar som är av dagspresskaraktär och andra veckotidningar. Från

veckopressens sida har man gjort gällande att statsmakterna här har gjort ett avsteg från förbudet mot hinder "på grund av skrifts innehåll". Skillnaden finns kvar i det för 1968 års riksdag framlagda förslaget till förordning om mervärdesskatt. — — — Hur skall man bedöma det fallet att statsmakterna subventionerar tidningar eller andra tryckta skrifter och därigenom påverkar konkurrensförhållandena?

Det kan fastslås att generella subventioner inte förbjuds av TF. Vissa selektiva subventioner faller också utanför TF:s förbud mot hinder därför att de delas ut oberoende av skrifternas innehåll. Så torde vara fallet med den subvention som kan ligga i att postverket, som det påstås, distribuerar dagstidningar för avgifter som inte täcker kostnaderna. Visserligen anlitas posten mest av tidningar av vissa slag. Men det är i varje fall inte fråga om någon innehållsmässig diskriminering.

I motiven till stadgandet om hinder (1: 2: 2 TF) sade fördragande departementschefen att stadgandet inte åsyftade statliga stödåtgärder till förmån för vissa opinionsbildande publikationer. (Prop. 1948: 230 s. 111). I betänkandet "Dagstidningarnas ekonomiska villkor" (SOU 1965: 22) föreslogs ett statligt stöd åt dagspressen vilket skulle utgå till de politiska partierna i proportion till dessas styrka och av partierna fördelas till tidningar. Anordningen kritiserades från juristhåll såsom tvivelaktig från tryckfrihetsrättslig synpunkt, men justitieministern avfärdade i riksdagen dubierna såsom "funderingar".

Erik Holmberg granskade på begäran av 1967 års pressutredning dess förslag som framlades i betänkandet Dagspressens situation (SOU 1968: 48) från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter. Hans synpunkter beträffande förslaget om samdistributionsrabatt sammanfattas på följande sätt:

Det synes osannolikt att samdistributionsrabatten någon gång skulle få en så stark negativ verkan för ett tidningsföretag att den, kvantitativt sett, fyller de krav som måste ställas för att rabatten skulle vara ett hinder i TF:s mening för någon skrift som inte får del av rabatten. Förslaget är vidare så konstruerat att den tidning som skulle få sitt läge försämrat av rabatten — regelmässigt den största tidningen på orten — antingen kan hindra att samdistribution ordnas eller kan få del av stödet. I båda fallen blir resultatet att något hinder inte kan anses ha blivit rest för denna tidning.

I ett par hänseenden har jag angivit undantagsfall i vilka en tidning teoretiskt skulle kunna råka i svårigheter som följd av att andra tidningar får distributionsrabatt. Jag har syftat dels på en tidning som är ensam på orten och därför inte kan ingå i någon samdistribution, dels på en- eller tvådagartidningar som väl kan delta i samdistribution men som inte får del av någon rabatt. Härvidlag har jag uttalat den uppfattningen att det inte torde föreligga vad TF syftar på med förbudet mot hinder "på grund av skrifts innehåll". Emellertid har jag ifrågasatt om man inte möjligen borde ställa strängare krav på en samhällelig stödåtgärd än vad TF bjuder. Med en sådan tankegång, som inte kan stödjas på TF, har jag väckt tanken att rabatt borde utgå även i dessa undantagsfall.

I fråga om förslaget att inrätta en pressens lånefond blev Holmbergs slutsats att en lånefond utformad enligt pressutredningens förslag måste anses godtagbar från tryckfrihetsrättslig synpunkt, i varje fall om det i reglementet för fonden föreskrivs att prövningen av låneansökningar inte får påverkas av sökandetidningens politiska inriktning eller ställningstaganden i särskilda frågor.

I ett den 3 mars 1965 till Vectu (Veckopressektionen inom Svenska Tidningsutgivareföreningen) avgivet yttrande om "Skatt på tidningar, tidskrifter och andra tryckalster" anför *Björn Kjellin* bl. a. följande:

Om man mot bakgrunden av dessa uttalanden under förarbetena till tryckfrihetsförordningen frågar sig i vad mån en skatt kan utgöra ett hinder som enligt tryckfrihetsförordningen icke får uppställas för tryckning, utgivning eller spridning, kan man väl i de flesta fall anta att en skatt icke kan betecknas som ett sådant hinder. I varje fall synes man helt kunna utesluta en skatt som är ställd i relation till i vad mån verksamheten är inkomstbringande och blott avser en procentuell andel av vinsten. Är skatten däremot av typen varuskatt beror svaret på skattens omfattning och verkningar. Man kan icke anta att en sådan skatt under alla förhållanden går fri från anmärkning ur tryckfrihetssynpunkt. I motiven till den nya tryckfrihetsförordningen (betänkande s. 211) har uttryckligen angivits att de ekonomiska verkningarna måste tilläggas betydelse. Är dessa av så ingripande verkan att verksamhetens fortsättande icke kan anses ekonomiskt berättigat, bör hinder i den mening tryckfrihetsförordningen anger anses föreligga.

En förutsättning för att en skatt, som sålunda skapar ett hinder för tryckning, utgivning och spridning av skriften skall anses stridande mot tryckfrihetsförordningen är emellertid också att detta hinder uppställs på grund av skriftens innehåll. Om beskattningen — för att här angiva ett extremt exempel — införes i syfte att undertrycka missshagliga publikationer, som en diktatorisk regim vill befria sig från, samtidigt som andra för regimen mera välbehagliga publikationer subventioneras, är åtgärden klart grundlagsstridig. Det är emellertid uppenbarligen mera vanskligt att i andra mindre extrema fall, som man praktiskt sett kan ha att räkna med, klart angiva var gränsen går mellan ett lagligt och ett olagligt skattebeslut. Vissa uttalanden i propositionen angående tillåtligheten av en ur försörjningssynpunkt påkallad pappersransonering, ger vid handen att departementschefen icke var främmande för tanken att en viss avvägning kunde göras mellan olika grupper av publikationer med hänsyn till deras egenskap av nyhetsorgan, förströelselitteratur eller vetenskapligt arbete, under förutsättning dock att det därvid icke gjordes någon åtskillnad mellan särskilda publikationer på grund av deras politiska inriktning eller ställningstagande i särskilda frågor. På samma ställe betonade emellertid departementschefen att dylika åtgärder otvivelaktigt erbjuder stora möjligheter till missbruk och att det är av synnerlig vikt att stadgandets syfte att skapa ett skydd för yttrandefriheten noga beaktas.

Även om man alltså med tanke på detta motivuttalande icke bestämt kan påstå att utformningen av den nuvarande varuskatten på denna punkt strider mot tryckfrihetsförordningen, är det uppenbart att redan

en avsevärd höjning av varuskattens procenttal kan göra frågan mera tveksam. Om man i förväg kan bedöma att denna höjning, såsom en säker och mycket sannolik effekt, får till resultat att vissa publikationer måste nedläggas, kan det icke uteslutas att en uppfattning att detta resultat är önskvärt inverkar på beslutet. Syftet med åtgärden kan vara sammansatt. Ett huvudsyfte att få in mer pengar i statskassan kan vara förenat med ett sekundärt syfte att en del publikationer, som betraktas som icke önskvärda, skall förkvävas av den höjda skatten. Det är härvid icke möjligt att enbart beakta syftet hos någon bestämd person. Det räcker i detta hänseende icke med sinnets renhet hos t. ex. finansministern för att göra åtgärden oantastlig ur tryckfrihetssynpunkt. Redan möjligheten att i åtgärden kan inläggas ett sekundärt syfte att förkväva vissa publikationer gör åtgärden tvelaktig.

Ur dessa synpunkter kan det icke nog framhållas att man bör undvika alla åtgärder vilkas förenlighet med grundlagen ens kan ifrågasättas. Varje avsteg från en strikt och odiskutabel grundlagstolkning utgör en fara för efterföljd. Varje uppmjukning av skyddet för tryckfriheten är ett farligt exempel, som kan återopas i framtiden, då striden måhända icke gäller statens skatteinkomster utan försvaret för en fri och demokratisk samhällsordning.

Därför är en skatteläggning som icke gör skillnad mellan olika typer eller grupper av publikationer att förorda.

Gustaf Petrén uttalar i PM den 5 april 1965 till Vectu angående beskattning av tryckta skrifter ur tryckfrihetsrättslig synpunkt bl. a.:

Ordet "fritt" i 1 kap. 1 § TF måste uppenbarligen tolkas mot bakgrund av vad — — — stadgas om hinder i 1 kap. 2 § TF. För att den frihet, varom talas i förstnämnda paragraf, skall anses vara åsidosatt, måste beskattningen ha nått en hög intensitet. Varje form av beskattning, som drabbar en rörelse för tryckning och utgivning av skrifter, kan givetvis ej anses såsom ett sådant hinder. Beskattningens intensitet måste vara sådan, att denna vid en objektiv bedömning framstår som ett verkligt hinder av i det närmaste prohibitiv art för skriftens utkommande, för att beskattningsreglerna skall vara att betrakta som oförenliga med nu ifrågavarande grundlagsstadgande. Denna gräns kan uppenbarligen icke fastläggas vid ett visst skatteprocenttal. I varje särskilt fall får bedömas om beskattningsregelns effekt blir den att friheten att yttra sig i tryckt skrift i realiteten eluderas. Där är därvidlag självfallet likgiltigt på vilket led beskattningen lägges, om på tryckningen, på utgivningen eller på spridningen. I praktiken har grundlagsenligheten av relativt lågprocentiga omsättningsskatter, uttagna i samband med spridning av böcker och andra tryckta publikationer, aldrig på allvar ifrågasatts.

Vad härefter gäller regeln i 1 kap. 2 § andra stycket TF — — — är denna mera preciserad än öppningsstadgandet i TF. Den gäller emellertid endast för det fall att åtgärd vidtages för att hindra skrifts tryckning, utgivning eller spridning på grund av skriftens innehåll. Hinder, som har sin grund i andra hänsyn, beröres ej av bestämmelsen, t. ex. spridningshinder, föranledda av hänsyn till allmän ordning på viss plats. Det är här att märka att, därest hinder av sist angivna art får mera obegränsad räckvidd, regler härom kan komma att strida mot det allmänna stadgandet i 1 kap. 1 § TF.

En beskattningsåtgärd, som riktar sig mot viss tryckt skrift på grund av dess innehåll, blir att bedöma enligt förevarande bestämmelse i 1 kap. 2 § TF. Med hänsyn till stadgandets mera precisa natur synes mig rimligt att hävda, att beskattningsåtgärder, som anknyter till skriftens innehåll, redan vid en lägre hindersam effekt än då det gäller generella ingripanden, måste betecknas som enligt 1 kap. 2 § otillåtna hinder. Det för alltför långt att påstå, att varje skatt, som lägges på vissa slag av tryckta skrifter på grund av dessa skrifers innehåll, är att anse såsom grundlagsstridig. Men så snart skatten får i något avseende hindrande verkan, uppkommer fråga om dess grundlagsenlighet.

Hur ter sig läget, därest man går den omvända vägen rent tekniskt, dvs. om man av fiskaliska skäl ålägger allt tryck en viss skatt, som icke kan anses utgöra ett tryckfrihetsrättsligt hinder enligt 1 kap. 1 § TF, och därefter undantager stora delar av detta skattelagda område alltefter skrifternas innehåll från skatt, så att i realiteten den generella skatten kommer att drabba blott en mindre del av området, vilket sålunda diskrimineras på grund av skrifternas mindre önskvärda innehåll? Detta förfaringsätt måste betecknas såsom lika angripbart, som om skatten lagts direkt på det med hänsyn till innehållet diskriminerade området.

En skattemässig differentiering mellan olika slag av tryckta skrifter med hänsyn till skrifternas innehåll inbjuder under alla omständigheter till uppmärksam granskning av åtgärden. TF vilar nämligen på den principiella uppfattning, som kommit till uttryck i det grundläggande stadgandet i 1 kap. 1 § TF, att tryckfriheten gäller "vad ämne som helst". Någon gradering mellan mer och mindre kvalificerade skrifter känner icke TF. Så länge tryckfrihetens gränser ej överskrides, bör alla skrifter enligt denna huvudtanke behandlas lika.

Sammanfattningsvis kan sägas att reglerna i TF är neutrala till beskattning av det tryckta ordet, så länge denna ej uppnår sådan intensitet, att det kan sägas i realiteten innebära att den grundlagsstadgade friheten att i tryckt skrift yttra sig sättes åsido.

Beskattningsregler, som träffar endast vissa slag av tryckta skrifter på grund av deras innehåll, måste anses oförenliga med grundlagsbestämmelserna i 1 kap. 2 § TF, så snart de kan sägas utgöra ett mera påtagligt hinder för tryckning, utgivning och spridning av skrifterna ifråga.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför i yttrande över pressutredningens betänkande (SOU 1965: 22):

Departementschefens uttalande i anledning av tidningsutgivareföreningens påpekande bygger på den tankegången att vad som i sig själv kan betecknas som ett utnyttjande av tryckfriheten och alltså är ett i tryckfrihetsförordningen medgivet förfarande aldrig kan utgöra ett av tryckfrihetsförordningen förbjudet hinder mot tryckning, utgivning eller spridning. Man kan här jämföra med det fallet att en skrift utgives av myndighet och helt bekostas av statliga medel. Det kan då icke göras gällande att denna utgivning genom att ta vinden ur seglen för en redan utgiven tryckt skrift skulle strida mot den angivna bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen. Icke heller kan det eljest i regel hävdas att bidrag som lämnas av allmänna medel till skrifts tryckning och utgivning utgör ett otillåtet hinder för tryckning, utgivning och spridning av annan skrift. Vid stadgandets tolkning måste emellertid samtidigt beaktas vad

departementschefen uttalade om att en ur försörjningssynpunkt påkallad pappersransonering kan anses förenlig med tryckfrihetsförordningen endast om någon åtskillnad icke göres mellan särskilda publikationer på grund av deras politiska inriktning eller ställningstagande i andra frågor.

På samma sätt som en pappersransonering gäller att andra åtgärder av ekonomisk innebörd, t. ex. en skatt eller en höjning av posttaxorna, kan vara grundlagsstridig, om vid dess tillämpning skillnad göres mellan olika publikationer på grund av deras politiska inriktning eller eljest på grund av deras innehåll — förutsatt att den ekonomiska effekten av åtgärden är av sådan omfattning att åtgärden ur denna synpunkt kan anses som ett hinder mot publikationens utgivning. Detsamma måste gälla om den vidtagna åtgärden väl formellt är av generell natur men vissa publikationer genom en subventionering, fördelad efter politiska grunder, undgår verkningarna, medan andra, som ej får sådana subventioner, av åtgärden hindras att utkomma. Genom en sådan kombination av fördyrande åtgärder och en statlig subventionering av vissa skrifter kan man tydligen nå just den effekt som bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen riktar sig mot.