

Ot. meld. nr. 1.
(1950)

**Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning
i enkelte fremmede land m. v.**

Innhold:

	Side
I. Innledende bemerkninger	3
II. Krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land	4
<i>Storbritannia</i>	4
I. Martial Law. Fullmaktslovgivning	4
II. Forvaring	6
III. Behandlingen av straffesaker ved særdomstol	8
IV. Pressekontroll	9
V. Utrenskning av upålitelige elementer fra statstjenesten	10
<i>Nederland</i>	10
Krigstilstand	11
Beleiringstilstand	12
Ny kriselovgivning	13
<i>Belgia</i>	14
<i>Sveits</i>	16
I. Konstitusjonell nødrett. Fullmaktslovgivning	16
II. Kontroll med pressen og nyhetstjenesten	17
III. Sikringstiltak overfor mistenkelige personer	19
IV. Behandling av straffesaker ved militærdomstol	19
V. Utrenskning av upålitelige elementer fra statstjenesten	20
<i>Danmark</i>	20
<i>Finnland</i>	23
<i>Sverige</i>	28
Vedlegg 1: Lag 9. januar 1940 om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m.	29
» 2: Tryckfrihetsförordningens § 6 (lydelse av 20. juni 1941)	30
» 3: Lag 20. juni 1941 med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara	31
» 4: Förordning av 1. mars 1940 om förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m. m.	32
III. Uttalelser om proposisjonsutkastet fra Politimesteren i Oslo, Forsvarsdepartementet (Forsvarsstaben) og Utenriksdepartementet	33
I. Politimesteren i Oslo	33
II. Forsvarsdepartementet (Forsvarsstaben)	35
III. Utenriksdepartementet	40

Ot. meld. nr. 1.

(1950)

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet 27. oktober 1950,
godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.*

(Foredratt av statsråd O. C. Gundersen.)

I. Innledende bemerkninger.

I den offentlige diskusjon omkring forslaget til lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og lignende forhold (Ot. prp. nr. 78 — 1950) har spørsmålet om stillingen på dette område i utenlandsk lovgivning vært sterkt fremme. Proposisjonen inneholder visstnok en rekke opplysninger om fremmed rett, særlig når det gjelder internering og pressekontroll, jfr. s. 33—34 og s. 38—40; og den henviser til den delvis mere utførlige fremstilling av utenlandsk lovgivning i innstillingen fra den såkalte «Christensen-komite» av 1939 (s. 9—11). Men allikevel har størsteparten av de innlegg som er fremkommet, gitt uttrykk for misforståelse av eller manglende kjennskap til krigslovgivningen i andre, oss nærstående, land. Det synes å være alt for lite kjent at de fleste demokratiske land i Vest-Europa for tiden har — eller under siste krig opprettholdt — krigs- og unntakslovgivning i hovedsaken svarende til det foreliggende lovforslag. Og det gir i alminnelighet anledning til forbauselse, om ikke likefram manglende tiltro, når det opplyses at enkelte land, særlig Storbritannia og Sverige, endog til dels har hatt mere vidtgående lovbestemmelser enn de som nå er brakt i forslag hos oss.

Det nevnte forhold henger antagelig sammen med at proposisjonens opplysninger om utenlandsk rett er nokså spredte og tilfældige.

Hertil kommer at det delvis henvises til en eldre komitéinnstilling som er mindre lett tilgjengelig for almenheten.

For å bote på forholdet og gi forslaget til krigslov den rette bakgrunn, internasjonalt sett, har departementet ment at det vil være nyttig å legge fram en samlet og mere utførlig fremstilling av krigs- og unntakslovgivningen i de viktigste demokratiske stater i Europa. Av hensyn til den knappe tid har man måttet begrense seg til Storbritannia, Nederland, Belgia, Sveits, Danmark, Finland og Sverige.

Opplysningene bygger fortrinnsvis på materiale innhentet gjennom Utenriksdepartementet fra våre ambassader og legasjoner i utlandet. Fremstillingen er ikke begrenset til bare å omfatte den aktuelt gjeldende rett. I den utstrekning man har funnet det av interesse har man også tatt med opplysninger om lovregler som gjaldt under krigen 1939—1945, men som senere helt eller delvis er falt bort. Unntaksvis har man også berørt lovgivningen fra den første verdenskrig. Forslag til ny eller utvidet krigslovgivning har man ment har krav på særskilt oppmerksomhet, selv om de ennå ikke er vedtatt. Et slikt lovforslag er for tiden under behandling av Generalstatene (nasjonalforsamlingen) i Nederland, og det ligger nær å tro at forberedende arbeider på dette område også er satt i gang i andre land.

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

Rammen for fremstillingen er angitt ved de emner som er særskilt omhandlet i forslaget i Ot. prp. nr. 78 (1950). Det ville selvsagt føre for langt å gi en fullstendig utredning angående det samlede kompleks av krigs- og beredskapslover i vedkommende land. Hvor man har kunnet henvise til et samlet eksposé, utarbeidet av myndighetene i vedkommende land, — det gjelder Danmark, Finland og Sverige — har man likevel ikke funnet å burde foreta strykninger.

For å motvirke de feil og misforståelser som lett kan innsnike seg i fremstillinger av denne art, har man lagt vekt på i størst mulig utstrekning å gjengi de viktigste lovtekster — så langt man har funnet det praktisk — på originalspråket.

Etter at Ot. prp. nr. 78 (1950) var fremlagt 25. august d. å., er det kommet inn til departementet flere viktige, supplerende uttalelser om lovforslaget, således fra politistyrer i Oslo, Forsvarsdepartementet (Forsvarsstaben) og Utenriksdepartementet.

Departementet har ment at disse bør bringes til Stortingets kunnskap i forbindelse med den foreliggende sak. De er inntatt nedenfor under avsnitt III.

II. Krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land.

Storbritannia.

I. Martial Law. Fullmaktslovgivning.

Nødrettsprinsippet kjennes også i engelsk statsrett. Etter Common Law anses Kongen for å ha rett (prerogative) til om nødvendig, uten hjemmel i eller på tvers av lovgivningen, å treffe alle tiltak som er påkrevd for å verge landet mot en truende ytre eller indre fare. Det tradisjonelle vilkår er at det hersker «state of war». Heri ligger imidlertid ikke at det skal være »krig» i vanlig forstand. Det er nok at situasjonen er så farefull at den ikke kan møtes med de maktmidler som statsmakten ordinært har til sin rådighet. Utøvelsen av denne nødrettslige kompetanse har i praksis vært markert ved proklamerings av såkalt «Martial Law». Det har da som regel vært overlatt til de militære myndigheter, evt. gjennom nødsforordninger, å opprettholde ro og orden i vedkommende område. Håndhevelsen av nødsforordningene overfor sivilbefolkningen har da gjerne funnet sted ved

militær domstol (Courts Martial, military Courts). I koloniene og dominions har det helt opp til våre dager en rekke ganger vært proklamert Martial Law under opptøyer og uroligheter. I Irland ble det gjort bl. a. under urolighetene etter første verdenskrig.

I England har Martial Law ikke vært proklamert i løpet av de siste århundrer. I stedet har regjeringen under farefulle situasjoner kunnet støtte seg til særskilte fullmaktslover vedtatt av Parlamentet. Ved utbruddet av første verdenskrig ble det således vedtatt en lov om rikets forsvar, The Defence of the Realm Act, som senere samme år ble avløst av The Defence of the Realm Consolidation Act 1914. Disse lover ga bl. a. Regjeringen en helt alminnelig adgang til å utferdige bestemmelser med lovs kraft til trygging av den offentlige sikkerhet og rikets forsvar.

Under den annen verdenskrig var regjeringens fullmakter ennå mer omfattende. De støttet seg til Emergency Powers (Defence) Act av 14. august 1939. Lovens § 1¹ hadde — etter den nedenfor nevnte endringslov av 1. august 1940 — slikt innhold:

¹ I.—(1) Subject to the provisions of this section, His Majesty may by Order in Council make such Regulations (in this Act referred to as «Defence Regulations») as appear to him to be necessary or expedient for securing the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order and the efficient prosecution of any war in which His Majesty may be engaged, and for maintaining supplies and services essential to the life of the community.

(2) Without prejudice to the generality of the powers conferred by the preceding subsection, Defence Regulations may, so far as appears to His Majesty in Council to be necessary or expedient for any of the purposes mentioned in that subsection, —

(a) make provision for the detention of persons whose detention appears to the Secretary of State to be expedient in the interests of the public safety or the defence of realm;

(aa) make provision for the apprehension and punishment of offenders and for their trial by such courts, not being courts martial, and in accordance with such procedure as may be provided for by the Regulations, and for the proceedings of such courts being subject to such review as may be so provided for, so, however, that provision shall be made for such proceedings being reviewed by not less than three persons who hold or have held high judicial office, in all cases in which sentence of death is passed, and in such other circumstances as may be provided by the Regulations;

(b) authorise —

(i) the taking of possession or control, on behalf of His Majesty, of any property or undertaking;

«1. På vilkår som angitt i denne paragraf kan Kongen ved regjeringsbeslutning utferdige slike forskrifter (Defence Regulations som han finner nødvendige eller hensiktsmessige for å trygge den offentlige sikkerhet, rikets forsvar, opprettholdelse av ro og orden og den effektive gjennomføring av kriger som landet måtte være innviklet i samt for å opprettholde forsyninger og tjenester som er av livsviktig betydning for samfunnet.

2. Når vilkårene etter foregående ledd er til stede kan det bl. a. gis forskrifter om:

- a) om forvaring (detention) av personer som etter departementets mening bør holdes i forvaring av hensyn til den offentlige sikkerhet eller rikets forsvar;
- aa) om pågrepelse av og straff overfor forbrytere og om at de skal settes under tiltale ved slike domstoler (ikke militærdomstoler) og etter slike regler som måtte bli bestemt ved Regulations. Går en slik domstols avgjørelse ut på dødsstraff, skal den prøves av et kollegium på minst 3 personer som innehar eller har innehatt fremtredende juridisk stilling. For øvrig skal det fastsettes i Regulation i hvilken utstrekning og etter hvilke regler overprøvelse skal finne sted.
- b) bemyndigelse til
 - (i) å vareta på statens vegne besittelsen av eller kontrollen over eiendom eller bedrift av hvilken som helst art;
 - (ii) å rekvirere eiendom av hvilken som helst art, dog ikke fast gods;
- c) bemyndigelse til husundersøkelser; og
- d) endring av lover, at lover midlertidig skal settes ut av kraft eller anvendes med eller uten innskrenkning.

(ii) the acquisition, on behalf of His Majesty, of any property other than land;

(c) authorise the entering and search of any premises; and

(d) provide for amending any enactment, for suspending the operation of any enactment, and for applying any enactment with or without modification.

(3) Defence Regulations may provide for empowering such authorities, persons or classes of persons as may be specified in the Regulations to make orders, rules and byelaws for any of the purposes for which such Regulations are authorised by this Act to be made, and may contain such incidental and supplementary provisions as appear to His Majesty in Council to be necessary or expedient for the purposes of the Regulations.

(4) A Defence Regulation, and any order, rule or byelaw duly made in pursuance of such a Regulation, shall have effect notwithstanding anything inconsistent therewith contained in any enactment other than this Act or in any instrument having effect by virtue of any enactment other than this Act.

(5) Nothing in this section shall authorise the imposition of any form of compulsory naval, military or air force service or any form of industrial conscription, or the making of provision for the trial by courts martial of persons not being persons subject to the Naval Discipline Act, to military law or to the Air Force Act.

(6) In this section the expression «enactment» includes any enactment of the Parliament of Northern Ireland.»

3. Defence Regulations kan bemyndige nærmere bestemte myndigheter eller personer til å treffe vedtak og gi forskrifter for slike formål som loven gir anledning til å tilgodese. De kan også inneholde slike gjennomføringsforskrifter som Kongen anser nødvendige eller hensiktsmessige.

4. Så vel Defence Regulations som bestemmelser og forskrifter lovlig gitt i medhold av dem, gjelder uten hensyn til hva lovgivningen ellers bestemmer.

5. Med hjemmel i denne paragraf kan det ikke gis bestemmelser om utskrivning til tvungen militærtjeneste eller tvungen tjeneste i industrien. Heller ikke kan det treffes bestemmelse om at straffesaker mot sivilpersoner skal behandles ved militær domstol.

6. Med «lovgivning» menes i denne paragraf også lover gitt av Parlamentet i Nord-Irland.»

Etter lovens § 8 skulle Defence Regulations vedtatt av regjeringen snarest mulig forelegges for Parlamentet. De opphørte å gjelde hvis både Underhuset og Overhuset gjorde vedtak om dette innen 28 dager etter foreleggelsen.

Etter § 2 kunne Finansdepartementet — i forbindelse med gjennomføringen av kontrollordninger i h. t. Defence Regulation — fastsette a v g i f t e r. Disse opphørte dog å gjelde hvis de ikke innen 28 dager ble positivt godkjent av Underhuset.

§ 9 forbeholdt Kongen hans rett etter «prerogativet» (jfr. ovenfor) i tillegg til de fullmakter han fikk ved loven.

Lovens område ble vesentlig utvidet ved en tilleggs-lov av 22. mai 1940, populært kalt «Everything and Everybody Act».¹ Kongen fikk her fullmakt til — uten hensyn til de begrensninger som var angitt i den opprinnelige lovtekst — å gi Defence Regulations om plikt for enhver til å stille seg selv, sine tjenester og sin eiendom til disposisjon for Regjeringen, når slike regler etter Kongens skjønn var nødvendige eller hensiktsmessige for å trygge den offentlige sikkerhet, rikets forsvar, opprettholdelsen av den offentlige orden eller for en effektiv krigføring eller for å opprettholde forsyninger og tjenester av livsviktig betydning for samfunnet.

¹ I.—(1) The Powers conferred on His Majesty by the Emergency Powers (Defence) Act, 1939, (hereinafter referred to as the «principal Act»), shall, notwithstanding anything in that Act, include Power by Order in Council to make such Defence Regulations making provision for requiring persons to place themselves, their services, and their property at the disposal of His Majesty, as appear to him to be necessary or expedient for securing the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order, or the efficient prosecution of any war in which His Majesty may be engaged, or for maintaining supplies or services essential to the life of the community.

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

Ytterligere en tilleggslov ble vedtatt den 1. august 1940. Om denne henvises til avsnitt III nedenfor.

En meget vesentlig del av den omfattende kriselovgivning i England 1939—1945 bygget på Defence Regulations og andre bestemmelser utferdiget av administrasjonen i h. t. Emergency Powers (Defence) Acts 1939 og 1940. Lovene opphørte å gjelde i februar 1946, men en rekke av de bestemmelser som var gitt i h. t. dem, har vært gitt fortsatt gyldighet ved nye lover.

Mens den britiske regjerings krigsfullmakter således har vært særskilt vedtatt for hver krig, finnes det med sikte på i n d r e kriser en p e r m a n e n t lov, hvis fullmaktsbestemmelser blir effektive når unntakstilstand (state of emergency) er erklært. Dette er E m e r g e n c y P o w e r s A c t (1920), som ble vedtatt under inntrykk av streikeurolighetene etter første verdenskrig. Vilkårene for at unntakstilstand skal kunne erklæres er angitt i lovens § 1 nr. 1 som har følgende innhold:¹

«Når Kongen er av den oppfatning at det blir foretatt eller er umiddelbar fare for at det vil bli foretatt handlinger som etter sin art og betydning er egnet — gjennom forstyrrelse av kommunikasjonene eller av tilførselene av matvarer, vann, brennstoff eller elektrisk kraft — å berøve samfunnet eller en vesentlig del av samfunnet viktige livsfornødenheter, kan Kongen proklamere at unntakstilstand eksisterer.

En slik proklamasjon har ikke virkning for mer enn en måned, medmindre den blir gjen tatt før eller etter utløpet av denne frist.»

Etter lovens § 1 nr. 2 skal proklamasjonen øyeblikkelig meddeles Parlamentet. Er dette ikke samlet, skal det sammenkalles innen 5 dager og sitte sammen så lenge unntakstilstanden varer.

Etter § 2² kan Kongen — så lenge proklamasjonen om unntakstilstand står ved lag — ved regjeringsbeslutning gi forskrifter for å sikre tilgangen av livsfornødenheter til sam-

funnet. En statsråd eller en annen person på det offentliges vegne kan bemyndiges til å treffe de nødvendige tiltak for å opprettholde ro og orden, for å sikre og regulere tilførselene av matvarer, vann, brennstoff, elektrisitet og andre livsfornødenheter, for å opprettholde kommunikasjonene og for ethvert annet formål av livsviktig betydning for samfunnet og den offentlige sikkerhet. Kongen kan også gi de nødvendige gjennomføringsforskrifter for at tiltak som nevnt skal bli effektive. Det er dog tatt uttrykkelig forbehold om at bestemmelsen ikke skal kunne brukes til tvungen utskrivning til militær eller sivil tjeneste. Heller ikke skal det å delta i streik eller på fredelig måte oppfordre til streik kunne erklæres for en ulovlig handling.

Forskrifter utferdiget etter den her nevnte bestemmelse skal snarest mulig forelegges for Parlamentet, og trer ut av kraft 7 dager etter foreleggelsen, dersom ikke både Underhuset og Overhuset treffer bestemmelse om at de fortsatt skal gjelde.

Emergency Power Act (1920) har vært brukt flere ganger under streikeuroligheter, sist under storstreiken i 1949.

II. Forvaring.

I England gjelder som konstitusjonelt prinsipp («Habeas Corpus») at den som — av hvilken som helst grunn — blir tatt i fengslig forvaring, kan kreve domstolenes avgjørelse av hvor vidt vilkårene for fengsling foreligger. Denne regel har dog fra tid til annen vært satt midlertidig ut av kraft med sikte på å åpne adgang til administrativ internering som sikringstiltak under indre eller ytre kriser. I tidligere tider skjedde det ved såkalte «Ha-

Council, by Order, to make regulations for securing the essentials of life to the community, and those regulations may confer or impose on a Secretary of State or other Government department, or any other persons in His Majesty's service or acting on His Majesty's behalf, such powers and duties as His Majesty may deem necessary for the preservation of the peace, for securing and regulating the supply and distribution of food, water, fuel, light, and other necessities, for maintaining the means of transit or locomotion, and for any other purposes essential to the public safety and the life of the community, and may make such provisions incidental to the powers aforesaid as may appear to His Majesty to be required for making the exercise of those powers effective:

Provided that nothing in this Act shall be construed to authorise the making of any regulations imposing any form of compulsory military service or industrial conscription:

Provided also that no such regulation shall make it an offence for any person or persons to take part in a strike, or peacefully to persuade any other person or persons to take part in a strike.

¹ If at any time it appears to His Majesty that any action has been taken or is immediately threatened by any persons or body of persons of such a nature and on so extensive a scale as to be calculated, by interfering with the supply and distribution of food, water, fuel, or light, or with the means of locomotion, to deprive the community, or any substantial portion of the community, of the essentials of life, His Majesty may, by proclamation (hereinafter referred to as a proclamation of emergency) declare that a state of emergency exists.

No such proclamation shall be in force for more than one month, without prejudice to the issue of another proclamation at or before the end of that period.

² — (1) Where a proclamation of emergency has been made, and so long as the proclamation is in force, it shall be lawful for His Majesty in

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

beas Corpus Suspension Acts», som i alminnelighet ble gitt for ett og ett år av gangen. Under de to siste verdenskriger har det vært gjort unntak fra Habeas Corpus-regelen i h. t. den alminnelige kriselovgivning (jfr. foran under I).

Under krigen 1939—1945 fantes disse regler i den kjente Defence Regulation 18 b, utferdiget like etter krigsutbruddet med hjemmel i Emergency Power (Defence) Act 1939. Bestemmelsenes avsnitt 1¹ hadde slikt innhold:

«Hvis departementet har rimelig grunn til å tro at noen person er av fiendtlig avstamning eller har forbindelse med fienden eller nylig har hatt befattning med virksomhet farlig for den offentlige sikkerhet eller rikets forsvar eller med forberedelse av eller oppfordring til slik virksomhet, og departementet av den grunn anser det nødvendig å ha vedkommende under kontroll, kan det treffe bestemmelse om at han skal holdes i fengslig forvaring.»

Den 22. mai 1940 ble det tilføyet et nytt avsnitt 1 A² av slikt innhold:

Hvis departementet har rimelig grunn til å tro at noen person er eller har vært medlem av slik organisasjon som nevnt nedenfor eller deltar eller har deltatt aktivt til fremme av en slik organisasjons formål, og departementet anser det nødvendig å ha ham under kontroll, kan det treffe bestemmelse om at han skal holdes i fengslig forvaring.

En organisasjon går inn under denne bestemmelse når departementet finner

¹ If the Secretary of State has reasonable cause to believe any person to be of hostile origin or associations or to have been recently concerned in acts prejudicial to the public safety or the defence of the realm, or in the preparation or instigation of such acts, and that by reason thereof it is necessary to exercise control over him, he may make an order against that person directing that he be detained.

² If the Secretary of State has reasonable cause to believe any person to have been or to be a member of, or to have been or to be active in the furtherance of the objects of, any such organisation as is hereinafter mentioned, and that it is necessary to exercise control over him, he may make an order against that person directing that he be detained.

The organisations hereinbefore referred to are any organisation as respects which the Secretary of State is satisfied that either —

- (a) the organisation is subject to foreign influence or control, or
- (b) the persons in control of the organisation have or have had associations with persons concerned in the government of, or sympathies with the system of government of, any Power with which His Majesty is at war, and in either case that there is danger of the utilisation of the organisation for purposes prejudicial to the public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order, the efficient prosecution of any war in which His Majesty may be engaged, or the maintenance of supplies or services essential to the life of the community.

a) at organisasjonen er under fiendtlig innflytelse eller kontroll, eller

b) at de personer som står i spissen for organisasjonen har eller har hatt forbindelse med personer i ledende stilling i en fiendtlig stat, eller at de har eller har hatt sympati med regjeringssystemet i en slik stat.

I begge tilfelle er det et vilkår at departementet finner at det er fare for at organisasjonen kan bli tatt i bruk for formål som er farlige for den offentlige sikkerhet, rikets forsvar, opprettholdelsen av ro og orden, en effektiv krigføring eller opprettholdelsen av forsyninger og tjenester av livsviktig betydning for samfunnet.»

Det er på det rene at disse bestemmelser tok sikte på «The British Union of Fascists».

Som nytt avsnitt 1 B³ ble den 19. september 1940 tilføyet:

«Hvis departementet har rimelig grunn til å tro

a) at noen som for tiden oppholder seg på område som nedenfor nevnt, nylig har foretatt seg noe som gir grunn til å tro at han vil yte bistand til fienden eller hvis det samme må antas fordi han nylig i skrift eller tale har gitt uttrykk for sympati med fienden, og

b) at det av den grunn er nødvendig å ha vedkommende person under kontroll, kan departementet bestemme at vedkommende person skal holdes i fengslig forvaring.

Departementet kan fastsette at denne bestemmelse skal gjelde for områder hvor det anses nødvendig eller formålstjenlig på grunn av pågående eller ventet fiendtlig angrep.»

Etter avsnitt 2⁴ kunne departementet bestemme at forvaringen skulle byttes om med andre sikringstiltak av nærmere angitt art, så-

³ If the Secretary of State has reasonable cause to believe —

(a) that the recent conduct of any person for the time being in an area to which this paragraph applies, or any words recently written or spoken by such a person expressing sympathy with the enemy, indicates or indicate that that person is likely to assist the enemy; and

(b) that by reason thereof it is necessary to exercise control over that person; he may make an order against that person directing that he be detained.

The Secretary of State may by order apply this paragraph to any area to which he thinks it necessary or expedient that this paragraph should apply, having regard to any actual or immediately apprehended enemy action.

⁴ At any time after an order has been made against any person under this Regulation, the Secretary of State may direct that the operation of the order be suspended subject to such conditions —

- (a) prohibiting or restricting the possession or use by that person of any specified articles;
- (b) imposing upon him such restrictions as may be specified in the direction in respect of his employment or business, in respect of the place of his residence, and in respect of his association or communication with other persons;

ledes forbud mot bestemt oppholdssted, eller bestemt virksomhet eller mot å ha forbindelse med bestemte personer, portforbud til bestemte tider, pålegg om meldeplikt m. v.

Etter avsnitt 3—4 skulle det være en eller flere rådgivende komitéer, hvis medlemmer ble oppnevnt av departementet. Den som tiltaket gikk ut over, kunne klage til komitéen, som hadde plikt til å sørge for at vedkommende fikk legge sitt syn fram for departementet.

Etter avsnitt 6 skulle departementet minst en gang hver måned sende melding til Parlamentet om de forføyninger som var truffet i henhold til bestemmelsene (herunder om antallet av internerte personer) og om antallet av de saker hvor vedkommende komités råd ikke var fulgt.

Interneringsbestemmelsene ble brukt i betydelig utstrekning. Spørsmålet om lovligheten av departementets skjønn med hensyn til vilkårene for internering, ble flere ganger forelagt domstolene, som imidlertid ikke anså seg kompetente til å prøve denne side av saken.

III. Behandling av straffesaker ved særdomstol.

Som nevnt foran under I kjennes i britisk rettshistorie mange eksempler på at håndhevelsen av ro og orden overfor sivilbefolkningen har vært overlatt til militære domstoler når Martial Law har vært proklamert. De militære domstoler har da også kunnet avsi dødsdom.

Emergency Powers (Defence) Act 1939 ga ikke hjemmel for militær rettergang overfor sivilpersoner (jfr. § 1 nr. 5). Men den var ikke til hinder for at slik rettergang i tilfelle ble instituert på grunnlag av Kongens alminnelige «prerogativ», jfr. § 9. Ved «The Treachery Act» av 23. mai 1940, som innførte dødsstraff for visse arter av

bistand til fienden, ble det uttrykkelig bestemt at pådømmelse skulle skje ved militærdomstol (court martial). De handlinger det gjaldt var angitt i lovens § 1¹, som hadde slikt innhold:

«Hvis noen i hensikt å yte bistand til fienden foretar, forsøker å foreta eller slutter forbund med andre om å foreta en handling som tar sikte på — eller sannsynligvis vil komme til — å bistå fienden i hans militære operasjoner, å hindre våre egne militæroperasjoner eller å sette menneskeliv i fare, skal han straffes med døden.»

Loven skulle ikke kunne anvendes overfor handlinger foretatt etter at det ved bestemmelse av Kongen var fastslått at det ikke lenger eksisterte noen nødssituasjon av den art som hadde foranlediget lovens utferdigelse.

Ved en lov av 1. august 1940 om endring i og tillegg til The Emergency Powers (Defence) Act (1939) fikk Kongen myndighet til å fastsette at så vel militærpersoner som sivilpersoner kunne settes under tiltale ved særdomstoler (special courts not being courts martial), når under fiendtlig angrep eller fare for slikt angrep den militære situasjon var slik at det ansåes nødvendig å gjennomføre en raskere strafferettspleie enn den ordinære prosessordning ga anledning til.² I henhold til denne lov ble det ved «The Defence (War Zone Courts) Regulations, 1940» gitt utførlige regler om «krigssone-domstoler» (war zone courts).

Disse domstoler skulle kunne opprettes innen «krigssoner», som forutsattes avdelt ved fiendtlig angrep eller fare for slikt angrep. En krigssonedomstol skulle bestå av en rettsformann, oppnevnt av Lord Chancellor, og to meddommere som skulle tas av et utvalg oppnevnt av departementet. Formannen skulle være dommer i Supreme Court eller fylle vilkårene for å være commissioner of assize. Meddommerne skulle være fredsdommere (justices of the peace). Krigssonedomstolen skulle pådøm-

- (c) prohibiting him from being out of doors between such hours as may be so specified, except under the authority of a written permit granted by such authority or person as may be so specified;
- (d) requiring him to notify his movements in such manner, at such times, and to such authority or person as may be so specified;
- (e) prohibiting him from travelling except in accordance with permission given to him by such authority or person as may be so specified,

as the Secretary of State thinks fit; and the Secretary of State may revoke any such direction if he is satisfied that the person against whom the order was made has failed to observe any condition so imposed, or that the operation of the order can no longer remain suspended without detriment to the public safety or the defence of the realm.

¹ If, with intent to help the enemy, any person does, or attempts or conspires with any other person to do, any act which is designed or likely to give assistance to the naval, military or air operations of the enemy, to impede such operations of His Majesty's forces, or to endanger life, he shall be guilty of felony and shall on conviction suffer death.

² «... include power to make provision for securing that, where by reason of recent or immediately apprehended enemy action the military situation is such as to require that criminal justice should be administered more speedily than would be practicable by the ordinary courts, persons, whether or not subject to the Naval Discipline Act, to military law, or to the Air Force Act, may, in such circumstances as may be provided by the Regulations, be tried by such special courts, not being courts martial, as may be so provided.»

me alle straffesaker som ellers hørte under de ordinære domstoler, når det gjaldt handlinger foretatt innen vedkommende krigssone. Dette gjaldt dog ikke mindre alvorlige forgåelser (not indictable offences), med mindre det ble truffet særskilt vedtak om det av en offiser av nærmere bestemt rang. I alle tilfelle kunne krigssonedomstolen selv beslutte å overføre saken til behandling ved de ordinære domstoler. Med hensyn til vitneplikt og bevisføring skulle samme regler gjelde som ved de ordinære domstoler. For øvrig skulle rettergangsreglene fastsettes av Lord Chancellor, som herunder ikke skulle være bundet av vanlige prosessregler. I den utstrekning forholdet ikke var regulert ved slike forskrifter av Lord Chancellor, skulle det tilligge rettsformannen å bestemme hvilke rettergangsregler domstolen skulle følge. Krigssonedomstolens avgjørelser skulle i alminnelighet være endelige, men skulle prøves av en ankenemnd under følgende alternative vilkår: a) Hvis noen var dømt til døden eller til fengsel i 7 år eller mer; b) hvis rettsformannen erklærte at saken var av særlig vanskelighet eller at den av andre grunner burde være gjenstand for prøvelse. Uavhengig av disse regler skulle departementet av eget tiltak kunne beordre overprøvelse ved ankenemnda. Denne skulle oppnevnes av Lord Chancellor og bestå av 3 jurister i fremtredende stilling eller som tidligere hadde innehatt slik stilling. Ankenemnda skulle ha myndighet både til å frifinne (hvis den fant at skyldsspørsmålet var uriktig avgjort eller at det var begått rettergangsfeil) og til å nedsette straffen. — Med sikte på mulige avsperringssituasjoner skulle departementets og Lord Chancellors myndighet etter bestemmelsene kunne delegeres til lokale representanter for regjeringen (a Regional Com-misioner).

Bestemmelsene om krigssonedomstoler kom aldri til anvendelse.

IV. Pressekontroll.

Med hjemmel i Emergency Powers (Defence) Act 1939 ble det under siste krig gitt flere Defence Regulations av betydning for pressens stilling.

Regulation nr. 3 av 4. september 1939 inneholdt detaljerte bestemmelser med sikte på å hindre at fienden mottok opplysninger av militær betydning. Iflg. bestemmelsens bokstav f. var det generelt forbudt å offentliggjøre eller på annen måte kommunisere stoff (matter) av hvilken som helst art, hvis det kunne gi fienden opplysninger som ville være — eller kunne tenkes å være — av direkte eller indirekte verdi for ham. Samme

Regulation innførte forbud mot offentliggjøring av forhandlingene under hemmelige Parlamentsmøter. En senere Regulation, 39 B.A., satte straff for forsettlig offentliggjøring av meddelelser eller uttalelser angående krig som kunne bevirke skrekk eller motløshet. — Overtredelse av disse bestemmelser medførte straff. Det tillå domstolene å avgjøre om overtredelse hadde funnet sted.

De her nevnte bestemmelser tok sikte på nyhetsstoff og andre opplysninger av faktisk art.

Forsvarsfiendtlig agitasjon og andre skadelige opinionsytringer kunne under visse vilkår rammes etter Regulation 39 B, hvis avsnitt 1 inneholdt et alminnelig forbud mot forsøk på påvirkning av opinionen ute eller hjemme ved falske opplysninger, falske erklæringer eller falske dokumenter. Avsnitt 2¹ lød slik:

«Hvis departementet antar at det er nødvendig å hindre eller innføre restriksjoner mot at det i United Kingdom blir offentliggjort noe som etter departementets mening er egnet til å sette forholdet mellom United Kingdom og andre stater eller handelsforbindelsen mellom den britiske regjering og privatfolk i andre land i fare, kan departementet bestemme at nærværende paragraf skal bringes til anvendelse, og når den er brakt til anvendelse, kan det utferdiges slike bestemmelser som anses nødvendige eller ønskelige for å hindre at slike ting som foran nevnt blir offentliggjort uten samtykke av nærmere bestemte myndigheter og på slike vilkår som vedkommende myndighet fastsetter.»

Videre kunne slik agitasjon m. v. rammes etter Regulation 2 C, utferdiget 9. mai 1940. Dennes avsnitt 1—2² hadde slikt innhold:

¹ If at any time the Secretary of State is satisfied that it is necessary to prevent or restrict the publication in the United Kingdom of matters of which the publication or unrestricted publication, as the case may be, would or might, in his opinion, be prejudicial to the relations between the United Kingdom and any country outside the United Kingdom, or to any transactions in process of being effected, or proposed to be effected, between His Majesty's Government in the United Kingdom and persons in any other country, he may by order bring this paragraph into operation, and while this paragraph is in operation the Secretary of State may give such directions as appear to him necessary or expedient for the purpose of prohibiting the publication of any such matters as aforesaid specified in the directions except with the permission of such authority or person as may be so specified and subject to any conditions which may be imposed by that authority or person.

² 2 C. Corruption of public morale.
— (1) If it appears to the Secretary of State that any person is concerned in the systematic publication of matter which is, in the opinion of the Secretary of State, calculated to foment opposition to the prosecution to a successful issue

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

«Hvis departementet er av den oppfatning at noen systematisk befatter seg med å offentliggjøre stoff som etter departementets mening tar sikte på å skape motstand mot at krigen blir ført til en seierrik avslutning og at alvorlige skadevirkninger vil kunne oppstå om vedkommende fortsetter med dette, kan departementet la forkynne for ham et varsel som gjør ham oppmerksom på forholdet og advarer om at straffesak vil kunne reises mot ham, hvis han for fremtiden befatter seg med offentliggjøring av slikt innhold som foran nevnt.

2) Hvis noen etter å ha fått forkynt slik advarsel som her nevnt, i ord eller skrift offentliggjør noe som tar sikte på å vekke motstand mot at krigen blir ført til en seierrik avslutning eller medvirker eller oppfordrer til slik offentliggjøring, kan han — uansett om innholdet ellers er av samme art som advarslen refererte seg til — straffes for overtredelse av denne regulation med fengsel inntil 7 år eller bøter inntil 500 £ eller med begge deler.

Straff etter denne bestemmelse kommer ikke til anvendelse hvis det godtgjøres at tiltalte ikke hadde til hensikt å vekke motstand mot krigen og ikke hadde noen rimelig grunn til å tro at det som ble offentliggjort var egnet til å vekke slik motstand.»

Den 29. mai 1940 ble det som avsnitt 2 D gitt et tillegg til de her nevnte bestemmelser med sikte på å gi administrasjonen adgang til å stanse illojale aviser. Tilleggsbestemmelsen¹ hadde følgende innhold:

of any war in which His Majesty is engaged, and that serious mischief may be caused by subsequent publications of a similar character, the Secretary of State may cause to be served upon that person a notice in writing drawing his attention to the matter objected to and warning him that if he is concerned in any future publication of matter calculated to foment such opposition as aforesaid he will become liable to prosecution under this Regulation.

(2) If, after such a warning as aforesaid has been served upon any person, that person publishes, whether orally or otherwise, any matter calculated to foment opposition to the prosecution to a successful issue of any war in which His Majesty is engaged, or aids abets, counsels or procures the publication of such matter, then, whether or not the matter is of a similar character to the matter in respect of which the warning was given, that person shall be guilty of an offence against this Regulation and shall on conviction on indictment, be liable to penal servitude for a term not exceeding seven years or to a fine not exceeding five hundred pounds, or to both such penal servitude and such fine;

Provided that it shall be a defence to any prosecution in respect of a contravention of this paragraph to prove that the person by whom the offence is alleged to have been committed had no intent to foment opposition to the prosecution to a successful issue of any war in which His Majesty is engaged, and had no reasonable cause to believe that the matter published was calculated to foment such opposition.

¹ 2D. Control of newspapers. —

(1) If the Secretary of State is satisfied that there is in any newspaper, a systematic publication of matter which is, in his opinion, calculated to foment opposition to the prosecution to a success-

«1) Hvis departementet er av den oppfatning at en avis systematisk offentliggjør stoff som etter departementets mening tar sikte på å vekke motstand mot at krigen føres til en seierrik avslutning, kan det treffe tiltak etter denne Regulation overfor vedkommende avis.

2) Det er forbudt å trykke, utgi eller distribuere noen avis som det er truffet tiltak overfor etter denne Regulation eller å medvirke til slike handlinger.

3) Hvis det treffes tiltak overfor en navngitt avis etter denne Regulation, skal tiltaket ikke bare ha virkning overfor aviser som utgis under samme navn, men også overfor aviser som måtte bli utgitt under annet navn, hvis de i noen henseende må ses som en fortsettelse av eller erstatning for den avis som tiltaket gjaldt.»

Med hjemmel i denne bestemmelse ble kommunistavisene «The Daily Worker» og «Week» stanset fra januar 1941 til august 1942.

For øvrig lyktes det å oppnå et meget godt samarbeid mellom pressen og den offentlige informasjonstjeneste, og det ble bare i liten utstrekning nødvendig å bringe de foran siterte bestemmelser til anvendelse.

V. Utrenskning av upålitelige elementer fra statstjenesten.

I 1948 ble det fra regjeringens side satt i gang en aksjon for å få kommunister og nazister fjernet fra nøkkelstillinger i statsadministrasjonen. Til dette trengtes ingen lov, da statstjenestemennene i England ikke har noe lovfestet vern mot oppsigelse. Det ble opprettet et utvalg bestående av 3 tidligere embetsmenn til å granske de enkelte saker og gi innstilling til departementet. Avgjørelsen lå imidlertid hos vedkommende departementssjef uten rekurs til domstolene.

Nederland.

Reglene om unntakstilstand i Nederland bygget opprinnelig på de franske dekreter av 8./10. juli 1791 og 24. desember 1811 som under Napoleonskrigene var gjort gjeldende også for Nederland. De ble fortsatt

ful issue of any war in which His Majesty is engaged, he may by order apply the provisions of this Regulation to that newspaper.

(2) No person shall print, publish or distribute, or be in any way concerned in the printing, publication or distribution of any newspaper to which this Regulation applies.

(3) An order of the Secretary of State under this Regulation specifying a newspaper by name shall have effect not only with respect to any newspaper published under that name but with respect to any newspaper published under any other name if the publication thereof is in any respect in continuation of, or in substitution for, the publication of the newspaper named in the order.

brukt etter landets frigjøring i 1815, således da de provinser som utgjør det nåværende Belgia gjorde opprør i 1830—31, men det gjorde seg etterhvert gjeldende tvil både om bestemmelsenes innhold og rekkevidde og om hvorvidt de overhodet fremdeles hadde gyldighet. For å skape klarhet og fastere former ble det ved forfatningsrevisjonen i 1887 opptatt uttrykkelige bestemmelser i grunnloven om krigs- og beleiringstilstand. Bestemmelsene finnes nå i art. 195 som i omsetting lyder slik:

«For å opprettholde den ytre eller indre sikkerhet kan det av Kongen eller etter fullmakt fra ham i enhver del av riksområdet erklæres krigs- eller beleiringstilstand. Lovgivningen fastsetter hvordan og i hvilke tilfelle dette kan skje, og bestemmer virkningene.

Ved bestemmelsen herav kan det fastsettes at de borgerlige myndigheters forfatningsmessige beføyelser med hensyn til den offentlige orden og politiet helt eller delvis skal gå over til de militære og at de borgerlige myndigheter skal være underordnet de militære.

Herunder kan det ennvidere gjøres avvik fra grunnlovens artikler 7, 9, 165 og 166.

I tilfelle av krig kan det også gjøres avvik fra § 163 første ledd.»

De bestemmelser i den nederlandske grunnlov som lovgivningsmakten etter foranstående har fått fullmakt til å suspendere under krigs- og kriseforhold, angår de grunnleggende borgerlige frihetsrettigheter, nemlig pressefrihet (art. 7), forenings- og samlingsfrihet (art. 9), frihet for «husinkvisisjoner» (art. 165) og posthemmeligheten (art. 166). Bestemmelsene i art. 163 første ledd, som det ifølge art. 195 siste punktum kan gjøres unntak fra i krigstilfelle, fastsetter at «ingen mot sin vilje kan unndras den for ham lovlig fastsatte dommer.» (Formålet er å hindre overføring til militære retter eller andre særdomstoler).

Ved en grunnlovsbestemmelse av 1948 er det til vedkommende kapitel i grunnloven (Kap. 10: Om forsvaret) føyet en ny artikkel 196 som «i hensikt å opprettholde den indre og ytre sikkerhet» under «ekstraordinære forhold» åpner adgang til overføring av ordens- og politimyndighet fra de vanlige borgerlige organer til «andre borgerlige statsmyndigheter». Regelen i art. 195 tredje ledd om adgang til å fravike visse nærmere angitte bestemmelser i grunnloven, gjelder også i dette tilfelle.

Til gjennomføring av bestemmelsene i grunnlovens art. 195 er det ved lov av 23. mai 1899 utferdiget regler om vilkårene for og virkningene av krigs- og beleiringstilstand. Med hensyn til vilkårene for erklæring av krigs- eller beleiringstilstand fastsetter loven at slik erklæring kan avgis

- «1. Når det er oppstått krig eller krigsfare;
2. når indre uroligheter setter rikets eller en del av rikets indre eller ytre sikkerhet i overhengende fare.» (art. 1).

Beslutningen treffes normalt av regjeringen, men hvis forbindelsen mellom en del av riksområdet og regjeringens sete er avskåret som følge av fiendtlig innfall eller indre uroligheter, kan den militære befalshavende i kongens navn erklære denne landsdel i beleiringstilstand (art. 2).

Beslutning om opphør av krigs- eller beleiringstilstand treffes til vanlig av regjeringen, men kan unntaksvis — når forbindelsen med regjeringen fremdeles er avskåret — treffes av den militære befalshavende (art. 3).

Med hensyn til nasjonalforsamlings medvirkning inneholdes følgende bestemmelse i lovens art. 5:

«Bortsett fra tilfelle av fiendtlig innfall, skal det straks fremlegges forslag for Generalstatene, slik at det kan bestemmes ved lov om krigs- eller beleiringstilstanden skal vedvare.

Har Generalstatenes kamre avsluttet sin samling, skal de straks innkalles av Oss (dvs. av Kongen).

Blir det ikke vedtatt noen lov, skal dette straks gjøres kjent for den militære befalshavende. Krigs- eller beleiringstilstanden anses i så fall opphørt fra den dag da det på vedkommende sted på den av den militære befalshavende bestemte måte er utgått kunngjøring herom. Slik kunngjøring skal uten opphold finne sted.

Når krigs- eller beleiringstilstand må forlenges etter opphøret av en krig, skal det etter fredsslutningen uten opphold legges frem et tilsvarende forslag for Generalstatene.»

Etter opphøret av krigs- eller beleiringstilstand skal det sendes melding til Generalstatene om det som er foretatt i henhold til den ekstraordinære myndighet som har vært utøvet av den militære befalshavende (art. 6).

Loven av 1899 skjelner skarpt mellom krigstilstand og beleiringstilstand og har et særskilt sett av regler for hver av de to former for unntakstilstand. Krigstilstand er den minst vidtgående av de to. De regler som gjelder for krigstilstand får i mangel av motsatt bestemmelse også anvendelse under beleiringstilstand, supplert med de særskilt strengere forskrifter, som gjelder for den sistnevnte.

1. Krigstilstand.

Krigstilstand medfører at den militære befalshavende får utstrakt forvaltningsmessig og lovgivende myndighet med hensyn til tiltak til opprettholdelse av ro og orden, tilveiebrin-

gelse av forsyninger, hjelpevirksomhet i anledning av luftangrep o. l. De stedlige sivile myndigheter har plikt til å gi ham alle nødvendige opplysninger, men de er ikke direkte underordnet, ennsi avløst av de militære (art. 9—10.). Et unntak gjelder for politiet og brannvesenet som stilles under kommando av de militære myndigheter. Den militære befalshavende treffer — etter å ha rådført seg med vedkommende sivile myndigheter — de tiltak som trenges for å sikre forsyninger for befolkningen og troppene. Til dette formål kan han kreve adgang til private hus m. v. og la foreta etterforskning og husundersøkelse (art. 11). Så fremt det ikke blir gitt bestemmelser om dette i lov, fastsetter den militære befalshavende i hvilken utstrekning befolkningen skal yte hjelp ved militære arbeider. Herunder kan han bl. a. bestemme at reglene i arbeidslovgivningen skal tre ut av kraft (art. 12). Den militære befalshavende kan om nødvendig endre eller fastsette nye regler for politiets og brannvesenets tjeneste. Om nødvendig kan han opprette et hemmelig politi til å etterforske og komme i forkjøpet forræderske anslag, sammensvergelses og forsøk på å komme i forbindelse med fienden (art. 13).

Den militære befalshavende er gitt uinnskrenket myndighet til å rydde av veien alle hindringer for et effektivt forsvar. For skade som herunder blir voldt, skal betales erstatning «medmindre noe annet er fastsatt ved lov eller overenskomst» (art. 15). For bruk av privat eiendom skal alltid betales erstatning, medmindre annet er avtalt (art. 16).

Om pressekontroll m. v. inneholder art. 18 følgende bestemmelse:

«Den militære befalshavende er bemyndiget til å forby offentliggjøring i pressen eller på annen måte av beretninger eller anførsler om militære tiltak som blir truffet i det område hvor det er erklært krigstilstand.

Forbudet kunngjøres på den måte som den militære befalshavende bestemmer.»

2. Beleiringstilstand.

Når det er erklært beleiringstilstand, blir det sivile embetsverk underordnet de militære myndigheter, og de sivile tjenestemenn plikter å adlyde den militære befalshavendes ordrer i den utstrekning som fastsettes ved kgl. instruks (art. 2). Den alminnelige plikt til på forhånd å rådføre seg med de sivile myndigheter som er foreskrevet for krigstilstand, gjelder ikke under beleiringstilstand. Den militære befalshavende kan av sikkerhetshensyn regulere adkomsten til og fra og samkvemmet innenfor det område hvor det er erklært beleiringstilstand (art.

23). Bortsett fra gudstjeneste kan ingen offentlige møter, sammenkomster eller opptog finne sted uten etter skriftlig samtykke fra den militære befalshavende (art. 25). Med hensyn til inngrep i den personlige frihet, internering m. v. fastsettes i art. 33:

«Den militære befalshavende kan forby personer hvis nærvær anses farlig for den alminnelige orden eller sikkerhet, å forbli i det område som er erklært i beleiringstilstand og kan fjerne dem derfra eller, om dette ikke er mulig, holde dem i forvaring.»

Om kontroll med presse, post, telegraf og telefon fastsetter art. 37—38:

«Art. 37. Den militære befalshavende kan treffe innskrenkende bestemmelser om eller helt forby trykning, utgivelse, utbredelse, oppslag eller omsetning av skrifter eller tegninger. Beslutningen kunngjøres på den måte som den militære befalshavende bestemmer.

Art. 38. Den militære befalshavende har rådighet over post-, telegraf- og telefonverket og kan endre de lovregler som gjelder for post-, telegraf- og telefontjenesten i den utstrekning militære hensyn krever det.

Den militære befalshavende kan likeledes åpne og gjøre seg kjent med alt som er betrudd posten eller andre befordringsmidler, således også telegrafene.»

I henhold til disse bestemmelser kan etableres såvel pressesensur som sensur av post, telegraf m. v.

Den militære befalshavende kan kreve adgang overalt og kan foranstalte etterforskning og husundersøkelse (art. 39).

Sivile som oppholder seg i et område hvor det råder beleiringstilstand, kan nektes å forlate dette dersom det antas at de kan være til nytte for forsvaret og de kan endog, om nødvendig, innlemmes i de vepnede styrker (art. 35—36).

Loven inneholder ingen bestemmelser som medfører at sivilbefolkningen blir undergitt militær jurisdiksjon eller andre særdomstoler. Men det følger av særskilte bestemmelser i den nederlandske militære straffelovgivning at krigsrettene under beleiringstilstand får en meget omfattende myndighet til å pådømme også forbrytelser som er begått av sivile. Den nevnte ekstraordinære militære jurisdiksjon omfatter:

1) Enhver som har begått forbrytelser mot rikets sikkerhet eller mot Kongen eller medlemmer av kongehuset eller en hvilken som helst forbrytelse som er omhandlet i den militære straffelov.

2) Enhver som har begått en straffbar handling når de borgerlige domstoler er ute av stand til å ta seg av saken.

Krigsrettene er i felt utelukkende besatt med

militære. Anke til overordnet instans kan avskjæres og erstattes i så fall av en bekreftelse av dommen av øverstkommanderende.

3. Ny kriselovgivning.

Våren 1950 har den nederlandske regjering lagt frem et lovforslag for Generalstatene om bestemmelser til gjennomføring av den nye art. 196 i grunnloven, jfr. ovenfor. Forslaget hvis tittel er «lov om ekstraordinære beføyelser for de sivile myndigheter», kan ventes behandlet av 2net kammer i nær fremtid. Kort gjengitt går forslaget ut på å åpne adgang til innføring av sivil unntakstilstand, i motsetning til den sterkt militært pregede krigs- og beleiringstilstand som er hjemlet i krigsloven av 1899. Det har vært ansett ønskelig å kunne nytte det bestående sivile administrasjonsapparat også under farlige og ekstraordinære forhold, i stedet for som nå i vesentlig utstrekning å overlate oppgaven til militærvesenet. Krigsloven forutsettes inntil videre opprettholdt, men det er tanken senere å søke gjennomført en sammenarbeiding. Formålet med de foreslåtte nye lovbestemmelser er å styrke de sivile myndigheters handledyktighet under en krisesituasjon. Dette søkes oppnådd dels ved å gjennomføre en sentralisering av ledelsen, også i forhold til de kommunale myndigheter, dels — og fortrinnsvis — ved å utstyre de sivile myndigheter med ekstraordinære maktmidler stort sett svarende til dem som de militære allerede fikk ved loven av 1899.

Lovutkastet innfører 2 former for sivil unntakstilstand: En mildere form, øket beredskap (verhoogde waakzaamheid), og en mere inngripende form, sivil unntakstilstand (burgerlijke uitzonderingstoestand). Vilkårene for å innføre den ene eller den annen, som i grunnlovens art. 196 er angitt ved det løse og omfattende uttrykk «ekstraordinære forhold (buitengewone omstandigheden)», er iflg. art. 1 at det er inntrådt «opprør, uroligheter eller lignende forstyrrelse av den offentlige orden, ro eller sikkerhet eller foreligger alvorlig frykt for at slike tilstander skal oppstå». Det er ikke nødvendig at urolighetene m. v. omfatter hele riket; de kan også være begrenset til en del av dette. Erklæringen avgis av Dronningen etter foredrag av ministerpresidenten, idet det samtidig bestemmes hvilket område tilstanden skal omfatte (art. 2 nr. 1).

Øket beredskap er i motivene til lovutkastet forutsatt i alminnelighet å ville være en forholdsvis kortvarig tilstand. Den er i samsvarende hermed i art. 4 nr. 1 begrenset til 30 dager, men kan forlenges, hver gang for 30

dager. Tilstanden kan uttrykkelig oppheves tidligere og bortfaller av seg selv dersom det inntrer sivil unntakstilstand, krigs- eller beleiringstilstand. Det beror helt på regjeringens skjønn om det skal etableres øket beredskap og noen medvirkning av nasjonalforsamlingen er ikke forutsatt. Derimot skal det etterpå sendes melding om det som har vært foretatt i henhold til de særskilte fullmakter i loven. Virkningene av øket beredskap er forholdsvis lite inngripende og består først og fremst i at de stedlige forvaltningsmyndigheter, så vel statlige som kommunale, blir undergitt direktiver av innenriksministeren når det gjelder håndhevelse av ro og orden. Sjefen for rikspolitiet blir likeledes undergitt instruks, fastsatt av innenriksministeren i samråd med justisministeren (art. 10). Det kan likevel gjøres visse inngrep i den personlige frihet, således bl. a. for et nærmere angitt tidsrom forbyes at bestemte filmer blir forevist offentlig eller i nærvær av mer enn 25 personer (art. 12). Videre kan adgangen til opphold på offentlig sted begrenses, og personer som det er alvorlig grunn til å mistenke for å ville bringe den offentlige orden, ro eller sikkerhet i fare, kan pålegges å forlate visse områder eller forbyes å begi seg til eller å vende tilbake hit (art. 13 nr. 1).

Når det er erklært sivil unntakstilstand, skal det snarest mulig legges frem lovforslag for Generalstatene til bekreftelse av vedtaket. Er Generalstatene ikke samlet, skal de øyeblikkelig innkalles til ekstraordinær samling. Blir forslaget trukket tilbake eller ikke vedtatt, skal unntakstilstanden bringes til opphør senest 4 dager deretter (art. 6). Sivil unntakstilstand opphører ellers, foruten ved særskilte vedtak av regjeringen, ved inntredelse av krigs- eller beleiringstilstand (art. 7). Det skal sendes melding til Generalstatene på samme måte som ved opphør av øket beredskap, jfr. ovenfor.

Bestemmelsene om virkningene av øket beredskap gjelder også under sivil unntakstilstand, men i tillegg hertil er det gitt særskilte regler om en rekke vidtgående beføyelser for sentraladministrasjonen og de stedlige sivile myndigheter. Administrativt sett er å merke at innenriksministeren ikke lenger er innskrenket til å gi direktiver og instruks, men kan overta den stedlige forvaltning for så vidt angår opprettholdelsen av ro og orden (art. 15). Hovedtyngden i bestemmelsene vedkommer imidlertid innskrenkningen i borgernes rettigheter. Bestemmelsen om adgang til å forby visse filmforestillinger er gjentatt i en skjerpet form (art. 17); det er åpnet adgang til sensur av (eller forbud mot) trykte skrifter omtrent svarende til

den som gjelder under beleiringstilstand (art. 18; brev m. v. som er betrodd til posten eller andre kommunikasjonsmidler, kan beslaglegges, åpnes, undersøkes, tilbakeholdes, helt eller delvis ødelegges eller gjøres uleselig (art. 19); offentlige møter og sammenkomster — bortsett fra gudstjeneste — og private sammenkomster av flere enn 10 personer kan gjøres avhengig av forutgående skriftlig tillatelse (art. 20); det kan uten rettslig beslutning foranstaltes kropp- og husundersøkelse, om nødvendig under anvendelse av makt (art. 21—22); enhver gjenstand som det er skjellig grunn til å tro skal brukes ved forstyrrelse av den offentlige ro og orden, kan beslaglegges og undersøkes og bruken av den forbys eller innskrenkes; innehaveren kan klage til innenriksministeren, men har ingen rekurs til domstolene (art. 23). Med hensyn til internering av mistenkte fastsettes i utkastets art. 24:

«1. Innenriksministeren og — hvis det er nødvendig å handle straks — fylkesmennene (commissaris in de province) er bemyndiget til å ta i forvaring enhver person som det er skjellig grunn til å mistenke for å ville bringe den offentlig orden, ro eller sikkerhet i fare.

2. Om enhver forvaring skal det straks gis melding til innenriksministeren. Hvis forvaringen er skjedd etter ordre fra en fylkesmann, skal det samtidig gis opplysning om grunnen til forvaringen.

3. Ved enhver forvaring skal det — i samsvarende med regler fastsatt av innenriksministeren etter samråd med justisministeren — i nødvendig utstrekning sørges for bevoktning og tilsyn med gods som tilhører den som er tatt i forvaring eller er betrodd til hans omsorg.

4. Den som er tatt i forvaring kan inngi klage til innenriksministeren.

5. Før han avgjør klagesaken, skal innenriksministeren innhente uttalelse fra et råd hvis medlemmer oppnevnes av Oss (o: Dronningen) etter foredrag av ministerpresidenten.

6. Hvis innenriksministeren ikke er enig i en uttalelse fra rådet som anbefaler løslatelse, skal han legge saken frem for ministerpresidenten.

7. Nærmere regler om rådets sammensetning og virksomhet fastsettes av Oss etter foredrag av ministerpresidenten.

8. Innenriksministeren fastsetter etter samråd med justisministeren hvor forvaringen skal finne sted.

9. Administrasjonen av de innretninger der forvaring foregår, så vel som omsorgen for dem som er tatt i forvaring, påligger justisministeren.

10. Den som er tatt i forvaring skal settes i frihet så snart som dette etter innenriksministerens skjønn er mulig. Til løslatelsen kan det knyttes vilkår.

11. Innenriksministeren gir etter samråd med justisministeren nærmere regler angående utøvelsen av den myndighet som er omhandlet under nr. 1. Reglene kunngjøres på den måte som innenriksministeren bestemmer.»

Belgia.

Den belgiske grunnlov av 7. februar 1831 inneholder ingen bestemmelse om krigs- eller beleiringstilstand. Tvertimot har den i art. 130 en bestemmelse som synes å danne en likefrem forfatningsmessig hindring mot innføring av enhver form for unntakstilstand. Den nevnte artikkel lyder slik:

«Forfatningen kan hverken helt eller delvis midlertidig settes ut av kraft.»

Det fremgår av ordskiftet i den grunnlovgivende forsamling i forbindelse med vedtakelsen av denne artikkel at forholdet til de gjeldende lovregler om unntakstilstand (de franske dekreter av 8./10. juli 1791 og 24. desember 1811, jfr. instruksjon av 11. januar 1815) ble berørt, men det kom ikke klart til uttrykk om disse skulle anses bortfalt eller ikke. Faktisk er resultatet blitt at man, dels på fortolkningsvei, dels med støtte i nødrettslige betraktninger har akseptert at grunnloven ikke er til hinder for lovregler om etablering av krigs- og beleiringstilstand.

Umiddelbart etter utbruddet av krigen 1914—1918 ble det under henvisning til den ovennevnte eldre lovgivning ved kgl. resolusjon gjort vedtak om innføring av krigs- og beleiringstilstand i visse områder. Mangelen på tidsmessige forskrifter om virkningene herav, og i forbindelse hermed den alminnelige uklarhet m. h. t. bestemmelsenes gyldighet, fremtvang imidlertid utferdigelsen 11. oktober 1916 av en særskilt lov om krigs- og beleiringstilstand.

Loven skjelner mellom krigstilstand og beleiringstilstand. Krigstilstand inntreffer i og med at det faktisk foregår krigshandlinger eller i tilfelle fra en forutgående mobilisering dersom en slik har funnet sted, jfr. lov 15. juni 1899 art. 58:

«Krigstid regnes å begynne fra den dag som ved kgl. vedtak er fastsatt for mobilisering av hæren. Den opphører fra den dag da hæren ved kgl. vedtak igjen er besluttet satt på fredsfoot.»

Når det gjelder krigstilstand blir det naturlig ikke spørsmål om noe direkte vedtak av statsmaktene.

Beleiringstilstand derimot, som for øvrig forutsetter at det allerede foreligger krigstilstand, inntreffer og opphører bare i henhold til særskilt vedtak, som treffes av Kongen i statsråd. Medvirkning av nasjonalforsamlingen er ikke foreskrevet.

Lovens avsnitt III inneholder fellesregler for krigs- og beleiringstilstand. Det gis her bestemmelser om utvi-

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

dede fullmakter for Kongen og de militære myndigheter, om kontroll med trykte skrifter, rekvisisjon av eiendom og arbeidskraft m. v.

Med hensyn til pressekontroll o. l. fastsettes i art. 8:

«Det er forbudt å utgi aviser, brosjyrer, skriftstykker, tegninger eller bilder som er egnet til å begunstige fienden eller å øve skadelig innflytelse på hærens og befolkningens moral. Det samme gjelder utspredelse på hvilken som helst måte av opplysninger og meddelelser av den nevnte art på steder der offentlige møter finner sted.

Regjeringen har fullmakt til å treffe de nødvendige tiltak for å hindre at aviser, brosjyrer, skriftstykker, tegninger eller bilder som er egnet til å begunstige fienden eller å øve skadelig innflytelse på hærens eller befolkningens moral, blir innført, omsatt, falholdt og utdelt.»

Artikkelens annet ledd åpner, som det ses, regjeringen adgang til å etablere forhåndssensur, og slik sensur ble da også ved overfallet på Belgia under den siste krig etablert ved kgl. resolusjon av 10. mai 1940 «angående opprettelse av en forebyggende sensur under den rådende beleiringstilstand».

Særskilt om beleiringstilstand gjelder ifølge lovens avsnitt IV bl. a. følgende:

Det ordinære sivile embetsverks beføyelser så vel m. h. t. politivesenet og den offentlige orden som når det gjelder kommunikasjonsmidlene, kan utøves av krigsministeren eller, etter direktiver fra ham og på hans ansvar, av de militære myndigheter som utpekes av Kongen (art. 3).

Angående forskjellige innskrenkninger i den personlige frihet m. v. fastsetter art. 4:

«I områder hvor det er beleiringstilstand, kan de militære myndigheter som særskilt er utpekt til dette, etter direktiver fra krigsministeren og på hans ansvar:

1) Fjerne fra steder hvor de kan volde skade: tidligere straffdømte personer og personer som mistenkes for å ha forbindelse med fienden; utlendinger; enhver person hvis nærvær er egnet til å skade krigsoperasjonene.

2) La tjenestemennene ved den militære sikkerhetstjenestes rettspoliti og ved gendarmeriet foreta kroppsvistasjon og ransakning ved dag og natt av borgernes boliger. — — —

4) Hindre sammenkomster som er egnet til å vekke eller vedlikeholde uorden.

5) Overvåke, tilbakeholde og beslaglegge korrespondanse.

Disse beføyelser kan bare utøves i hensikt å trygge det nasjonale forsvar og hærens sikkerhet.»

— — —

Til belysning av den forfatningsmessige side vedkommende de gjengitte bestemmelser i loven av 1916 hitettes følgende artikler fra den belgiske grunnlov:

«Art. 8. Ingen kan mot sin vilje unndras den for ham fastsatte dommer.

Art. 10. Boligen er ukrenkelig. Ingen husundersøkelse må finne sted uten i lovbestemt tilfelle og på den i lovgivningen foreskrevne måte.

Art. 14. Religionsfrihet, fri offentlig religionsutøvelse og frihet til å ytre sin mening om hvilken som helst gjenstand skal være tilsikret, dog slik at rettsbrudd begått under utnyttelsen av disse friheter skal kunne være gjenstand for rettsforfølgning.

Art. 18. Pressen er fri. Sensur skal aldri kunne innføres. Det kan ikke kreves sikkerhetsstillelse av forfattere, utgivere eller trykkere.

Når forfatteren er kjent og har fast bopel i Belgia, kan utgiveren, trykkeren og forhandleren ikke strafferettslig forfølges.

Art. 19. Belgiske borgere har rett til å komme sammen fredelig og uten våpen, forutsatt at de retter seg etter de lovbestemmelser som regulerer utøvelsen av denne rett. En forutgående offentlig godkjenning kan ikke oppstilles som vilkår.

Art. 22. Brevhemmeligheten er ukrenkelig.

Når det gjelder brev som er betrodd til postverket, fastsetter lovgivningen hvilke tjenestemenn som skal være ansvarlig for brudd på brevhemmeligheten.»

I tilslutning til krigsloven av 1916 ble det ved utbruddet av verdenskrigen 1939—1945 den 7. september 1939 vedtatt en særskilt fullmaktslov som ga regjeringen meget omfattende myndighet m. h. t. tiltak for å trygge landets sikkerhet. Denne lov falt bort 28. februar 1947.

Loven av 11. oktober 1916 inneholdt opprinnelig i art. 7 en bestemmelse om overføring til militær jurisdiksjon av forbrytelser mot statens sikkerhet (code pénal art. 101—136) samt organiserte almenfarlige forbrytelser (code pénal art. 322—326) begått av sivile. Bestemmelsen var opprinnelig plasert i avsnittet om fellesregler for krigs- og beleiringstilstand. Ved en senere lov av 16. november 1918 ble den imidlertid gitt plass som art. 6 i lovens daværende avsnitt II og fikk følgende bare anvendelse under beleiringstilstand. Ved lov av 30. april 1919 ble bestemmelsen opphevet, og adgangen til — under krigs- og beleiringstilstand — å innføre sivile forbrytelser under militær jurisdiksjon var etter dette i mellomkrigstiden undergitt de alminnelige bestemmelser i den militære straffeprosesslovgivning. I henhold til endringslov, senest av 19. juli 1934, omfattet den militære jurisdiksjon over sivilpersoner i krigstid foruten spioner «enhver gjerningsmann eller medvirker til en forbrytelse omhandlet i kap. II i første avsnitt av straffelovens 2nen bok», dvs. forgåelse mot statens ytre sikkerhet. Dessuten trådte i h. t. § 20 i den militære rettergangslov av 15. juni 1899 de militære domstoler til i alle tilfelle hvor

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

saken på grunn av krigsforholdene ikke kunne bringes inn for de sivile domstoler, f. eks. fordi disse var satt ut av funksjon. Under den siste krig ble imidlertid de militære domstolers kompetense utvidet til å omfatte ikke bare forbrytelser mot statens sikkerhet, men de fleste straffbare handlinger som kunne skade rikets krigsinnsats, bl. a. åpenbaring av militære hemmeligheter, utdeling av propagandaskrifter, overtredelse av sensurbestemmelser, møteforbud m. v., jfr. lover av 26. og 27. mai 1944.

Sveits.

I. Konstitusjonell nødrett. Fullmaktslovgivning.

Den sveitsiske forbundsforfatning av 29. mai 1874 inneholder ingen bestemmelser om krigs- eller unntakstilstand. Den rådende oppfatning i sveitsisk statsrettsteori og statspraksis er imidlertid at det må anses som forfatningsmessig i krigs- og krisetider å instituere særlige regler, som både kan gjøre brudd på den kompetansefordeling mellom folket, kantonene og forbundsorganene som forfatningen foreskriver, og gjøre inngrep i de frihets- og sikkerhetsrettigheter som forfatningen tilsikrer borgerne. Grunnlaget for en særlig lovgivning i krigs- og krisetider søkes vanligvis i betraktninger om en utenom og ved siden av forfatningen eksisterende konstitusjonell nødrett. Enkelte statsrettsteoretikere og politikere har også ment å kunne finne støtte for en ekstraordinær krigs- og kriselovgivning i selve forfatningen. Når Edsforbundet har til formål å hevde fedrelandets uavhengighet utad, å håndheve ro og orden innad, å beskytte borgernes friheter og rettigheter, og å fremme alles vel (art. 2), og når forbundsforsamlingen har til plikt å treffe de nødvendige forholdsregler til vern om, og forbundsregjeringen skal våke over, rikets selvstendighet, uavhengighet, sikkerhet og nøytralitet og indre ro og orden (art. 85, nr. 6—7, og art. 102, nr. 8—10), må dette ses som uttrykk for at forfatningen pålegger forbundsorganene som deres første plikt å bevare staten, en plikt som om nødvendig får oppfylles under tilsidesettelse av forfatningens øvrige regler om kompetansefordeling og om frihetsrettigheter for borgerne.

Både den første og den annen verdenskrig førte i Sveits med seg en total omlegning av hele den konstitusjonelle ordning. Forbundsregjeringens stilling ble i høy grad styrket på bekostning av den myndighet som etter forfatningen normalt tilligger kantonene, forbundsforsamlingen og folket (ved referendum),

likesom borgerne måtte tåle betydelige inngrep i sine tilsikrede frihets- og sikkerhetsrettigheter til fordel for en utstrakt handlefrihet for regjeringen. Under begge kriger var det en fullmaktsbeslutning av forbundsforsamlingen som dannet det formelle grunnlag for den ekstraordinære myndighetsutøvelse. Fullmakten ble vedtatt i dagene omkring krigsutbruddet, henholdsvis 3. august 1914 og 30. august 1939. (Vedtagelsen skjedde etter forbundsregjeringens initiativ; prinsipiell motstand mot fullmaktene kom ikke til uttrykk i forbundsforsamlingen.)

Fullmaktsbeslutningene fra de to verdenskriger var overordentlig omfattende. De falt ikke bare innholdsmessig, men også ordlydende nesten fullstendig sammen. Den sentrale bestemmelse var artikkel 3:¹

«Forbundsforsamlingen bemyndiger forbundsregjeringen til å treffe alle forholdsregler som er nødvendige til bevarelse av Sveits sikkerhet, integritet og nøytralitet, til bevarelse av landets kreditt og økonomiske interesser og til vern om folkeforsyningen.»

Etter art. 4 hadde regjeringen fullmakt til å bruke de nødvendige pengemidler og til i tilfelle å oppta lån.

Som det fremgår er det tilstrekkelig at de tiltak som støtter seg på fullmakten er nødvendige (nécessaires) for at et av de i denne nevnte formål skal kunne gjennomføres. Det kreves således ikke at tiltakene er diktert av så sterke og presserende behov at den vanlige konstitusjonelle vei ikke kan følges. Selv når forbundsforsamlingen er samlet, er regjeringen berettiget til i full utstrekning å gjøre bruk av fullmakten. — I saklig henseende er fullmakten i prinsippet ubegrenset. Med støtte i denne kan regjeringen beslutte nær sagt hva som helst, den er ikke bundet hverken av forfatningen eller av formelle lover. Forbundsforsamlingen har gjennom sin fullmaktsbeslutning således ikke bare overlatt sine egne beføyelser til forbundsregjeringen, men også tillagt regjeringen beføyelser som etter konstitusjonen hører under folkets eller kantonenes kompetanseområde. — Også når det gjelder rekkevidde i tid er fullmakten i prinsippet ubegrenset. Den gjelder like til den blir opphevet ved en uttrykkelig beslutning. Heller ikke de beslutninger som regjeringen treffer i medhold av fullmakten (fullmaktsforordninger), er underkastet noen tidsmessig begrensning. De gjelder der-

¹ Den franske tekst til art. 3 i 1939-fullmakten er sålydende: «L'Assemblée fédérale donne au Conseil fédéral pouvoir et mandat de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, pour sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et pour assurer l'alimentation publique.»

for, med mindre noe annet uttrykkelig er fastsatt, til de blir opphevet ved en ny bestemmelse.

Fullmakten kunne som nevnt nyttes også når forbundsforsamlingen var samlet. Men forbundsforsamlingen kunne når som helst oppheve de forordninger som var utferdiget. Regjeringen skulle til hver samling (o: hvert halvår) fremlegge en redegjørelse for sine fullmaktsforordninger. En permanent kommisjon opprettet av forbundsforsamlingen hadde til oppgave å granske regjeringens redegjørelser. Regjeringen skulle så vidt mulig rådspørre kommisjonen før viktige tiltak ble truffet.

Både 1914- og 1939-fullmaktene ble av forbundsforsamlingen vedtatt i slike former at de var unndratt referendum. (Det kan i denne forbindelse nevnes at det etter krigen er vedtatt et tillegg til forfatningens art. 89, hvor etter ekstraordinære fullmakter for regjeringen skal være undergitt det fakultative referendum, dvs. at folkeavstemning må avholdes hvis det kreves av 8 kantoner eller 30 000 velgere.)

Forbundsregjeringen har under begge verdenskriger gjort utstrakt bruk av sine ekstraordinære fullmakter; faktisk ble den vesentlige del av den rettsskapende virksomhet i Sveits i krigstiden utøvet av regjeringen på grunnlag av fullmakten. Fullmaktsforordningene var meget tallrike, og de grep på mange områder dypt inn i bestående samfunnsforhold og brøt med mange tilvante rettsforestillinger. Den alminnelige handlefrihet ble sterkt begrenset og det ble skapt en rekke nye offentligrettslige plikter. Mange av fullmaktsforordningene var i strid med forfatningsbestemmelser eller med bestemmelser i tidligere vedtatte formelle lover.

Det viktigste av den nye rett som ble skapt gjennom fullmaktsforordningene var:

1. På det økonomiske område: Regulering av produksjon, eksport og import, rasjonering og maksimalpriser.
2. Adgang til å kreve tvungen avståelse til eie eller bruk av rettigheter i fast eiendom eller løsøre når hensynet til landets forsvar eller forsyningssituasjonen krevet det.
3. Alminnelig sivil arbeidsplicht (først under siste krig).
4. Adgang til regulering av og kontroll med utøvelsen av en rekke grunnlovsbestemte frihetsrettigheter som pressefrihet, foreningsfrihet, retten til beskyttelse av post- og telegrafhemmeligheter.
5. Strengere og mer vidtrekkende straffebestemmelser over landsforræderi; dessuten

ble det gjort straffbart å forete handlinger som var egnet til å sette landets nøytralitet i fare.

6. Utvidelse av militærdomstolenes kompetanse til å omfatte også en rekke forbrytelser begått av sivile.

Myndigheten til å håndheve fullmaktsforordningene og til å gi nærmere forskrifter innenfor de, ofte vidt opptrukne rammer i forordningene, ble i meget stor utstrekning overlatt øverstbefalende for hæren med adgang til delegasjon til underordnede militære myndigheter eller til sivile tjenesteinstanser.

Så vel etter første som etter annen verdenskrig tok det atskillig tid før landet var kommet tilbake til normale konstitusjonelle forhold. 1914-fullmakten ble trukket tilbake ved beslutning av 3. april 1919, dog slik at forbundsregjeringen fortsatt skulle være berettiget til i særlige tilfelle å treffe de forholdsregler som var uomgjengelig nødvendige for besvarelsen av landets sikkerhet eller dets økonomiske interesser. Denne fullmakt ble stående til 19. oktober 1921. Men det varte langt ut i 20-årene før de siste «krigsforordninger» falt bort eller ble avløst av bestemmelser vedtatt i vanlige konstitusjonelle former. 1939-fullmakten ble på samme måte ved beslutning av 6. desember 1945 avløst av en fullmakt som bare berettiget forbundsregjeringen til å ta de forholdsregler som det var uomgjengelig nødvendig å treffe gjennom forordning.

II. Kontroll med pressen og nyhetstjenesten.

Art. 55 i forbundsforfatningen tilsikrer pressefrihet. Denne bestemmelse har alltid vært forstått slik at den forbyr å etablere noen som helst form for forhåndssensur hva enten det er på nyhetsformidlingens eller på meningsyttingenes område. Under krigen ble det dessuaktet, av hensynet til landets sikkerhet og nøytralitet, gjort ganske vesentlige brudd på prinsippet om pressefrihet. Den grunnleggende forordning om forholdsregler til beskyttelse mot misbruk av pressefriheten ble utferdiget av forbundsregjeringen den 8. september 1939. De viktigste bestemmelser i denne forordning lyder i omsetting:

Art. 1. Armékommandoen bemyndiges til, for å trygge landets ytre og indre sikkerhet og for å opprettholde dets nøytralitet, å overvåke og treffe de nødvendige tiltak angående offentliggjørelsen og formidlingen av nyheter og ytringer, særlig gjennom post, telegraf, presse, presse- og nyhetsbyråer, radio, film og bilder. Armékommandoen utpeker de militære

og sivile myndigheter som blir overdratt oppgaver i denne forbindelse.

Art. 2. De tiltak som treffes skal være tilpasset den situasjon som til enhver tid foreligger. De består i pålegg, alminnelige eller spesielle forbud, konsesjonsberøvelse, konfiskasjon, sensur, påbud om innstilling av virksomheten eller lignende.

Art. 3. Innføring av alminnelig forhåndssensur og av konsesjonsplikt for pressen og pressebyråer kan bare besluttes med samtykke av forbundsregjeringen.

Art. 4 hadde bestemmelser om rett til å innge klage over alle kontrollforholdsregler av alvorligere art. Klage skulle fremsettes for en kommisjon, hvis sammensetning skulle bestemmes av forbundsregjeringen i samråd med arméledelsen; kommisjonens formann skulle være en forbundsdommer.

Art. 5 hadde en alminnelig formet anvisning om at det ved utøvelsen av nyhetskontrollen skulle tas tilbørlig hensyn til forbundsmyndighetenes og kantonenes interesser.

Art. 6 påbød at representanter for pressen skulle tilkalles som rådgivere når det gjaldt generelle tiltak som angikk pressen.

I art. 7 forbeholdt forbundsregjeringen seg å utferdige alminnelige bestemmelser om utøvelsen av overvåkingen i samsvar med art. 1.

Etter denne forordning skulle pressekontrollen m. v. høre under de militære myndigheter alene. Hverken de sivile myndigheter eller pressen hadde noe rettskrav på å få ta del i avgjørelsen.

Allerede etter relativt kort tid ble pressekontrollordningen tatt opp til revisjon. Forbundsforsamlingen fremkom — i forbindelse med gjennomgåelsen av regjeringens fullmaktsberetning — med krav om at pressekontrollen skulle omlegges slik at 1) den sivile og faglige innflytelse på utøvelsen av kontrollen ble større og at 2) rekursadgangen ble utvidet. — Disse krav ble imøtekommet gjennom den nyordning som ble gjennomført ved forbundsregjeringens beslutning av 31. mai 1940 om overvåkingen av den sveitsiske presse. Følgende endringer ble nå gjennomført: Det ble uttømmende angitt hvilke forholdsregler presseovervåkingen kunne gripe til. Forholdsreglene ble inndelt i to grupper: a) De «lette» (sanctions légères); disse var: Tilrettevisning, forbud eller påbud i enkelttilfelle som forpliktet til foretagelse eller unnlatelse av en handling, ikke-offentlig advarsel, beslaglegging av enkeltnumre; b) De «strenge» (sanctions sévères); disse var: Offentlig advarsel, anordning av forhåndssensur på bestemt eller ubestemt tid, tidsbegrenset eller varig utgivelsesforbud. Anvendelsen av lette forholdsregler hørte under inspektoratet i arméens avdeling for presse og kringkasting,

anvendelsen av strenge forholdsregler under pressekommisjonen. I påtrengende tilfelle kunne inspektoratet også gi pålegg om strenge forholdsregler, men disse hadde bare foreløpig karakter; den endelige avgjørelse måtte treffes av pressekommisjonen. Pressekommisjonen besto av følgende 7 personer: Sjefen for arméens presse- og kringkastingsinspektorat eller dennes stedfortreder som formann, to militærpersoner oppnevnt av sjefen for arméens presse- og kringkastingsavdeling, samt 4 sivilpersoner; de sistnevnte skulle sammen med 4 sivile varamenn oppnevnes av forbundsregjeringen. — Forordningen åpnet dessuten adgang til rekurs overfor alle forholdsregler. De strenge forholdsregler kunne innbringes for den rekurskommisjons som var anordnet i art. 4 i forbundsregjeringens beslutning av 8. september 1939 (jfr. ovenfor). Rekurskommisjonen fungerte både som kassasjons- og revisjonsinstans. De lette forholdsregler kunne innankes for en tre-mannskommisjon under ledelse av sjefen for rettstjenesten i avdelingen for presse og kringkasting. I militærsaker skulle tilforordnes en militær samt en pressekommisjonen tilhørende representant for pressen, i andre saker skulle tilforordnes en representant for pressen samt et sivilt medlem av pressekommisjonen. — Kommisjonens avgjørelser var endelige.

Også etter nyordningen av 31. mai 1940 fortsatte overvåkingen av pressen formelt å sortere under arméens avdeling for presse og kringkasting. Fra 1. februar 1942 ble denne avdeling imidlertid stillet under forbundsregjeringens ledelse.

Den sveitsiske presseovervåking hadde som ovenfor nevnt til oppgave å beskytte landets indre og ytre sikkerhet og bevare landets nøytralitet. I sine alminnelige retningslinjer for nyhetsformidlingen og meningsytringer og gjennom sin anvendelse av sanksjoner stillet presseovervåkingsorganene relativt strenge krav til pressen om tilbakeholdenhet med hensyn til meddelelse av nyheter og måteholdenhet med hensyn til kritikk og vurdering. — Det var således helt i sin alminnelighet forbudt å meddele opplysninger eller fremkomme med ytringer som var egnet til å sette landets indre og ytre sikkerhet eller nøytralitet i fare. Opplysninger om sveitsiske militære forhold eller opplysninger av militær betydning kunne stort sett ikke meddeles med mindre de var utgått fra militære myndigheter med offentliggjøring for øye. På den annen side ble det gjort helt klart at pressen hadde rett, ja nær sagt plikt, til å bringe så fullstendige og riktige opplysninger om de storpolitiske begivenheter som mulig, men ensidighet skulle unngås. Kritikk og vurdering som bygget på

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

tilforladelige beretninger om faktiske forhold, var tillatt, men behandlingen måtte være saklig og utøves med måteholdenhet og i tilbørlige vendinger.

Av overordentlig stor betydning var dessuten at innenrikspolitikken ble holdt utenfor området for pressekontrollen. Pressekontrollen hadde ingen rett til å overvåke den pressevirksomhet som beskjeftiget seg med de indrepolitiske problemer og motsetninger, når bare ikke arméens forhold ble trukket inn.

Det ble i atskillig utstrekning gjort bruk av de reaksjonsmidler mot presseforgåelser som presseforordningene ga anvisning på. Av de lette forholdsregler ble tilrettevisning og advarsel benyttet i atskillig tusen tilfelle i løpet av den siste krig. Beslagleggelse av enkeltnumre ble derimot svært lite benyttet; dette ble stort sett ansett for et mindre adekvat reaksjonsmiddel. De strenge forholdsregler ble ikke meget brukt; det måtte foreligge en alvorlig presseforgåelse før en avis ble stillet under forhåndssensur eller fikk utgivelsesforbud på begrenset eller ubegrenset tid. Utgivelsesforbud ble bare benyttet i til sammen 16 tilfelle, fortrinnsvis mot aviser som var hemningsløse enten i sin lovprisning eller i sine angrep på Tyskland og nazismen. Spesiell forhåndssensur ble benyttet i ennå mindre utstrekning.

Alminnelig forhåndssensur — som forbundsregjeringen hadde forbeholdt seg å treffe avgjørelse om — ble ikke i noe tilfelle iverksatt.

III. Sikringstiltak overfor mistenkelige personer.

Om dette forhold ble det gitt regler i forbundsregjeringens forordning av 22. september 1939 om beskyttelse av landets sikkerhet. Forordningens art. 11¹ hadde, etter en mindre omredigering, vedtatt 16. april 1940, i omsetting følgende lydelse:

«Den som er mistenkt for å ha krenket noen av de plikter som påhviler ham til beskyttelse av landets sikkerhet, eller som gjennom sitt forhold vekker mistanke om at han vil krenke noen slik plikt, kan stilles under militær eller sivil oppsikt eller bevoktning. Det kan be-

¹ Den franske tekst hitsettes: «Quiconque est suspect d'avoir manqué à l'un des devoirs imposés pour la protection de la sécurité du pays ou se rend, par sa conduite, suspect de vouloir manquer à l'un de ces devoirs peut être mis sous une surveillance militaire ou de police, ou sous une garde militaire ou de police. En particulier, le contrôle de sa correspondance postale et télégraphique et de sa conversations téléphoniques peut être ordonné. Un lieu de séjour peut lui être assigné.

Ces mesures doivent être levées dès qu'elles ont cessé d'être nécessaires.»

sluttes at hans korrespondanse ved post og telegraf og hans telefonsamtaler skal overvåkes. Han kan pålegges å ta opphold på bestemt sted.

Forholdsreglene skal oppheves når de ikke lenger anses nødvendige.»

Håndhevelsen og anvendelsen av sikkerhetsforordningen hørte under den øverstbefalende for arméen med adgang for denne til videre delegasjon.

Garantien mot misbruk av kontroll- og overvåkingsretten lå opprinnelig bare i en regel om at den som uten egen skyld hadde lidt skade ved slike forholdsregler hadde rett til erstatning. («Celui auquel, sans faute de sa part, un dommage a été causé par l'application de l'une des mesures prévues ci-dessus a droit à une indemnité équitable»). Erstatningskravene skulle prøves og avgjøres ikke av domstolene, men av en kommisjon på tre medlemmer, oppnevnt av forbundsregjeringen; formannen skulle være forbundsdommer. Kommisjonens avgjørelser var endelige. Ved revisjonen av sikkerhetsforordningen den 16. april 1940 ble i tillegg hertil innført adgang til overprøvelse av selve kontrolltiltakene. Overprøvelsen ble imidlertid ikke henlagt til domstolene (militære eller sivile), men til en kommisjon oppnevnt av den militære øverstkommanderende under forsete av generaladvokaten (l'auditeur de l'armée).

De her refererte bestemmelser om adgang til overvåking av mistenkelige personer bør sees i sammenheng med at såvel det kommunistiske som det nazistiske parti var forbudt. Kommunistpartiet ble forbudt i 1940, nazistpartiet noe senere, (jfr. art. 56 i forbundsforfatningen som nok knesetter foreningsfriheten, men gjør unntak for foreninger som på grunn av mål eller midler er rettsstridige eller statsfarlige, jfr. art. 5 i forbundsregjeringens beslutning av 5. desember 1938 om forholdsregler mot statsfarlig virksomhet og til beskyttelse av demokratiet, hvor det var bestemt at foreninger som satte landets indre eller ytre sikkerhet i fare, kunne oppløses av forbundsregjeringen). Den tyske nazistbevegelsen i Sveits var rammet allerede før verdenskrigens utbrudd; i 1936 hadde «Landes-zweig der NSDAP in der Schweiz» måttet innstille sin virksomhet etter at den inntil da bestående tillatelse for politiske partier hjemmehørende i utlandet, til å drive organisert partivirksomheten i Sveits, var opphevet.

IV. Behandling av straffesaker ved militærdomstol.

Gjennom flere forordninger fra 1939—40 ble de militære domstolers kompetanse utvidet til også å omfatte en rekke statsfarlige

forbrytelser begått av sivile; særlig kan nevnes forstyrrelse av den militære sikkerhet, herunder krenkelse av militære hemmeligheter, sabotasje og utspredelse av rykter. (Forordning av 28. mai 1940 om tillegg til den militære straffelov). Den militære rettergangslov i Sveits gir ikke adgang til standrettsbehandling. Imidlertid har loven i art. 211 en regel om at retten i krigstid kan beslutte at en avsagt dom skal fullbyrdes øyeblikkelig, uten hensyn til rettsmidler eller benådning dersom retten enstemmig finner at øyeblikkelig fullbyrdelse er nødvendig av hensyn til fedrelandets vel («le salut de la patrie»). Ved den foran nevnte forordning av 28. mai 1940 ble denne regel gitt tilsvarende anvendelse under den aktive nøytralitetstjeneste 1940—45.

V. Utrenskning av upålitelige elementer fra statstjenesten.

Ved instruksjon av 5. september 1950 ble det av forbundsregjeringen gitt følgende bestemmelser om utrenskning av upålitelige elementer fra statstjenesten:

- «1. Embetsmenn, bestillingsmenn og arbeidere i forbundets tjeneste som på grunn av sin politiske virksomhet ikke fortjener den tillit som kreves for utførelsen av deres arbeid, skal avskjediges. Slik tillit skal ansees å mangle når man ikke lenger kan være sikker på at vedkommende vil vise ubetinget troskap mot fedrelandet, at han vil gjøre alt som kan fremme forbundets interesser og avholde seg fra alt som kan skade dem.
2. Avskjedigelse skal finne sted snarest mulig, i form av manglende gjenvalg for embetsmenn og for øvrig ved oppsigelse.
3. Embetsmenn hvis pålitelighet må ansees for tvilsom, uten at det er tilstrekkelig grunn til å avskjedige dem i samsvar med nr. 1, kan fortsette i forbundets tjeneste som bestillingsmenn eller arbeidere med oppsigelig kontrakt.
4. Personer i forbundets tjeneste som omfattes av bestemmelsen under nr. 3, kan hverken forfremmes eller velges eller overflyttes til noen stilling som krever særskilt tillit av innehaveren. Hvis de innehar slike stillinger, skal de i tilfelle forflyttes til tjeneste som passer bedre.»

Danmark.

I Danmark finnes ingen alminnelig lovgivning med sikte på krig, krigsfare og lignende forhold. Bakgrunnen for dette er antakelig delvis at behovet for fullmaktslovgivning må antas å være mindre enn i Norge, idet den danske grunnlovs § 25 uten noen saklig begrensning (slik som etter vår grunnlovs § 17) gir Kongen rett til i påtrengende tilfelle å utstede «foreløpige lover» når Riksdagen ikke er sam-

let. Slike lover må dog ikke stride mot Grunnloven. For øvrig antas det også i dansk konstitusjonell rett at grunnlovsbestemmelser kan settes tilside når det foreligger en virkelig nødstilstand, f. eks. fordi krig eller opprør hindrer vedtakelse av grunnlovsendringer på foreskrevet måte.

Om dansk retts stilling til disse spørsmål og om dansk lovgivning av betydning for emnet henvises for øvrig til følgende oversikt utarbeidet i det danske Justisministerium i september 1950:

I.

«Den danske forfatning indeholder ingen bestemmelser som giver hjemmel til at etablere krigstilstand, belejringstilstand eller undtagelsestilstand, eller som iøvrigt særlig kommer til anvendelse under krig, krigsfare eller lignende forhold. Der findes navnlig heller ikke i grundloven eller andre forfatningsbestemmelser særlige fuldmakter for regeringen gældende for sådanne tilfælde. I denne forbindelse skal dog nævnes grundlovens § 25, der bestemmer: «I særdeles påtrængende tilfælde kan Kongen, når rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride mod grundloven og altid straks efter den følgende rigsdags sammentræden skal forelægges denne, uden hvis bekræftelse loven bortfalder. Foreløbige love behandles først i Folketinget.» Det kan også anføres, at der i grundlovens § 92 er hjemmel til krigsmagtens vedkommende at begrænse de grundlovssikrede rettigheder, derunder forenings- og forsamlingsfrihed. Bestemmelsen lyder: «For krigsmagten er de i §§ 78, 85 og 86¹ givne bestemmelser kun anvendelige med de indskrænkninger, der følger af de militære loves forskrifter.» Ifølge grundlovens § 18 kan Kongen «ikke uden rigsdagens samtykke erklære krig eller slutte fred, indgå eller ophæve forbund eller handelstraktater, afstå nogen del af landet eller indgå nogen forpligtelse, som forandrer de bestående statsretslige forhold». Det antages i den stats-

¹ De nevnte grunnlovsbestemmelser har følgende lydelse: § 78: Enhver, der anholdes, skal inden 24 timer stilles for en dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan settes på fri fod, skal dommeren ved en af grunde ledsaget kendelse, der afgives snarest muligt og senest inden 3 dage, afgøre, om han skal fængsles, og, hvis han kan løslades med sikkerhet, bestemme dennes art eller størrelse.

Den kendelse, som dommeren avsier, kan af vedkommende straks særskilt indankes for høyere rett.

Ingen kan underkastes varetægtsfængsel for en forseelse, som kun kan medføre straf av pengebod eller simpelt fængsel.

§ 85: Borgerne har ret til uden foregående til-

Oplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

retslige teori, at grundlovsbestemmelser kan suspenderes, når der foreligger en virkelig nødstilstand, f.eks. fordi krig eller oprør objektivt hindrer den i grundlovens § 94 foreskrevne fremgangsmåde for vedtagelse af grundlovsændringer.

II.

Heller ikke i den øvrige lovgivning findes der i noget stort omfang særlige fuldmagter for regeringen med henblik på krigsforhold eller lignende.

Visse fuldmagtslove kan dog nævnes:

1) Lov nr. 149 af 2. august 1914 hvorved det forbydes fra dansk territorium at understøtte krigsførende magter, hvilken lov stadig er gældende, men som udelukkende tager sigte på krig, i hvilken den danske stat er neutral.

2) Lov nr. 562 af 31. oktober 1940 om politimæssige bestemmelser i tilslutning til militære forhold og foranstaltninger.

3) Lov nr. 219 af 1. maj 1940 om skærpet straf for visse overtrædelser af borgerlig straffelov og om ændring af politilovgivningen, hvilken lov i § 2 giver justitsministeren bemyndigelse til gældende for hele landet at træffe bestemmelser til sikring af den offentlige orden, fred og sikkerhed. Denne bemyndigelse har været benyttet i vid udstrækning. De fleste af de i henhold til de givne bestemmelser fra besættelsestiden er dog nu ophævet, men endnu gælder — udstedt i henhold til den nævnte bestemmelse — bekendtgørelse af 21. april 1941 angående brevduer, som senest er ændret ved bekendtgørelse af 27. marts 1946. Der haves ingen anden bemyndigelse, i henhold til hvilken denne bekendtgørelse kunne udstedes.

Ændringer i straffelovgivningen har ikke fundet sted siden 1939. For det forslag til ændring af reglerne i straffelovens kapitler 12 og 13 m. v., som blev forelagt folkettingen i rigsdagssamlingen 1949—50, og som nu påny forelægges i uændret skikkelse, skal der ikke gøres rede her, da såvel forslaget som den udvalgsbetænkning, der ligger til grund

ladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øyemed. Ingen forening kan ophæves ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes; men der skal da straks anlægges sag imod den til dens ophævelse.

§ 86: Borgerne har ret til at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.

for det, er justisdepartementet bekendt, hvilket fremgår af Ot. prp. nr. 79 (1950). Opmærksomheden skal henledes på, at visse af de herhenhørende bestemmelser i straffeloven blev ændret ved lov nr. 87 af 15. marts 1939. Det gælder således straffelovens § 100, hvilket synes overset i bemærkningerne til Ot. prp. nr. 79 § 79 b.

Militærstraffelov, lov nr. 114 af 7. maj 1937, der ikke er ændret siden vedtagelsen, men for tiden er genstand for overvejelser i en af forsvarsministeren nedsat kommission, bestemmer i § 2: «De i denne lov for krigstid givne regler finder også anvendelse, når krigsmagten eller en del deraf er sat på krigsfod, og forsvarsministeren har offentliggjort en meddelelse om denne tilstands begyndelse.» Det er efter denne bestemmelse kun, når hel eller delvis mobilisering har fundet sted, at de i loven for krigstid givne regler kan sættes i kraft.

I § 22, sidste stk. i lov nr. 242 af 27. maj 1950 om forswarets ordning, findes imidlertid en bestemmelse om, at forsvarsministeren midlertidig kan lade de i militær straffelov og militær retsplejelov for krigstid fastsatte bestemmelser træde i kraft, såfremt dette måtte anses for påkrævet. I henhold til denne bemyndigelse kan altså de for krigstid gældende regler sættes i kraft, selv om hel eller delvis mobilisering ikke har fundet sted.

Ifølge militærstraffelovs § 6 omfatter loven i krigstid foruden de til krigsmagten hørende personer (jfr. § 5) også

- a) enhver, der i en hvilken som helst egen-skab gør tjeneste ved krigsmagten eller følger en afdeling af den;
- b) krigsfanger under hensyn til de om disses behandling gældende mellemfolkelige overenskomster;
- c) enhver, der gør sig skyldig i et af de i §§ 34—38, 40—42, 60, 61 eller 64 omhandlede forhold.

Efter militær retsplejelov, lovbe-kendtgørelse nr. 214 af 12. maj 1937, behandles som militære straffesager bl. a. sager om overtrædelse af militær straffelov mot personer, der efter lovens §§ 5 og 6 omfattes af denne. I krigstid udvides således lovens anvendelsesområde svarende til den udvidelse af den militære straffelovs område, som da indtræder.

Den nævnte bestemmelse i § 22 i lov om forswarets ordning af 27. maj 1950 bemyndiger også forsvarsministeren til midlertidig at lade de i militær retsplejelov for krigstid fastsatte bestemmelser træde i kraft, såfremt dette måtte anses for påkrævet. Dette kan kun få

Oplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

betydning, såfremt samtidig militær straffelovs bestemmelser for krigstid sættes i kraft.

Den militære retsplejelov giver kun adgang til meget begrænsede utvidelser af den adgang, der efter lov om rettens pleje er til beslaglæggelse, ransaging, anholdelse og fængsling, og den utvidede adgang gælder ifølge militær retsplejelovs §§ 25—26 samt 28 i alt væsentligt kun over for militærpersoner; for så vidt angår adgangen til at udstrække den i retsplejelovens § 774 angivne frist af 24 timer, inden hvilken en anholdt skal fremstilles for retten, til 3 × 24 timer følger det af grundlovens § 78, jfr. § 92, at denne adgang kun kan gælde tjenstgørende militærpersoner.

Ifølge § 29 kan fængsling udenfor de i lov om rettens pleje § 780 omhandlede tilfælde besluttes, når der efter sagens omstændigheder er særlig grund til at antage, at sigtedes forbliven på fri fod vil virke nedbrydende på mandstugten.

Militær retsplejelovs § 43 giver en meget begrænset adgang til nedsættelse af krigsretter på krigsskib eller eskadre uden for danske farvande.

Bortset fra det anførte indeholder militær retsplejelov ikke regler for krigstid eller lignende forhold om overførelse til militær jurisdiktion, standretter eller utvidet adgang til indgreb i individets rettigheder eller presse og ytringsfriheden. Hjemmel hertil findes heller ikke i lovgivningen iøvrigt. Der foreligger visse af krigsministeriet udarbejdede udkast til love og andre bestemmelser, bl. a. til midlertidige ændringer af militær retsplejelov, som det har været tanken at søge gennemført i tilfælde af krig eller truende udsigt dertil, men disse måtte altså søges gennemført på sædvanlig måde eller eventuelt udstedes i medfør af grundlovens § 25.

Bestemmelser om adgang til internering af sikkerhedshensyn findes ikke i dansk lovgivning. Fremmede statsborgere kan dog i medfør af § 14 i den gældende fremmedlov (lov nr. 52 af 15. maj 1875) når det nægtes dem at opholde sig her i landet, «undergives politiets tilsyn og bevogtning, indtil bortsendelsen kan finde sted».

Som bekendt måtte man under den tyske besættelse efter tysk krav internere et antal danske kommunister, og hjemmel for sådan internering blev tilvejebragt ved lov nr. 349 af 22. august 1941 om forbud mod kommunistiske foreninger og mod kommunistisk virksomhed. Om denne lov, der ophævedes straks efter befrielsen kan henvises til den parlamentariske kommissions beretning VII (ang. justitsministeriet) side 105 ff. Lovens grundlovsmæssighed har været omstridt, jfr. bilagene

til den nevnte beretning, bind 2, side 963 ff.

Dansk lovgivning indeholder ikke i presseloven, nr. 147 af 13. april 1938, eller andetsteds særlige bestemmelser om adgang til indgreb i presse- og ytringsfriheden under krigstilstand, krigsfare el. lign. Efter presselovens § 7 finder lovgivningens almindelige ansvarsregler (altså ikke de særlige ansvarsregler efter presselovens § 6) anvendelse, såfremt der gennem et her i riget trykt periodisk skrift begås nogen af de i straffelovens §§ 98—101, 102, stk. 1, 103, stk. 1, 105, 106, 111—113, og 115 omhandlede forbrydelser. Man skal henvise til statsministeriets cirkulærer af 16. september 1939 og 6. maj 1940 til pressen, hvoraf fremgår, at pressen under besættelsen ved forhandlinger underkastede sig en faktisk censur fra udenrigsministeriets pressebureaus side.

Særlige regler om kontrol med post, telegraf og telefon under krigstilstand eller krigsfare findes heller ikke i dansk lovgivning. Under den tyske besættelse etableredes efter tyske krav under dansk medvirken efter de fra tysk side givne retningslinier kontrol med al dansk post til og fra udlandet samt med telegram- og telefontrafik mellem Danmark og udlandet, jfr. bekendtgørelse nr. 238 af 23. april 1938. Den ovenfor omtalte bemyndigelse i § 2 i lov nr. 219 af 1. maj 1940 er blevet benyttet til at forbyde forsendelse af breve og lignende skriftlige meddelelser til og fra udlandet på anden måde end gennem postvæsenet, jfr. den nu ophævede bekendtgørelse nr. 408 af 1. september 1945.

Ved en regeringsbeslutning af 18. oktober 1939 var der indført telegrafcensur med det formål at sikre «at landets neutralitet hævdes, og at erhverv samt ind- og udførsel ikke lider skade ved, at meddelelser om forhold af denne art ekspederes ud af landet.» Hjemmel hertil søgte man i den internationale telekommunikationskonvention (af 9. september 1932), artikel 26, § 1, der er sålydende: «De kontraherende regeringer forbeholder sig ret til at standse ethvert privat telegram eller radiotelegram, som måtte anses for farligt for statens sikkerhed, eller som måtte stride mod landets love, den offentlige orden eller sædelighed, mod at indleveringskontoret øjeblikkelig underrettes om, at det pågældende telegram eller en del deraf er blevet standset, medmindre denne underretning må anses for at være farlig for statens sikkerhed.»

Ved regeringsbeslutning indførtes endvidere aflytning af de på telefonledninger til udlandet førte samtaler og visse indenrigske telefonsamtaler.

Om politiets adgang til at erholde oplysninger om telefonsamtaler og til at foretage af-

Oplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

lytning findes regler i en instruks for de koncessionerende telefonselskaber af 22. april 1938.

I anordning nr. 120 af 23. juni 1905 om foranstaltninger til krigsmagtens hurtige mobilisering findes hjemmel til udskrivning af heste og vogne, rekvisition af kvarterer og kørsler til brug for krigsmagten. Anordningens § 13 indeholder for det tilfælde, at ved krigsudbrudd forbindelsen bliver afbrudt mellem regeringen og et af generalkommandodistriktene eller Bornholm, bemyndigelse for den højstbefalende officer i vedkommende område til at iværksætte mobilisering.

Lov nr. 337 af 21. september 1939 angående tilvejebringelse af befordringsmidler til brug for krigsmagten og ved beskyttelsen af civilbefolkningen mod følgerne af luftangreb indeholder de nærmere regler om borgernes forpligtelse til at stille befordringsmidler til rådighed for krigsmagten eller for det civile luftværn, ikke blot i tilfælde af krig, mobilisering eller formering af en sikringsstyrke, men også til afholdelse af øvelser.

Indkvarteringsloven, nr. 91 af 29. marts 1924, (med senere midlertidige tillæg i anledning af allierede troppestyrkes tilstedeværelse her i landet) indeholder i § 33 bemyndigelse for forsvarsministeren til i tilfælde af krig «at fastsætte sådanne ændringer og tillæg til loven, som måtte findes nødvendige af hensyn til forsvaret. Der skal herunder kunne træffes bestemmelse om rekvisition mod passende godtgørelse af genstande og ydelser, der udkræves til hærens eller søværnets behov, og som ikke på anden måde kan tilvejebringes tilstrækkelig hurtigt».

Anden bemyndigelse til rekvisition i tilfælde af krig, krigsfare eller lignende forhold har militæret ikke. Man har hidtil regnet med i påkommende tilfælde at kunne få gennemført de fornødne regler om militær rekvisition under mobilisering og krigsforhold ved lov, når behov derfor melder sig. Udkast til lov desangående er udarbejdet af krigsministeriet.

En mere almindelig rekvisitionsbeføjelse findes i § 34 i lov nr. 152 af 1. april 1949 om civilforsvaret hvorefter borgerne er pligtige til mod fuld erstatning at stille deres ejendom til rådighed for civilforsvaret, jfr. nærmere den i henhold til § 34 udstedte bekendtgørelse, nr. 371 af 19. august 1950. Samme lovs § 37 giver borgerne pligt til at rette sig efter myndighedernes påbud med henblik på civilforsvaret og i katastrofetilfælde på forlangende af civilforsvaret at yde hjælp til afværgelse og afhjælpning af skader samt til at efterkomme evakueringsordrer og til at yde evakuerede husly og om fornødent bespisning.

Bortset fra de anførte findes ingen særlig for krigstilstand m. v. gældende regler om rekvisition af ejendom eller om arbejdspligt.

En ikke alene for krigstid m. v. gældende bemyndigelse til at træffe bestemmelse om tvangsaflevering eller deponering af våben er givet justitsministeren ved § 3 i lov om handel med samt tilvirkning og besiddelse af våben m. v.»

Finland.

Med hensyn til lovgivningen om krigstilstand i Finland kan henvises til den forholdsvis utførlige fremstilling i «Christensen-komitéens» innstilling av 1939 s. 9—10. For så vidt mulig å utfylle og bringe a jour de dengang meddelte opplysninger, har departementet gjennom Utenriksdepartementet rettet en særskilt henvendelse til de finske myndigheter. Svaret foreligger i form av en note fra det finske utenriksministerium av 3. oktober 1950 som har følgende innhold (uthevelsene er foretatt av departementet):

«Hänvisande til Kungliga Norska beskickningens not den 11 sistlidne september angående lagstiftningen om krigs- och undantagstillstånd i Finland har ministeriet för utrikesärendena härmed äran anföra följande:

Syftet med den i noten avsedda lagstiftningen är att skydda staten under de exceptionella förhållanden, som uppstå, då ett mot staten och samhället riktat hot är så stort, att medborgarnas i regeringsformen tryggade fundamentala rättigheter böra begränsas och dem åvälvas tyngre förpliktelser än eljest. Sålunda berättigar 16 § i Finlands regeringsform¹ (94/1919) fastställandet genom lagen av sådana inskränkningar i medborgarnas fundamentala rättigheter, som äro nödvändiga under krigstid. I stöd härav utfärdades den 26 september 1930 en lag om krigstillstånd (303/1930).²

Då förenämnda ingrep i medborgarnas fundamentala rättigheter i enlighet med 67 § riksdagsordningen (7/1928) böra företagas i

¹ Bestemmelsen lyder slik: «Vad angående finska medborgares allmänna rättigheter är sagt, utgör icke hinder för fastställande genom lag av sådana inskränkningar som under krigstid eller uppror samt med avseende å personer i krigstjänst även annars äro nödvändiga.» Paragrafen avsluttes avsnitt II i den finske regeringsform hvis titel er: «Finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd.»

² Kap. 1 og 2 i den finske lov om krigstilstand av 26. september 1930 som inneholder bestemmelsene om vilkårene for lovens anvendelse og om tiltak til opprettholdelse av den alminnelige orden og sikkerhet, hitsettes:

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

den ordning som stadgas for stiftande av grundlag ha tvenne s.k. fullmaktslagar, skyddslagen for republikken (307/1939) og den ekonomiska maktlagen (303/1941) stiftats for tillofsaakrandet av den snabbhet og smidighet som exceptionella forholdanden paakalla. Dessa fullmaktslagar bemyndiga regeringen att genom forordning utfarda stadganden, vilka utan detta bemyndigande icke skulle kunna utfardas annat an medelst grundlag eller vanlig lag. Huvudsakligen i stod av forenamnda lagar ha i Finland reglerats de fragor noten behandlar og for vilka redogorelse laenmas har nedan.

1 Kap.

Allmanna stadganden.

1 §.

Under krig eller oppror ager republikens president, savida rikets forsvaret eller rettsordningens oppretthallande det kraever, forklara riket eller viss del darav i krigstillstand.

A presidenten ankommer jamvael att utfarda forklaring om krigstillstandets opphavende.

2 §.

Forklaring, som i 1 § avses, skall kunngoras i allmanna tidningarna og i forfattningssamlingen samt jamvael pa annat lampligt satt bringas till allmanhetens kannedom.

3 §.

Krigstillstand skall anses hava intratt eller opphort omedelbart efter det kungorelsen darom ingatt i de allmanna tidningarna.

Den tid, under hvilken krigstillstand er radande, benaenmes i denne lag krigstid.

4 §.

Har krigstillstand intratt, ma overbefalhavaren for krigsmakten faststalla grenserne for krigsskadeplatsen, vartill hanaforas de landsdelar, dar krigsoperationerne aga rum eller dar angrepp av fienden er att motse, aevensom det angransande omrade, inom vilket for forsvarets eller rettsordningens tryggande saerskilda militara atgarder aro av noeden.

Overbefalhavaren for krigsmakten ager befoegenhet att sasom krigsskadeplats forklara jamvael utom de i 1 momentet namnda omraden belagna befastninger og andra befastade orter samt med dem omedelbart forbundne omraden.

2 Kap.

Atgarder for oppretthallande av allmen ordning og saekerhet.

5 §.

Den, som under krigstid skalkigen misstankes for brott, som bor handlaeggas av krigsdomstol og for hvilket kan domas till tukthus i sex ar eller till strangere straff, eller for oppvigling till myteri eller oppror eller for ran eller stold av vapen eller skjut- eller andra krigsfoernodenheter eller annan brottslig atkomst av sadana eller og for straffbart foersok eller straffbar foerberedelse till eller delaktighet i forenamnt brott, ma tagas i haekte aeven dar haektning eljest enligt lag ej vore tillaten. I sadant fall ma ogk hus- og annan undersokning kunna verkstallas.

I.

I stod av forenamnda lag den 26 september 1930 om krigstillstand utfardades ett stort antal stadganden, vilka begransade de allmanna medborgerlige rettigheterna, sedan Republikens president den 30 november 1939 forklarat landet i krigstillstand vilket utan avbrott fortgick anda till den 26 september 1947, da krigstillstandet efter fredsslutet forklarades haevt.

Foerran krigstillstand proklamerades, stiftade Riksdagen i den ordning som galler for stiftande av grundlag den 6 oktober 1939 skyddslagen for republikken (307/

Da statsraadet pa grund av 1, 3 og 4 punkterne 1 mom. 29 § i denna lag utfardar bestaemmelser angaende ut- og inforsel samt forsling og opplag av vissa varor eller ogk foreskrifter till forekommande av oskaelig prisstegring, ager statsraadet jamvael utvidga i lag stadgad rett att verkstalla haektning samt hus- og annan undersokning.

6 §.

Den, som under krigstid haektats for brott, som i 1 mom. 5 § omfoermales, ma, andoch att han ej kunntat till saken fallas, enligt domstolens beslut for krigstiden hallas haektad, om misstankerna anses pa sannolika skalk grundade og hans frigivande provas vara menligt for forsvaret eller aeventyra den allmanna saekerheten.

7 §.

Under krigstid ma genom forordning bestaemas om overvakning av tryckskrifters utgivende samt av post, telegraf, telefon, radio ogk andra kommunikationsanstalter.

Statsraadet ager vidtaga andra nodiga atgarder i syfte att forebygga spridning av uttalanden eller meddelanden, som kunna menligt inverke pa forsvaret eller den allmanna saekerheten.

Statsraadet ma ogk utfarda bestaemmelser angaende de villkor, under vilka personer, hoerande till den civila befolkningen, fa innehave ogk begagna radioanordninger, kikare, fotografi- ogk andra dylike apparater.

8 §.

Ar viss forenings verksamhet agnad att under krigstid aeventyra forsvaret eller den allmanna saekerheten oppretthallande, age statsraadet makt att utfarda bestaemmelse om inskraenkning eller installande av foreningens verksamhet hogst for krigstiden.

9 §.

I haendelse under krigstid synnerlig anledning dertil finnes, ma genom forordning utfardas foreskrifter i syfte att forekomme sadana sammankomsters hallande, som kunde inverke menligt pa forsvaret eller aeventyra den allmanna saekerheten.

10 §.

Under krigstid ma genom forordning faststallas nodiga inskraenkninger i retten att fardas fran en ort till en annan samt att uppehalla sig a omrade, som avses i 4 §.

11 §.

Dar viktiga allmanna intressen det kraeva, ma statsraadet under krigstid foreskriva, att befolk-

39), vari jämväl stadgades inskränkningar i medborgarnas allmänna rättigheter för vissa fall. Lagen stadgade nämligen, att om riket hotades av yttre fara eller om uppviglingsverksamhet, som åsyftade rubbade eller upphävande av gällande statsskick eller angick rikets förhållande till andra stater bedrevs i sådan utsträckning, at rikets yttre trygghet eller andra dess livsvillkor äventyrades, eller om den allmänna ordningen och säkerheten voro allvarligt hotade eller hade blivit kännbart störda, ägde republikens president utan hinder av vad i regeringsformen stadgades om vissa medborgerliga rättigheter, befogenhet att genom förordning stadga om de åtgärder, som voro nödvändiga för farans avvärjande eller för ordningens och säkerhetens bevarande eller återställande eller till förhindrande av uppviglingsverksamheten. Denna lag skulle äga tillämpning indtil den 31 december 1942, men dess giltighetstid förlängdes senare, till dess den 30 december 1946 (897/46), samtidigt som lagen ändrades, i densamma intogs stadgande därom, att lagen skulle vara i kraft till dess en månad forflutit från det ett fredsfördrag ersatt vapenstilleståndsfördraget den 19 september 1944. Lagen och de i stöd därav utfärdade stadgandena skulle dock upphöra att gälla senast vid utgången av år 1947.

Det i Paris den 10 februari 1947 ingångna fredsfördraget trädde i kraft den 16 september 1947, varför sålunda i stöd av skyddslagen för republiken utfärdade stadganden och föreskrifter upphörde att gälla den 16 oktober 1947.

De från ministeriet för inrikesärendena föredragna stadganden och bestämmelser som innebära inskränkningar av de allmänna medborgerliga rättigheterna ha utfärdats i stöd av 7 och 10 §§ lagen om krigstillstånd samt skyddslagen för republiken. Tillika ha i dem ofta åberopats den av riksdagen i grundlagsordning stiftade lag den 16 juni 1939 (193/39), vari stadgades, att då uppenbar

ningen eller någon del av denna skall avlägnas från visst område.

12 §.

Genom förordning må under krigstid utfärdas sådana föreskrifter om rätten att innehava och överlåta eld- och andra vapen, skjutförnödenheter, sprängämnen och andra krigsförnödenheter, som i den allmänna säkerhetens intresse prövas nödiga, så ock deras utlämnande till vederbörande myndighet påbjudas.

13 §.

Inom område, som avses i 4 §, böra polismyndigheterna ställa sig till efterrättelse de fordringar, som i avseende å den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande framställas av vederbörande militärbefäl.

krigsfara hotade riket eller mellan andra stater krig eller väpnad förveckling uppkommit eller höll på att uppkomma, vilka utgjorde en allvarsam fara för riket, republikens president ägde rätt att, ändå att krigstillstånd icke förklarats, förordna, att stadganden i 10—52 §§ lagen om krigstillstånd samt gällande stadganden om utskrivning av hästar och fordon för krigsmaktens behov under krigstid i tillämpliga delar skulle lända till efterrättelse. Denna lag stiftades att gälla till utgången av år 1942 då även i stöd av densamma utfärdade förordningar och föreskrifter senast skulle upphöra att vara i kraft.

De föreskrifter, som i stöd av förenämnda lagar utfärdats först för det fall att landet skulle råka i krig och sedermera under krigstiden gällde

- inskränkningar i rätten att företaga resor,
- övervakning av informationsverksamheten,
- inskränkning av den personliga friheten i vissa avseenden,
- åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet under krigstid,
- läns- och polisförvaltningen under undantagsförhållanden,
- förbud att på vissa områden använda fotografiapparat, kompass o. dyl., och
- undantagsbestämmelser angående innehav av skjutvapen.

A. Inskränkningar i rätten att företaga resor.

I stöd av lagen om stärkande av försvarsberedskapen vid krigshot (96/30) och 10 § lagen om krigstillstånd utfärdades den 16 oktober 1939 en förordning angående interimistiskt förbud att resa till särskilde orter och därstädes vistas (340/39). Genom förordningen förbjöds resor till vissa områden uten tillstånd av polismyndighet, och ministeriet för inrikesärendena bemyndigades att bestämma, at personer, vilka färdades på av ministeriet särskilt bestämda områden vid havskusten och i skärgården, skulle förete tillpålitlig utredning om sin identitet. Ministeriet för inrikesärendena utfärdade beslut om dessa områden den 20 oktober 1939 (353/39). Förordningen ändrades och kompletterades 17 november 1939 (427/39) och ministeriets för inrikesärendena beslut 25 mars 1940 (116/40).

I stöd av lagen om krigstillstånd utfärdades den 4 december 1939 en förordning angående vissa åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet under krigstid (448/39), vars 2 § innehåller stadganden motsvarande förenämnda bestämmelser om inskränkning i rätten att företaga resor.

I stöd av 10 § lagen om krigstillstånd utfärdades sedan 13 september 1940 en för-

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

ordning angående forbud mot inresa till vissa områden och vistelse därstädes (483/40), vilken uteslutande gällde inskränkningar i rätten att företaga resor och genom vilken bl. a. 2 § i nyssnämnda förordning (448/39) upphävdes. Ministeriet för inrikesärendena utfärdade kompletterande bestämmelser till denna förordning 25 oktober 1940 (575/40), 13 juni 1941 (432/41), 28 juni 1941 (504/41), 25 august 1941 (643/41) och 29 december 1941 (940/41), 31 juli 1942 (632/42), 2 januar 1943 (5/43), 10 juni 1943 (497/43), 28 januar 1944 (99/44), 20 juni 1944 (402/44), 5 juli 1944 (473/44), 8 september 1944 (620/44), allt efter som krigsoperationerna det påkallade, samt 30 oktober 1944 (765/44) och 8 december 1944 (911/44) efter det vapenstillståndsfördraget ingåtts.

Förenämnda bestämmelser upphävdes sedermera av en den 21 april 1945 i stöd av lagen om krigstillstånd utfärdad förordning angående forbud mot inresa till vissa områden och vistelse därstädes (335/45), som huvuddrag överensstämde med den tidigare förordningen i ämnet. Samma dag utfärdades beslut i saken av ministeriet för inrikesärendena (336/45).

Dessa i stöd av lagen om krigstillstånd utfärdade bestämmelser upphävdes sedan av lagen den 17 maj 1947 om gränzon (403/47) jämte förordning av samma dag (404/47). Dessa gälla endast östgränsen, icke gränserna mot Norge och Sverige, vilka berördes av förordningen av samma dag om inresa till visse områden (405/47), vilken dock upphävdes genom en förordning 17 december 1948. Den skulle även eljest i stöd av lagen om gränzon ha varit i kraft endast tre år, d.v.s. till 1 juni 1950.

B. Övervakningen av informationsverksamheten.

I stöd av skyddslagen för republiken utfärdades den 20 oktober 1939 en förordning angående införande av temporär övervakning av post-, telegraf- och telefontrafiken (348/39). I stöd av denna förordning underställdes till förhindrande av verksamhet, som äventyrade rikets yttre trygghet, anlita det av post-, telegraf- och telefon på de områden av Viborgs, Kuopio, Uleåborgs, och Lapplands län, vilka ministeriet för inrikesärendena efter införskaffat utlåtande av generalstaben fastställde, tills vidare myndigheternas övervakning. Meddelanden kunne innehållas och telefon avstängas. Förordningen ändrades 7 november 1939 (427/39).

Redan 5 december 1939 upphävdes förenämnda förordningar och i stället för dem utfärdades en förordning om övervakandet av informationsväsendet

under krigstid (446/39). Ändringar företogs 13 november 1940 (615/40) och 20 juni 1941 (464/41). På föredragning av statsministern utfärdade dessutom 22 juni 1941 en förordning angående statens informationsverk (478/41).

I detta sammanhang kan nämnas, att 22 juni 1941 utfärdades en förordning i stöd av lagen om krigstillstånd angående forbud mot spridande av vissa meddelanden och rykten (479/41), vari förbjöds utspridandet av meddelande rörande rikets försvar samt uttalanden, vilka väcka osäkerhet och oro.

På föredragning av statsministern utfärdades ytterligare 2 juli 1941 en förordning (523/41) om övervakning av informationsväsendet under krigstid, som upphävde den i stöd av skyddslagen för republiken utfärdade förordningen angående temporär övervakning av informationsväsendet (256/40), vilken i sin tur hade upphävt förordningen av 5 december 1939 (446/39).

Den 22 december 1944 utfärdades sedan en ny förordning angående temporär övervakning av informationsväsendet (1018/44), vari i stöd av skyddslagen för republiken användningen av post, telegraf, telefon, och annan informationsanordning jämte radio samt för offentligheten avsedda tryck-, bild- och ljudalster, vilka berörde politiska förhållanden i utlandet eller Finlands förhållande till främmande makter eller och ärenden angående landets försvar på grund av de av stormaktskriget betingade förhållandena tills vidare underställdes granskning av ministeriet för inrikesärendena. För ändamålet skulle vid sagda ministerium finnas en interimistisk avdelning för övervakning av informationsväsendet. Denna förordning upphävdes genom förordningen den 30 december 1946 (937/46) angående temporär övervakning av informationsväsendet, även den i stöd av skyddslagen, varigenom den föregående förordningens bestämmelser ansenligt mildrades.

C. Inskränkningen av den personliga friheten.

I stöd av lagen om krigstillstånd och lagen om stärkande av försvarsberedskapen vid krigshot utfärdades den 6 november 1939 en förordning angående temporär inskränkning av vistelse utomhus (384/39), vari länsstyrelserna bemyndigades att för bevarande av allmän ordning och säkerhet eller med tanke på befolkningsskyddet förbjuda allmänheten att vistas utomhus på visst område eller under viss tid av dygnet. Denna förordning ersattes den 7 november 1941 med en i stöd av lagen om krigstillstånd utfärdad förordning (774/41),

vari ministeriet for inrikesärendena och länsstyrelserna bemyndigades att av förenämnda skäl utfärda inskränkande bestämmelser angående rätten att vistas utomhus.

Den 30 november 1939 utfärdades i stöd av skyddslagen för republiken, en förordning angående inskränkning av den personliga friheten (444/39), i stöd varav person, som utövade eller med hänsyn till vilken fanns grundad anledning antaga, att han skulle utöva verksamhet, som skadade landets försvar eller försämrade rikets förhållande till andra stater, kunde förständigas att bo på viss plats och t.o.m. vid behov tagas i skydds försvar. Denna förordning ersattes med en ny förordning av den 5 januari 1946 (7/46) och denna i sin tur av en förordning av den 30 december 1946 (899/46).

D. Åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

I stöd av lagen om krigstillstånd utfärdades den 4 december 1944 en förordning angående vissa åtgärder för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet under krigstid (448/39). Denna förordning innehöll förutom bestämmelser om inresa till vissa områden (2 §), anordnande av nöjen på vissa områden (3 §), innehav av skjutvapen (4 §), och utspridande av rykten (5 §) bemyndigande för polismyndighet att i vissa fall t.o.m. förbjuda allmänt möte (1 §). I stöd av denna förordning utfärdades även ett beslut av ministeriet för inrikesärendena 7 december 1939 innefattande allmänna restriktiva bestämmelser angående föranstaltande av offentliga nöjen (447/39), nytt beslut 28 juni 1941 (514/41), ändring 16 februari 1940 (64/40), 23 april 1940 (167/40), och 26 juni 1940 (335/40), varigenom bestämmelserna upphävdes. Några paragrafer i själva förordningen upphävdes 31 maj 1940 (257/40). Angående offentliga nöjen utfärdades under krigstiden för övrigt förordningar, i vilka begrepet nöje m. m. preciserades.

Ytterligare må nämnas, att statsrådet 4 december 1939 utfärdade ett beslut angående vidtagande av tvångsrekvisition för upprätthållande av allmän ordning (449/39).

I detta sammanhang kan nämnas, att en förordning angående legitimationsbevis utfärdades 21 december 1939 (501/39).

E. Läns- och polisförvaltningen under undantagsförhållanden.

Den 13 oktober 1939 utfärdades (icke i stöd av lagen om krigstillstånd) en förordning an-

gående läns- och polisförvaltningen under undantagsförhållanden (332/39) med bestämmelser för det fall att landet eller del därav skulle förklaras i krigstillstånd. I denna förordning bestämdes bl. a., att ledningen av verksamheten för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i landet skulle handhas av ministeriet för inrikesärendena, med undantag för vissa områden, vilka krävde speciella militära åtgärder och där ledningen av verksamheten och ansvaret därför vilade på den militära ledningen. Behandlingen av vissa ärenden förenklades. Till militärstaberna förordnades en representant för länsstyrelserna. Inom vissa områden ombildades ortspolis till krigspolis. Förordnande gavs om förstärkning av polisen under krigstid o. s. v. Ändringar i förordningen företogs 12 september 1940 (485/40) och 15 maj 1941 (333/41).

Den 7 juli 1941 stiftades i den ordning som gäller för stiftande av grundlag en lag om organisation av förvaltningen under krigstid (528/41), vilken till en början fastställdes att gälla till utgången av år 1942.

F. Inskränkning av rätten att använda fotografiapparater m. m.

I stöd av 7 § 3 mom. lagen om krigstillstånd utfärdades ett statsrådsbeslut angående förbud att innehava och begagna fotografiapparat utomhus inom visst område (325/40). Polismyndigheterna ägde rätt att i vissa fall bevilja tillstånd. Ministeriet för inrikesärendena bestämde genom beslut 26 juli 1941 (573/41) det område inom vilket inskränkningarna skulle gälla. Statsrådets beslut ändrades 12 september 1940 (484/40). De tidigare besluten upphävdes genom ett statsrådsbeslut den 22 juni 1943 angående inskränkning i rätten att i vissa fall innehava och begagna fotografiapparat, kikare och kompass (540/43). Ministeriets för inrikesärendena beslut 26 juli 1941 upphävdes genom beslut av samma dag (541/43), d. v. s. 22 juni 1943.

Beslutet av år 1943 upphävdes genom ett statsrådsbeslut av den 26 oktober 1944 angående inskränkning i rätten att begagna fotografiapparat (762/44) och ministeriets för inrikesärendena beslut genom ett beslut av samma dag (763/44).

Ännu år 1945, den 8 februari, utfärdades ett nytt beslut, denna gång angående inskränkning i rätten att innehava och begagna fotografiapparat (121/45), vilken mildrade bestämmelserna i det föregående beslutet, som samtidigt upphävdes. Samma dag utfärdades ett nytt beslut av ministeriet för inrikesärendena (122/45).

G. Innehav av skjutvapen och skjutfornødenheter.

I stöd av 12 § lagen om krigstillstånd utfärdades den 15 augusti 1940 en förordning innehållande vissa undantagsbestämmelser rörande innehav av skjutvapen och skjutfornødenheter (434/40), vari stadgades bl. a. att person, som icke för sin tjänst eller befattning eller av vissa andra skäl behövde skjutvapen, var skyldig att mot kvitto överlämna dem jämte skjutfornødenheter åt myndigheterna.

I detta sammanhang torde ytterligare kunna nämnas, att statsrådet på den 27 juli 1944 i stöd av lagen den 6 maj 1941 om reglementering av näringslivet under undantagsförhållanden utfärdade ett beslut angående trafik på havsområdet (509/44), vari användningen av fartyg och båtar utan tillstånd av polismyndighet var förbjudet inom rikets hela havsområde, såframt icke ministeriet för inrikesärendena annorlunda bestämde. Detta beslut gällde icke roddbåtar, krigsfartyg och sådana passagerar- och fraktfartyg i regelbunden trafik, vilka voro i trafik med vederbörande myndighets begivande.

Med anledning av beslutet utfärdade ministeriet för inrikesärendena tillämpningsbestämmelser, senast 6 maj 1946 (373/46), och beslutet upphävdes slutligt den 5 augusti 1948.

II.

Vad beträffar lagstiftningen om arbetsplikt, hänvisar ministeriet för utrikesärendena till 14—16 §§ i förenämnda lag om krigstillstånd samt till lagen om arbetsplikt (418/1942), som delvis ersätter nämnda stadganden.

III.

Vad användningen av enskild egendom och tvångsöverlåtelse av sådan vidkommer, varom stadganden jämväl ingå i 14—16 §§ samt i 18—28 §§ lagen om krigstillstånd, må ånyo nämnas lagen om reglementering av näringslivet under undantagsförhållanden (303/1941), speciellt 1 §. Av de statsrådbeslut, som utfärdats i stöd av denna lag, må nämnas beslut om allmänna reglementeringsbestämmelser rörande folkförsörjningen, reglementering av pris och avgifter, reglementeringen av elektrisk kraft, hyresreglementeringen o. s. v.

IV.

Med anledning av förfrågan angående den militära och den civila domsrätten samt om särskilda straffpåföljder under undantagsförhållanden får ministeriet för utrikesärendena hänvisa till strafflagen för krigsmakten (30 maj 1919) 3—6, 33, 77—79, 82, 85, 87, 88, 98, 99, 104 och 105 §§ samt lagen om krigsdom-

stolar 16 april 1920 11—23, 31 och 70—76 §§.¹ Den svenskspråkiga teksten till bägge lagarne jämte ändringar bifogas. Vidsträcker befogenheter att företaga häktning, hus- och annan undersökning stadgas i 5 och 6 § lagen om krigstillstånd.»

Sverige.

Om rettsstillingen i Sverige hänvises til følgende oversikt utarbeidet i det svenske Justisdepartement i september 1950:

«Någon möjlighet att proklamera vad som brukar kallas belägringstillstånd eller undantagstillstånd föreligger ej enligt svensk rätt. Åtskilliga bestämmelser finnas som för sin giltighet äro beroende av krig eller krigsfara. Prövningen huruvida i visst läge en dylik bestämmelse är tillämplig ankommer i regel på den myndighet (befattningshavare) som har att tillämpa densamma. I vissa fall har emellertid — för undvikande av de tolkningssvårigheter som därvid utan tvivel skulle uppkomma — valts den utvägen att det lagts i Kungl. Maj:ts hand att avgöra tillämpligheten av föreskrifterna, på det sätt nämligen, att Kungl. Maj:t fått befogenhet att vid krig eller landsfara förordna att föreskrifterna i fråga skola tillämpas.

Vad angår de i norska ambassadens skrivelse berörda särskilda frågorna må anföras följande.

Några allmänna föreskrifter om utvidgade fullmakter för civila eller militära administrativa myndigheter för krigstillstånd (krigsfara) ha ej givits.

«Överföring till militär jurisdiktion» vid krigstillstånd äger rum såtillvida att 27 kap. strafflagen (Särskilda bestämmelser för krig, beredskapstillstånd m. m.) då blir tillämpligt; likaså inrättas krigsrätter enligt 15 kap. militära rättegångslagen.² 27 kap. strafflagen gäller även — som framgår av kapitlets ly-

¹ Den viktigste bestemmelse om krigsrettens domsmyndighet i anledning av overtredelse begått av sivile er strafflagen för krigsmakten § 6 smhlt. med lagen om krigsdomstolar § 23. Den førstnevnte bestemmelse lyder slik: «Enhver som i krigstid eller under oppror oppehåller sig i mobiliserad fästning eller å område, som faststålts att utgöra krigsoperationsområde, inom eller utom riket, varde dømt enligt denna lag, ändå att han icke därunder lyder, med tilläppande av straffbestämmingar i denna lag och allmänna lagen, såvida överbefälhavaren för försvarsmakten med avseende å sagda områden eller delar av dem eller beträffande vissa brott så förordnat.»

² Denne omfatter bare handlinger foretatt av militærpersoner og — under visse vilkår — av sivilpersoner som har nær tilknytning til krigsmakten.

delse — ved «beredskapstillstand», hvilket foreligger sedan Kungl. Maj:t meddelat förordnande om värnpliktigas inkallande till tjänstgöring för rikets försvar eller säkerhet. Krigsrätt kan införas också när s. k. beredskapsövning anbefallts, även om «beredskapstillstand» ej inträtt. Ståndsrett kan ej införas. Enligt lag 30/6 1948 om dödsstraff i vissa fall då riket är i krig kan, när riket är i krig, dödsstraff dömas för visse brott i stället för livstids straffarbete (liksom i vissa andra fall). Vissa i 8 kap. strafflagen (Om brott mot rikets säkerhet) upptagna brott äro underkastade särskild reglering för det fall att de begås medan riket är i krig.

Före 1949 funnos krigsrätter även under fredstid.

Enligt lag 17/5 1940 med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. må vid krig eller krigsfara eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden civil myndighet utfärda straffsanktionerade förbud att beträda vissa områden m. m.

I händelse av krig eller fara för krig eller där sådant för rikets försvar eller eljest på grund av särskilda omständigheter provas erforderligt, äger Konungen, med avseende å utlännings rätt att inkomma eller uppehålla sig i riket eller att vistas å viss ort inom riket eller att här i riket antaga eller innehava arbetsanställning, meddela de särskilda bestämmelser som må finnas nödiga.

I fall varom i denna paragraf sägs må Konungen i fråga om utlännings avvisning, förpassning ur riket eller utvisning förordna efter omständigheterna. (56 § utlänningslagen 15/6 1945).

Väsentligen samma bestämmelser funnos i utlänningslagen av år 1937.

Särskilda bestämmelser om tvångsmedel (häktning, beslag m. m.) för krigsförhållanden finnas f. n. ej. Under andra världskriget fanns temporär lag i ämnet av 9/1 1940.¹

Be finner sig riket i krig må i samband med konfiskering av periodisk skrift i anledning av visst tryckfrihetsbrott (förräderi, spioneri m. m.) meddelas förbud att utgiva skriften under viss tid, högst 6 månader (tryckfrihetsförordningen 7 kap. 8 §).² I övrigt gälla inga särskilda inskränkningar av tryckfriheten under krig. Inga inskränkningar gälla för fall av blott krigsfara.

Under andra världskriget fanns en lag 20/6 1941³ med vissa bestämmelser om tryckta

skrifter vid krig eller krigsfara, som möjliggjorde bl. a. utgivningsförbud beträffande periodisk skrift, samt en förordning 1/3 1940¹ rörande förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m. m.

Om rekvisition av förnödenheter, lokaler, fabriker, järnvägar, bostäder m. m. (förfogande) stadgas i allmänna förfogandelagen 22/6 1939. Enligt 1 § nämnda lag må Kungl. Maj:t förordna om tillämpning av lagen vid krig eller krigsfara.

Inskränkningarna 1940 och 1941 i tryckfriheten mötte åtskillig kritik. Denna vände sig framförallt mot möjliggörandet av censur redan vid «krigsfara». Se härom riksdagstrycket 1941 (prop. 253, konstitutionsutskottets utlåtande nr 21 samt kammarprotokollen nr 39:134 d resp. 39:40 d). Den övriga tvångsmedelslagstiftningen genomfördes däremot under en — av de yttre händelserna framtvingad — huvudsaklig enighet. Rörande 1940 års tvångsmedelslag kan hänvisas till riksdagstrycket 1939 (urtima riksdagen, prop. 96, andra särskilda utskottets utlåtande nr. 36), 1940 (urtima riksdagen, prop. 55, tredje särskilda utskottets utlåtande nr 20) och 1944 (prop. 110, första lagutskottets utlåtande nr 25).»

Vedlegg 1.

Lag 9/1 1940 om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m. m. (som den led etter lovendringer av 13. desember 1940 og 21. mars 1941).

§ 1.² Vid krig eller krigsfara, vari riket be finner sig eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden äger Konungen, när riksdagen ej är samlad, förordna, att vad i 2—6 §§ stadgas skall äga tillämpning; dock må förordnande, som nu sagts, ej meddelas med mindre Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammenträda inom trettio dagar. Varder ej meddelat förordnande av nästföljande riksdag inom trettio dagar från riksdagens början gillat, skall detsamma efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse.

Provas under tid, då riksdagen är samlad,

Tryckfrihetsförordningen, inntatt nedenfor som vedlegg 2. Loven av 20. juni 1941 ble aldri satt i kraft. I stedet falt myndighetene tilbake på kontrollreglene i den nedenfor nevnte förordning av 1 mars 1940 rörande förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m. m. Denne ble nyttet i atskillig utstrekning.

¹ Inntatt nedenfor som vedlegg 4.

² Loven ble satt i verk samtidig med ikrafttreddelsen den 9. januar 1940 og fortsatte å gjelde til 30. juni 1945.

¹ Inntatt nedenfor som vedlegg 1.

² Tryckfrihetsförordningen av 5. april 1949. Tryckfrihetsförordningen har vært gjenstand for gjennomgripende revisjon etter krigen.

³ Inntatt nedenfor som vedlegg 3. Loven ble gitt i samsvar med et samtidig vedtatt tillegg til

förhållanden vara för handen, som i första stycket sägs, äger Konungen med riksdagens samtycke meddela förordnande, som där avses.

§ 2. Där det finnes erforderligt för att hindra eller uppdaga brott mot 8 kap. strafflagen eller sådant brott mot 19 kap. samma lag, som kan skada rikets försvar eller folkförsörjning eller dess vänskapliga förbindelser med främmande makt, eller brott mot lagen om straff för sabotage, så ock eljest där det finnes erforderligt för att hindra, att förhållande, vars meddelande till främmande makt kan föranleda skada som ovan sägs, kommer till obehörigs kännedom, eller för att vinna utredning om obehörigt utforskande av sådant förhållande eller om överbringande till obehörig av meddelande därom, må

föremål tagas i beslag eller sättas under förbud att säljas eller skingras;

hus- och kroppsrannsakan verkställas;

expediering av post-, telegraf-, järnvägs- eller annan försändelse inställas eller fördröjas eller försändelsens innehåll granskas och censureras; samt

expediering av telefonsamtal inställas eller fördröjas eller samtal avlyssnas eller telefonapparat för viss tid eller tillsvideare avstängas för samtal så ock uppgift lämnas från telefonanstalt å utväxlade eller beställda samtal.

§ 3. Den, som misstänkes för brott varom i 2 § förmäles eller att förbereda eller främja sådant brott eller att eljest obehörigen utforska förhållande som där sägs eller att till obehörig lämna uppgift om sådant förhållande eller att förbereda eller främja dylik verksamhet, må gripas och kvarhållas, där det finnes erforderligt för ändamål som angives i 2 §.

§ 4. Åtgärd, varom i 2 eller 3 § förmäles, må icke upprätthållas längre än som erfordras för att vinna det med åtgärden avsedda ändamålet.

Har i fall som i 3 § sägs den misstänkte ej inom femton¹ dagar från första dagen av kvarhållandet förklarats häktad, skall han frigivas, där ej justitiekanslern medgiver, att han må kvarhållas under viss ytterligare tid. Sådant medgivande får avse högst femton dagar för varje gång; dock må ingen med stöd av denna dag kvarhållas under längre tid än sextio dagar.

§ 5. Befogenhet att besluta om åtgärd enligt 2 eller 3 § tillkommer Konungens befallningshavande, landsfogde och polismästare samt i Stockholm därjämte förste stadsfiskalen och den polisintendent, som är chef för kriminalavdelningen.

Konungen äger uppdraga åt annan med befattningshavare som i första stycket sägs jämställd befattningshavare att utöva sådan befogenhet.

I den mån Konungen därom förordnar må ock, då fara är i dröjsmål, underordnad befattningshavare besluta om åtgärd som här avses. Om sådant beslut skall utan dröjsmål anmälan göras hos myndighet, som i första eller andra stycket sägs, och åligger det myndigheten att snarast möjligt pröva huruvida åtgärden skall bestå.

§ 6. Med avseende å beslag, skingringsförbud samt hus- och kroppsrannsakan enligt denna lag skall vad i 5—10 §§, 14—17 §§ samt 18 § andra stycket lagen om vissa tvångsmedel i brottmål är stadgat äga motsvarande tillämpning, med iakttagande av att stadgande i nämnda lagrum rörande myndighet som i 3 § samma lags sägs skall gälla sådan myndighet som avses i 5 § denna lag, samt att den befogenhet att förlänga tiden för beslag och skingringsförbud, som tillkommer Konungens befallningshavande, må efter Konungens bemyndigande utövas jämväl av annan myndighet.

I fråga om person, som gripits och kvarhållits enligt denna lag, skall 19 § 29. förordningen om nye strafflagens införande och vad i avseende därå iakttagas skall äga motsvarande tillämpning.

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

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling (utkom 9. jan. 1940) och gäller t. o. m. d. 31 mars 1941.¹ Förordnande som i 1 § sägs skall ej gälla längre än lagen äger giltighet. Upphör dylikt förordnande att gälla, skall åtgärd, som beslutats med stöd av lagen, icke längre upprätthållas.

Vedlegg 2.

Tryckfrihetsförordningens § 6, vedtatt 20. juni 1941, opphevet 1. juni 1945.

«Enligt stadganden i särskilt av konungen och riksdagen samfällt stiftad lag må, då riket befinner sig i krig eller krigsfara, meddelas föreskrift om förhandsgranskning av tryckta skrifter och förbud mot införande i riket av sådana skrifter samt, då riket befinner sig i krig, jämväl meddelas förbud mot utgivande av periodisk skrift.

I lag, varom i första stycket sägs, meddelade stadganden må, när riksdagen ej är sam-

¹ Etter den opprinnelige lovttekst var fristen 30 dager.

¹ Senere forlenget til 30. juni 1945.

lad, træde i tillæmpning da kongen så forordnar, dock må sådant forordnande ej meddelas med mindre kongen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammantræde inom trettio dagar. Varder ej meddelat förordnande av nästföljande riksdag inom trettio dagar från riksdagens början gillat, skall detsamma efter utgången av nämnda tid upphöra at lända till efterrättelse. Under tid, då riksdagen är samlad, äger kongen med riksdagens samtycke meddela förordnande, som nu sagts. För beslut av riksdagen, som i detta stycke avses, erfordras, att minst tre fjärdedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt i beslutet.

I lag, varom i denna paragraf är fråga, må ock straff stadgas för överträdelse av vad i lagen föreskrivits.»

Vedlegg 3.

Lag 20/6 1941 med vissa bestämmelser om tryckta skrifter vid krig eller krigsfara. (Loven har aldri vært satt i kraft.)

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

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

§ 3. Kongen äger förbjuda utgivandet av periodisk skrift,

- 1) om i skriften offentliggjorts meddelande av sådan beskaffenhet som i 2 § sägs, eller
- 2) om genom uppenbar tredska eller grov försummelse av skriftens utgivare föreskrifter som meddelats rörande förhandsgranskning av skriften icke iakttagits.

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

I fall, som i första stycket under 1) sägs, må utgivningsbud ej meddelas, med mindre skriftens utgivare av chefen för justitiedepar-

tementet tilldelats varning med tillkännagivande, att skriften innehåll givit anledning att överväga dylikt förbud, samt jämväl där- efter i skriften offentliggjorts meddelande av sådan beskaffenhet som i 2 § sägs.

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

§ 5. Granskning, varom i 2 § sägs, handhaves av statens granskningsmyndighet.

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

Granskningsmyndigheten skall för granskning tillsätta särskilda granskningsmän.

§ 6. Tillsyn över granskningsmyndighetens verksamhet utövas på sätt Kongen bestämmer.

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

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

Närmare bestämmelser om granskningsmyndighetens verksamhet meddelas av Kongen.

§ 8. Där det erfordras för att hindra spridande av meddelanden av sådan beskaffenhet som i 2 § sägs, må Kongen meddela förbud mot att i riket införas tryckta skrifter, genom vilka dylika meddelanden här kunna spridas. I avbidan på Kongens beslut om sådant förbud äger chefen för justitiedepartementet därom meddela förordnande, som må gälla högst åtta dagar.

§ 9. Har stadgande om förhandsgranskning jämlikt 2 § utfärdats eller förbud jäm-

likt 3 eller 8 § meddelats, skall stadgandet eller förbudet även gälla skrift, vilken uppenbarligen är avsedd att ersätta skrift som avses med stadgandet eller förbudet.

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

Böter och förverkad egendom tillfalla kronan.

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

Vedlegg 4.

Förordning av 1 mars 1940 om förbud mot befordran av vissa periodiska skrifter med statliga trafikmedel m. m.

1 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden må Konungen, om vid upprepade tillfällen innehållet i periodisk skrift visat sig ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet eller skada rikets förhållande till främmande makt eller undergräva krigslydnaden eller ock därmed åsyftats att förbereda samhällsordningens omstörtande med hjälp av främmande makt eller eljest med våldsamma medel, förordna, att nummer eller häften, vilka utgivits eller framdeles komma att utgivas av skriften, ej må befordras med allmänna posten eller såsom express-, paket-, il- eller fraktgods eller på därmed jämförligt sätt med statens järnvägar eller annat av staten ombesörjt trafikmedel eller enskilda järnvägar eller motorfordon i linjetrafik. Sådant förbud skall ej avse föreskriven befordran till offentlig myndighet. Förbudet skall meddelas för viss tid, högst sex månader, och må förlängas för högst sex månader varje gång. Förbudet må återkallas, då anledning därtill finnes.

Förbud må ej meddelas i annat fall än där skriften i anledning av åtal för dess innehåll i sådant avseende som ovan angives av jury

förklarats brottslig, enär innehållet ansetts stridande mot 3 § 7, 9 eller 10 mom. tryckfrihetsförordningen, eller där jämlikt 4 § 12 eller 13 mom. samma lag meddelats förordnande om indragning av skriften samt tryckfrihetskommittén funnit förordnandet skola äga bestånd.

2 §.

Innan förbud enligt 1 § eller förlängning därav beslutas, skall yttrande inhämtas från en nämnd bestående av fem ledamöter (tryckfrihetsnämnden). Nämnden skall utses av Konungen för en viss tid. Av ledamöterna skola två utses bland personer, föreslagna av de tidningsmannaaorganisationer, som Konungen bestämmer. För en var av dessa ledamöter skola i enahanda ordning utses två suppleanter. Förslag, som ovan sägs, skall, för att vinna avseende, upptaga minst dubbelt så många personer som de, vilka skola med ledning av förslaget förordnas till ledamöter eller suppleanter. Har förslag icke avgivits, varde förordnande ändock av Konungen meddelat. Av övriga ledamöter skall en vara innehavare av domarämbete. Jämväl för en var av dessa ledamöter skola utses två suppleanter.

3 §.

Förbud, som meddelats jämlikt 1 §, skall även gälla skrift, vilken uppenbarligen utgives för att ersätta skrift som förbudet avser.

4 §.

Då förbud enligt 1 § träder i tillämpning, skall skriften uteslutas ur det hos generalpoststyrelsen förda tidningsregistret. Skrift, som avses i 3 §, må ej införas i registret.

Generalpoststyrelsen äger, där så finnes skäligt, medgiva abonnent att återfå erlagd postbefordringsavgift för den tid förbudet gäller samt må meddela härför erforderliga bestämmelser.

5 §.

Under tid för förbud enligt 1 § skall innehavare av enskilt trafikmedel, som ej avses i 1 §, vara fritagen från skyldighet att befordra skrift, som förbudet avser, och skrift, varom sägs i 3 §.

6 §.

Föranlediger någon uppsåtligen att skrift befordras i strid mot 1 eller 3 §, straffes, där ej gärningen är att bedömma såsom fel i ämbete eller tjänst, med dagsböter; och vare skriften förbruten.

Böter och förbruten egendom tillfalla kronan.

Denna förordning träder omedelbart i kraft och gäller till och med den 31 mars 1941.¹ Förbud jämlikt 1 § må ej grundas på sådant i 1 § andra stycket omförmålt beslut av jury eller tryckfrihetskommittén, som meddelats före den 1. september 1939. Förbud skall ej gälla utöver tiden för förordningens giltighet. I fråga om sådan under nämnda tid begången förseelse, som i förordningen avses, skall vad där är stadgat äga tillämpning även efter det förordningen i övrigt upphört att gälla.

III. Uttalelser om proposisjonsutkastet fra Politimesteren i Oslo, Forsvarsdepartementet (Forsvarsstaben) og Utenriksdepartementet.

I. Politimesteren i Oslo.

Departementets sjef gjorde i brev av 20. september 1950 følgende henvendelse til politimesteren i Oslo:

«Det må antas at man under stortingsbehandlingen av dette lovutkast (Ot. prp. nr. 78 — 1950) vil komme til å overveie om det forsvarlig kan endres eller modifiseres, bl. a. på følgende punkter:

1. Forvaringsreglene. Utkastets kapitel V.

I forbindelse hermed kan det tenkes reist følgende spørsmål:

- Vil det være forsvarlig helt å sløyfe forvaringsreglene, slik at man bare har de vanlige straffeprosessuelle regler å falle tilbake på?
- Er det forsvarlig å ha en snevrere formulering av vilkårene for å kunne ta en mistenkt person i forvaring? (Jfr. de tilsvarende regler som var gjeldende i Sverige og Storbritannia under krigen; et referat av disse regler vedlegges.)
- Kan det forsvares at de i utkastet oppstilte frister forkortes, f. eks. slik at politiet ikke kan holde en mistenkt i forvaring ut over 2 uker, og departementet ikke ut over 4 uker?

2. Vilkårene for å sette loven i kraft.

Utkastet tar sikte på at loven bør kunne settes i kraft når statsmaktene mener å ha brakt på det rene at det «indirekte angrep» er satt i gang (f. eks. omfattende ulovlige streikeaksjoner ledsaget av alvorlig sabotasje og væpnede kuppforsøk osv.).

I forbindelse hermed kan det tenkes reist følgende spørsmål:

- Vil det være forsvarlig å begrense lovens anvendelse slik at den bare trer i kraft «når riket er i krig» — d.v.s. når den åpne, organiserte krig med en fremmed makt er et faktum?
- Vil det være forsvarlig å endre lovutkastet slik at ett eller flere av dets kapitler om sikringstiltak, pressekontroll og forræderidomstol bare kan settes i kraft når den åpne organiserte krig med en fremmed makt er et faktum?

Idet jeg viser til konferanse med herr politimesteren forleden dag skal jeg be Dem, ut fra overvåkingsmessige og andre politimesige synspunkter, å uttale Dem om de spørsmål som er nevnt ovenfor og om lovutkastet for øvrig i den utstrekning De finner grunn til det.»

Politimesteren i Oslo ga i svarbrev av 25. september 1950 følgende uttalelse:

«Under henvisning til Det Kgl. Departements brev av 20. september 1950 vil jeg uttale:

Man må med sikkerhet kunne gå ut fra at en femtekolonne vil bli satt inn før eller samtidig med et væpnet angrep. Dette kommer også til uttrykk i kgl. res. av 10. juni 1949 «Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge», pkt. 13.

Når, hvorledes og i hvilket omfang femtekolonnen vil bli satt inn, er det selvsagt ikke mulig å si noe sikkert om på forhånd. Det vil være sterkt avhengig av den foreliggende situasjon, idet femtekolonnens muligheter og de direktiver den antas å ville få, vil variere etter de alternativer som er tenkelige i den situasjon som foreligger.

Jeg skal her holde meg til det alternativ som vel er det mest sannsynlige, nemlig l y n a n g r e p på landet med invasjon over sjø og gjennom luften. Det er unødvendig å fremheve hvilken avgjørende rolle tidsfaktoren vil spille i en slik situasjon. Det er av største viktighet for angriperen å hindre mobilisering, oppsetning og sammendragning av de norske tropper før han selv får satt seg fast med tilstrekkelige styrker. Han har i denne første avgjørende fase av kampen en tilsvarende særlig interesse av at det skapes kaos og forvirring også på den sivile sektor, at administrasjonen, kommunikasjonene og hele samfunnsmaskineriet settes ut av drift, slik at frykt og motløshet griper mest mulig om seg.

Femtekolonnen vil hensynsløst bli utnyttet til sin maksimale effekt innen det korte avgjørende tidsrom, aktiv s a b o t a s j e vil bli forøvet mot et større antall mål, således mot militære depoter og anlegg, jernbaner, drivstoff-

¹ Senere forlenget til 31. mars 1944.

Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v.

lagre, broer, veier, kraftverker m. v., og aksjonene vil komme samtidig over et større geografisk område. Sabotørene vil være tilstrekkelig forsynt med sprengstoff, våpen og andre sabotasjemidler, og de folk som settes inn, vil blindt og fanatisk sette hensynet til sine oppdragsgivere over sin troskapsplikt overfor fedrelandet. De vil på forhånd ha fått den nødvendige utdannelse og erfaring i sabotasje. Det er grunn til å frykte for at Kongen og regjeringens medlemmer, militære sjefer og personer i viktige stillinger i den sivile administrasjon kan bli utsatt for attentater.

Faren for organisert gerilja med militært oppsatte avdelinger eller partisangrupper bestående av norske borgere antas ikke å være særlig stor, men man kan ikke se bort fra muligheten av det i enkelte strøk av landet.

Det vil være av stor betydning for angriperen å motta løpende underretning om norske troppebevegelser og situasjonen ellers i landet fra time til time. Man må derfor gå ut fra at de etterretningsnett som på forhånd er organisert, i stor utstrekning vil opprette radioforbindelse med en angriper ved hjelp av øvede radiotelegrafister og senere som er plassert allerede i fredstid, men som i alminnelighet først vil bli tatt i bruk umiddelbart før og under et angrep på landet.

Det er overveiende sannsynlig at det i en krisesituasjon, forut for og under angrepet, vil bli satt i gang en omfattende og organisert spredning av falske rykter med henblikk på å skape forvirring og motløshet. Ryktespredningen vil bli kombinert med fiendtlig propaganda. Femtekolonnen vil sikkert være i besittelse av det nødvendige apparat for slik virksomhet, og virksomheten vil kunne anta former som gjør det vanskelig å bekjempe dem før skade er voldt.

En femtekolonne vil allerede i fredstid legge stor vekt på å få sine folk anbrakt i stillinger hvor de kan skaffe seg verdifulle opplysninger (som ledd i vanlig etterretningsvirksomhet), og hvor de kan få innflytelse i offentlige anliggender eller mulighet for i en krisesituasjon å foreta handlinger med skadevirkninger for landets forsvar. Med hensyn til det siste er det å merke at en dyktig mann riktig plassert, f. eks. i Statsbanene, i en krisesituasjon kan anrette større skade enn et betydelig antall sabotører med sprengstoff.

Politiets overvåkingstjeneste har som oppgave å oppspore og treffe forebyggende og motvirkende tiltak mot femtekolonnevirksomhet og dens forberedelse i fredstid. Skikkelig utbygd vil overvåkingstjenesten ha gode muligheter for å lokalisere de personer som representerer en særlig fare for landets sikkerhet og også å kunne skimte eller trekke slut-

ninger angående deres planer og forberedelser. Er forberedelsene ikke kommet så langt at det foreligger straffbart forsøk, vil det dog i alminnelighet ikke være mulig å gripe inn på forhånd med hjemmel i de någjeldende bestemmelser.

Så lenge forebyggende tiltak således ikke kan treffes, vil politiet i en krisesituasjon — og særlig under de forhold som er beskrevet foran under alternativet lynangrep — stå overfor en oppgave så omfattende og vanskelig at den ikke på langt nær kan løses av et politiapparat av den størrelsesorden som man med rimelighet kan vente å ha her i landet. Dette gjelder selv om de viktigste sabotasjeobjekter søkes sikret ved en forsterket innsats av vaktmannskaper, idet vakthold alene ikke kan forhindre omfattende skader.

Under henvisning til foranstående tillater jeg meg å gi min fulle tilslutning til lovutkastets bestemmelser om sikringstiltak (kap. V), idet bestemmelsene etter min oppfatning ikke er til å komme forbi, hvis landet skal kunne verge seg effektivt. Jeg har heller ikke noe å bemerke til de enkelte bestemmelser under dette kapittel.

Med hensyn til de enkelte spørsmål i brev av 20. september 1950 bemerkes:

1. Forvaringsreglene. Utkastets kapittel V.

- a. Vil det være forsvarlig å helt sløyfe forvaringsreglene, slik at man bare har de vanlige straffeprosessuelle regler å falle tilbake på?

Under henvisning til det som foran er anført må spørsmålet bli å besvare benektende.

- b. Er det forsvarlig å ha en snevrere formulering av vilkårene for å kunne ta en mistenkt person i forvaring?

Proposisjonens § 25 innskrenker anvendelsen av de foreslåtte forvaringsbestemmelser til de aller alvorligste forbrytelser av denne art, hvorfor en ytterligere innsnevring må frarådes. Det kan henvises til at såvel Sverige som England under krigen på dette område hadde videregående mere generelt formede bestemmelser.

- c. Kan det forsvares at de i utkastet oppstilte frister forkortes — f. eks. slik at politiet ikke kan holde en mistenkt i forvaring ut over 2 uker, og departementet ikke ut over 4 uker?

Under den hektiske virksomhet som vil følge av situasjonen vil det være uoverkommelig for politiet i løpet av en kortere frist å kunne granske alle enkelttilfelle i

den utstrekning at det kan danne grunnlag for en forsvarlig avgjørelse hos de avgjørende myndigheter. Dette gjelder ikke minst på grunn av landets geografiske utstrekning, som i mange tilfelle vil umuliggjøre en rask ekspedisjon til den sentrale myndighet.

2. Vil kår ene for å sette loven i kraft.

- a. Vil det være forsvarlig å begrense lovens anvendelse slik at den bare trer i kraft «når riket er i krig» — d.v.s. når den åpne, organiserte krig med en fremmed makt er et faktum?
- b. Vil det være forsvarlig å endre lovutkastet slik at ett eller flere av dets kapitler om sikringstiltak, pressekontroll og forredomstol bare kan settes i kraft når den åpne, organiserte krig med en fremmed makt er et faktum?

Idet jeg henviser til hva som foran er uttalt, antar jeg at nødvendigheten av å foreta de forskjellige sikringstiltak vil inntre før det tidspunkt at det kan sies at riket er i krig. En femtekolonne vil sikkert oppta sin farlige, landsskadelige virksomhet allerede på et tidligere tidspunkt, nemlig når landet treffer de nødvendige foranstaltninger for under en tilspisset krisesituasjon å være beredt på krig, således under hel eller delvis mobilisering eller iverksettelse av andre øyeblikkelige sikringstiltak.»

II. Forsvarsdepartementet (Forsvarsstaben).

Departementet gjorde i brev av 20. september 1950 følgende henvendelse til Forsvarsdepartementet:

«En sender vedlagt over gjennomslag av et skriv som dette departements sjef i dag har sendt til politimesteren i Oslo. Videre legger en ved til orientering ekstraktavskrift av et foredrag som departementets sjef har holdt om utkastet til «krigslov» og hvori han særlig kommer inn på utkastets § 1 om vilkårene for å sette loven i kraft.

En antar at det vil være av betydelig interesse, som grunnlag for den videre overveielse av de spørsmål som er nevnt i skrivet til politimesteren i Oslo, å få en vurdering av dem ut fra militære synspunkter.»

Forsvarsdepartementet har som svar på henvendelsen henvist til følgende uttalelse fra Forsvarstaben av 10. oktober 1950:

«Sjefen for Forsvarsstaben har mottatt Forsvarsministerens brev av 22. september 1950 med avskrift av Justisministerens skriv av

20. s. m. til Politimesteren i Oslo. Forsvarsministeren anmoder om en vurdering ut fra militært synspunkt av en del nærmere angitte punkter bl. a. angående de foreslåtte forvaringsregler og vilkårene for å sette loven i kraft.

Tiden har ikke tillatt å forelegge spørsmålene for forsvarsgrenene.

Om spørsmålet i sin alminnelighet skal Sjefen for Forsvarsstaben tillate seg å uttale:

Beredskapslovene må foreligge utarbeidet og vedtatt allerede i fredstid. Vi fikk i 1940 erfaring for at det oppstår situasjoner som krever øyeblikkelig motforholdsregler for å hindre at det tilføyes en eller annen sektor av det totale forsvar stor skadevirkning, eller at en motstander oppnår å skape seg gunstiger utgangsstillinger allerede før eller ved krigsutbrudd.

Forholdet var den gang at man ikke hadde den nødvendige lovhjemmel for å treffe alle slike øyeblikkelige forebyggende tiltak som var påkrevd.

I en slik situasjon står man overfor nødvendigheten av

enten å treffe forholdsregler uten å ha lovhjemmel, med alle de mangler og ulemper dette fører med seg,

eller først å skaffe lovhjemlen. Foruten å ta tid vil dette antagelig i større eller mindre grad måtte skje ved improvisasjon, med de svakheter denne løsning innebærer, bl. a. at bestemmelsene lett vil bli mindre gjennomarbeidet, mindre fullstendige og lettere gi adgang til fortolkninger og prosedure.

Det inntrykk kan også ha lett for å vinne innpass at lover og bestemmelser som er gitt, fremkalt av en kritisk situasjon, og som av tidsnød eller andre grunner kanskje ikke har kunnet gi den nødvendige publisitet, er gitt tilbakevirkende kraft og av den grunn vekker motvilje.

De nå foreliggende lovforslag tar sikte på å skaffe lovmessig hjemmel for å treffe de forholdsregler som i en krisesituasjon ansees påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet.

Det har vært fremholdt i presse og diskusjon at forslagene er for ytterliggående og bryter med de demokratiske prinsipper vi kjemper for. Dette kan for så vidt synes riktig. Men det må erindres at forholdene nå er forandret fra hva de var i tiden inntil første verdenskrig. Grunnloven og de lover og bestemmelser som var gitt basert på denne, svarte til situasjonens behov hele tidsrommet til og med første verdenskrig. Etter denne tid er det skjedd en utvikling som etter min mening nødvendig gjør beføyelser, videregående og delvis avvikende fra de hittil gjeldende. Det tør i denne sammenheng være tilstrekkelig å nevne at ti-

den før og under siste krig fra den ene parts side framviste nye fremgangsmåter som den annen part til å begynne med sto forsvarsløs overfor. Velkjent er Hitlers uttalelse om at Tyskland eide et hemmelig våpen som motstanderen intet hadde å sette opp mot og ikke kunne skape maken til. Vi opplevde 5. kolonnevirksomheten som dels virket psykologisk — ved å demoralisere, spre falske rykter, fremkalle defeatisme — og dels virket aktivt gjennom spionasje, sabotasje og i givne tilfelle ved aktive krigshandlinger. Det er ingen grunn til å anta at en stats muligheter til å skade en eventuell motstander og forberede sin egen virksomhet er uttømt med dette og at yttergrensen for oppfinnsomhet er nådd. Man gjør rett i å regne med at en fremtidig krig vil stille oss overfor nye og overraskende, hittil ukjente metoder. Til dette kommer at det alltid vil være motstanderen og ikke vi som begynner krigen, og at angriperen vil ha alle de fordeler som følger av å ha initiativet. Angriperen står fritt i valg av tid og sted, han kan sette i gang alle de forholdsregler som kan tjene til å lette og støtte gjennomføringen av sine operasjoner. Vi må være i stand til å treffe adekvate motforholdsregler. Det må foreligge bestemmelser, utformet så rommelige og elastiske at man har adgang til å reagere ikke alene like overfor foretagende som ble brakt i anvendelse og er kjent fra siste krig, men også likeoverfor nye fremgangsmåter. Og det må være adgang til å treffe de nødvendige avvergende forføyninger på tilstrekkelig tidlig tidspunkt. Når overfallet kommer, er det for sent, da er alle fiendens hjelpekrefter alt i gang, og vil endog ha kunnet virke i atskillig tid. Fra militært synspunkt sett er det således nødvendig å ha lovhjemmel for å kunne treffe preventive forholdsregler før eventuelle åpne angrepsoperasjoner lanseres — for ikke å komme i bakhånd. Problemet må løses fordomsfritt.

Vi har i vårt land ikke «stående» militære styrker. Våre vepnede styrker blir i det vesentlige reist gjennom mobilisering av landets borgere, når landets myndigheter treffer beslutning om det. Det er en alminnelig erfaring at beslutningen om å mobilisere lett blir truffet meget sent, for sent.

For å kunne møte et overraskende angrep er vi fullstendig avhengig av at mobiliseringen kan utføres raskt og sikkert. En fiende som råder over en femtekolonne i Norge, vil åpenbart sette den hensynsløst inn for å forstyrre mobiliseringen, og derigjennom hindre eller forsinke selve oppsetningen av de vepnede styrker som vi vil kunne sette inn mot ham.

Selve mobiliseringen betegner en svakhetsperiode. Innen vi får mobilisert er vi meget

sårbar. Det skal ikke stor fantasi til å innse at en femtekolonne som får utfolde seg, kan gjøre kolossal skade med relativt enkle midler.

Jeg finner at det er min plikt, som sjef for Forsvarsstaben, å fremheve den militære risiko som følger av at vi ikke har en beredskapslovgivning som kan sette myndighetene istand til å gripe effektivt inn mot en femtekolonne i det rette øyeblikk. Når folk og myndigheter tar stilling til disse spørsmål, må de være klar over at en utilstrekkelig lovgivning og ineffektive tiltak mot en norsk femtekolonne lett vil kunne

1. berøve landet, nettopp når det gjelder, verdien eller den fulle ferdi av et militært forsvar som det har bygd opp med store ofre,
2. føre til at nordmenn i og utenfor de vepnede styrker må sette livet til uten at det var nødvendig.

Når en drøfter en beredskapslovgivning i fred er det ikke alltid så lett å forestille seg den situasjon som vil foreligge når loven skal anvendes. For meg er det naturlig å fremheve at situasjonen bl. a. vil være kjennetegnet ved at landet (folket og statsmaktene) står overfor den overveldende oppgave i løpet av den kortest mulige tid å omstille vårt samfunn fra fred til å møte totalforsvarets voldsomme krav.

Dette krever at alle nasjonens personelle og materielle krefter og ressurser, dens produksjons- og transportkapasitet blir satt inn for å løse oppgaven.

En slik omstilling kan ikke skje uten en hardhendt tilsidesettelse av hensyn på mange områder som det er vanlig å ta i fred. Situasjonen vil således være kjennetegnet ved at statsmaktene hensynsløst tar norsk ungdom ut av deres sivile virke og sender dem, eller er forberedt på å sende dem, i kamp hvor en viss del av dem nødvendigvis vil miste livet, og at folket i Norge er utsatt for fare for bombeangrep som kan kreve tusener av ofre. I begge tilfelle gjelder det at en velorganisert innsats av de vepnede styrker kan være av avgjørende betydning for størrelsen av disse tap.

Angående de stillede spørsmål skal Sjefen for Forsvarsstaben anføre:

1. Forvaringsreglene.

a) Hel sløyfning.

Hel sløyfning av adgangen til forvaring etter lovutkastets V. kapitel må bestemt frarådes ut fra militært synspunkt.

Forsvarsstaben har i skriv av 12. juni 1949 til Forsvarsdepartementet (trykt som vedlegg til krigslovutvalgets innstilling — proposisjonen side 57 fig.) nevnt de krav som må stilles til en slik lov ut fra militære hensyn. Blant

kravene nevnes «utvidet adgang til fengsling, ransaking og overvåking». Proposisjonen går på dette punkt ikke lenger enn Forsvarsstaben ut fra eget lands og andre lands erfaringer regnet med at det ville bli nødvendig å gå.

Det er ikke senere inntrådt endringer i den militær-politiske situasjon eller høstet erfaringer som tillater en mer optimistisk vurdering av den internasjonale situasjon eller tilsier mer lempelige rådgjerd. Tvert om er situasjonen tilspisset gjennom krigen i Korea, forutsetningene for krigen der og følgevirkninger krigen kan gi støtet til. Krigen i Korea har igjen bekreftet at det må regnes med uvarslet fredsbrudd og med utstrakt spionasje, sabotasje og andre utslag av 5. kolonne-virksomhet, selv om de militære kamphandlinger har vært dominerende og har preget krigsbildet.

Sjefen for Forsvarsstaben anser derfor bestemmelsene om forvaring nødvendige i en situasjon som den proposisjonen forutsetter.

Det bør ikke bli tale om å erstatte de foreslåtte bestemmelser med de vanlige straffeprosessuelle regler. Bestemmelsene ville i så fall bli illusoriske eller iallfall miste det meste av sin effektivitet. En ville måtte føre bevis eller begrunne skjellig mistanke for og om konkrete straffbare handlinger, og en ville stort sett være avskåret fra å gripe inn før det var kommet i all fall til straffbart forsøk. Rettergangsreglene er dessuten for omstendelige, og bestemmelsene om frister, rettsmidler m. v. fastsatt med henblikk på helt andre forhold enn dem lovutkastet forutsetter. Skulle en i hver enkelt sak gå fram etter straffeprosessloven, ville det for å oppnå om bare begrensede, øyeblikkelige virkninger, være nødvendig å belaste rettsapparatet i en grad som vanskelig ville kunne forenes med kravene til rasjonell krigsøkonomi. Våre ressurser tillater ikke at det fires på kravene til gjennomført krigsøkonomi. I den kritiske tid forut for, under og etter et fredsbrudd må på alle sektorer den størst mulige nytteeffekt søkes oppnådd på den mest rasjonelle måte og med derav følgende minst mulig belastning av personell og av materielle hjelpemidler.

Sjefen for Forsvarsstaben er kjent med at man under den revisjon som pågår av den militære rettergangslov, arbeider med spørsmålet om en forenkling av krigstidsreglene med henblikk på å oppnå en hurtigere og mer effektiv rettergang i militære straffesaker i krig. Selv om en radikal forenkling skulle la seg gjennomføre innenfor rammen av rettergang i vanlig forstand — hva der med vår pietet overfor rettslige tradisjoner kan være grunn til å dra i tvil — må Sjefen for Forsvarsstaben

advare mot at det militære rettsapparat belastes med saker av den art det her gjelder. Det militære rettsvesen vil få nok å gjøre med rent militære straffesaker, og det er ikke sannsynlig at en der vil kunne avse tid til saker som naturligere hører heime for borgerlig domstol, jfr. Generaladvokatens brev av 15. januar 1949 til høyesterettsdommer Bahr (proposisjonen side 61 flg.).

En forenkling av den borgerlige straffeprosesslov gjennom innførelse i denne av mer summariske regler for krigstid, er så vidt skjønnes ikke aktuell og ville vel støte på enda skarpere motstand, så vel fra dem som nå fører an i agitasjonen mot krigslovutkastet, som sannsynligvis i enda langt videre kretser. Supplering av straffeprosessloven med et eget avsnitt for krigstid eller vedtakelse av en egen lov om den alminnelige straffeprosess i krig er vel dessuten et så langsiktig arbeid, at det ikke vil få noen betydning for den kritiske tid en må regne med nå og framover.

Sjefen for Forsvarsstaben vil videre framholde:

Opplysninger om fiendtlig spionasje og 5. kolonnevirksomhet, om forberedelser til attentater, sabotasje m. v., vil regelmessig måtte skaffes ved midler som en sammenfatter i begrepet kontraspionasje, f. eks. ved infiltrasjon i fiendens egne organisasjoner. Fienden vil alltid være i høy grad interessert i å få vite hvilke opplysninger vi sitter inne med om hans virksomhet og — hva der kan være enda viktigere for ham — om hvilke metoder vi har brukt og bruker for å skaffe oss slike opplysninger. For oss må det være til det ytterste maktpåliggende å hindre at fienden får denne viten.

Derfor må så få som mulig få kjennskap til kontraspionasjens og sikringstjenestens opplysninger og virkemidler. Og de få som får del i dette kjennskap må absolutt sikres mot å falle i fiendens (eller 5. kolonnens) hender. For ingen vet hvor hårdt de kan bli presset når fienden søker å få ut av dem det de vet.

b) Snevrere formulering av vilkårene.

Det vesentlige hensyn med § 25 antas å være

at man i det hele får adgang til forvaring som administrativ forføyning,

at forvaringen blir effektiv, og

at bestemmelsene gis slike former at de ikke unødig støter norsk rettsfølelse eller gir adgang til lettfengelig, slagordmessig agitasjon mot loven.

Ut fra disse hensyn har Sjefen for Forsvarsstaben overveiet om en snevrere formulering

og en forkortning av fristene skulle være for-
svarlig under hensyn til effektivitet og sikker-
het.

Sjefen for Forsvarsstaben er kommet til
også på dette punkt å burde advare mot å
foreta endringer som innskrenker virkefeltet
for de foreslåtte bestemmelser om forvaring
eller nedsetter deres effektivitet.

De lovbestemmelser som nevnes i oppreg-
ningen i utkastets § 25, er i en krisesituasjon
som den forutsatte alle av så alvorlig karak-
ter, at det ikke vil være riktig å utelukke over-
tredelse av noen av dem fra området for § 25.

Sjefen for Forsvarsstaben nytter høvet til
å peke på at lov om militære rekvisisjoner bør
tas med blant de lover det vises til i § 25.

c) Forkortelse av fristene.

Sjefen for Forsvarsstaben er også på dette
punkt prinsipielt stemt for å rå til å vedta
bestemmelsene slik de er foreslått. Men det
må medgis at tvingende militære omsyn ikke
avgjort er til hinder for å forkorte fristene i
§§ 25 og flg., dog slik at fristen bør være
minst 30 dager for politiet og ytterligere 30
dager for departementet.

Når Sjefen for Forsvarsstaben ikke uten
videre rår fra å forkorte fristene som nevnt,
er det særlig ut fra følgende betraktning.

En situasjon så akutt og tilspisset at den
krever forvaring uten fengslingskjennelse,
vil sannsynligvis avklares i løpet av 60 da-
ger. I hvert fall kan en ikke se bort fra
muligheten for avklaring.

Kommer det da til avspenning — den være
forbigående eller varig — er alle enige om
at forvaringen bør opphøre jo før desto
bedre.

Utvikler derimot situasjonen seg til krig,
eller kommer det til uroligheter som ikke
kan møtes med de vanlige midler for retts-
håndhevelsen, vil Forsvaret bli satt helt eller
delvis på krigsfot. Det mest sårbare trinn
— mobiliseringen — vil i så fall være over-
stått før fristen for forvaring løper ut. Av-
delingene vil være samlet, vanlige disiplinær-
forhold etablert og militærpolitiet og den
militære overvåkingstjenesten trådt i full
funksjon med henblikk på å møte situasjo-
nen, og å møte anslag mot militære planer,
militært personell og militære anlegg og
materiell.

En forvaring på om ikke mer enn 60 dager
vil gi myndighetene den nødvendige tid til
en noenlunde grundig analyse av den mis-
tenktes forhold, hans kontakter og det fare-
moment han på fri fot innebærer for retts-
sikkerheten, slik at det vil være lettere å
følge hans senere ferd, hvorved han erfa-

ringsmessig blir mindre tjenlig som agent
for hemmelig motstand. Særlig gjel-
der dette om den mistenkte ved løslatelsen
pålegges meldeplikt og/eller anvises bestemt
oppholdssted eller forbys å oppholde seg i
strøk hvor han antas å ha kontakter eller
kan gjøre skade. Disse mindre vidtgående
rådgjerdet etter lovutkastets § 30 bør det
ikke bli tale om å gi avkall på. Heller ikke
kan det for alvor påstås at det er i strid
med vår demokratiske forfatning eller med
bærende rettsprinsipper om det pålegges
meldeplikt uten tidsbegrensning i en situa-
sjon hvor rikets sikkerhet og selvstendighet
er truet. Det samme gjelder oppholdsforbud
og oppholdspåbud som nevnt. Derimot kan
noe tale for å sløyfe de andre alternativene
etter § 30 (tilsyn og nektelse av retten til
samkvem med andre). Disse rådgjerdet lar
seg vanskelig kontrollere og er derfor lite
effektive sammenliknet med den enklere
meldeplikt med eller uten oppholdsforbud
(påbud). De har dessuten en noe utflytende
karakter, virker fremmedartet og kan propa-
gandamessig utnyttes som politimessig
formynderskap eller politimessig utspione-
ring og personlig sensur, og således tjene
som kjærkomne angrepspunkter i agitasjo-
nen mot lovutkastet.

Setter en fristene for politiet og departe-
mentet til henholdsvis 30 og (i alt) 60 dager,
er en innenfor rammen av det som ble ansett
nødvendig og fastlagt under siste krig, først
ved krigsanordningen av 14. april 1940 og
senere ved politianordningen av 26. februar
1943 (proposisjonen side 31—32). En er
videre innenfor rammen av det som det nøy-
trale Sverige anså nødvendig, og en har gått
mindre langt enn Storbritannia, folkestyrets
og den personlige frihets høyborg i Europa,
gikk i siste krig. Det vil derfor bli vanskelig
å fortsette agitasjonen mot krigslovutkastet
med saklige argumenter, om forvaringen
gjøres tidsbegrenset som nevnt.

Endelig kan følgende rent almene betrakt-
ninger tale for å sette så vidt korte frister
som maksimalt 60 dager. I løpet av de 60
dager vil ikke bare myndighetene ha høstet
erfaring, men like meget folk i alminnelig-
het. Og utvikler situasjonen seg da slik at
de drastiske rådgjerdet og opprettholdelsen
av dem fortsatt viser seg nødvendig, er det
lite tvilsomt at en sterk, ja, overveldende
opinion vil kreve av myndighetene at de
handler slik situasjonen tilsier. Det kan lett
— som ved frigjøringen i 1945 — utvikle
seg derhen at myndighetene så langt fra å
be om vidtgående fullmakter, må holde igjen.
Loven har i så fall fylt sin misjon ved å
virke i det kritiske tidsrom, inntil alle

fikk øynene opp og kritikken forstummet fra kretser som neppe har tenkt slik gjennom problemet, at de ser realiteten i det. Og loven har gjort fyllest for seg i og med at den har skaffet det apparat som ikke vil ha noe å frykte av opinionen, men tvert om vil bli båret oppe og krevet ytterligere utbygget av hele folket, om rikets velferd krever det.

Sjefen for Forsvarsstaben legger i det hele tatt mer vekt på forvaringens effektivitet innenfor fristen, enn på fristens lengde. Forvaringen må gjennomføres på slik måte, at enhver forbindelse med sammensvorne og sympatisører ute avskjæres. Også den innbyrdes kommunisering mellom dem som holdes i forvaring, må det føres våkent øye med. Ellers kan det utvikle seg derhen at forvaringsstedene blir fredlyst område for konspirasjoner og for planer som settes i verk ved forvaringens opphør. Særlig ligger faren for dette nær, om forvaringen blir kortvarig og opphører noenlunde samtidig for et stort antall mistenkte. For å utelukke misforståelse tilføyes at strenghet på dette punkt selvsagt ikke utelukker å ordne forvaringen ellers med fullt hensyn til de mistenkte hva forpleining og behandling i det hele angår.

2. Vilklårene for å sette loven i kraft.

a) Ikrafttreden først ved faktisk krigstilstand.

Sjefen for Forsvarsstaben finner det like riktig at loven kan bringes i anvendelse under det «indirekte angrep» som under åpen krig og må inntrengende rå fra at lovens anvendelse begrenses slik at den først trer i kraft når den åpne, organiserte krig med en fremmed makt er et faktum.

Også den gang man kunne regne med notevæksling, ultimatum og krigserklæring før krigshandlingene ble åpnet, og på en tid da 5 kolonnevirksomhet ikke var noe selvstendig problem, ble dagene for mobilisering, sammen dragging og oppmarsj ansett som særlig kritiske. Så meget mer gjelder det samme i dag.

Som jeg har nevnt foran vil omstillingen av samfunnet fra fred til krig og særlig mobiliseringen av alle deler av Forsvaret kreve maksimal ytelse så vel av Forsvaret som av samfunnet i det hele. Enhver unødig merbelastning og enhver unødig friksjon må som før nevnt unngås. Men det blir en følbar merbelastning, om de vidtgående rådgerder etter krigsloven nødvendigvis skal etableres samtidig med og ikke forut for den totale innsats det krever av samfunnet å sette Forsvaret på krigsfot. Og det blir et friksjonsmoment, om

mobiliseringen skal foregå under inntrykket av sabotasjehandlinger mot samferdselsmidler og mot anlegg og lagre for sivil og militær produksjon og beholdninger, kanskje også attentater mot representanter for statsmaktene og mot personer i militære og sivile nøkkelstillinger. At de rådgerder som nevnes i krigslovutkastet, etablert i rett tid, er egnet til å eliminere eller iallfall å redusere slike friksjonsmomenter, vil ingen som studerer proposisjonen, og ellers følger med i tiden, kunne være i tvil om.

b) Utsatt ikrafttreden for enkelte kapitler.

Sjefen for Forsvarsstaben rår fra at kapitlene om sikringstiltak og om forræderidomstol settes i noen særstilling med hensyn til tidspunktet eller vilklårene for å sette i verk de rådgerder det spørres om. Det er nettopp en av hovedfordelene ved loven at apparatet er trukket opp på forhånd, og at bestemmelsene om iverksettelsen av de konkrete rådgerder er så smidige, at tidspunktet kan velges og omfanget avpasses — både geografisk og saklig — etter det som situasjonen krever, se § 1, 2. ledd.

Noe annerledes stiller fra et militært synspunkt spørsmålet seg om pressekontrollen. På ganske få unntak nær kan en regne med at alle norske aviser ikke bare vil avholde seg fra straffbar agitasjon og andre former for motarbeidelse av forsvarsmessige interesser, men lojalt og etter ytterste evne vil støtte opp om forsvarskampen og forberedelsene av den. Unntakene er ikke fler, enn at en kan holde effektivt øye med dem. Vel kan også den lojale presse komme til uforvarende å gi opplysninger som fienden og hans hjelpere her i landet kan dra nytte av. Men faren for dette kan ikke uten videre ansees større i en krisesituasjon enn ellers, kanskje snarere omvendt, fordi årvåkenheten og ansvarsfølelsen hos pressens folk skjerpes når det er fare på ferde. At den sum av opplysninger som en lojal presse og nyhetstjeneste og det alminnelige samkvem mann og mann imellom daglig bringer, til enhver tid er av uten sammenlikning større betydning for positive samfunnsinteresser, også de rent militære, enn for en fiende og for illojale elementer, sier seg selv.

Det kunne være spørsmål om å gjøre ekstraordinær pressekontroll m. v. etter lovutkastets § 33 gjeldende først ved inntråd krigstilstand. Generaladvokaten har under konferanse om spørsmålet nærmest heldt til denne anskuelse og har videre framholdt at det kan være et spørsmål om ikke lovteksten ville virke mer avvepnende overfor den agitasjon som er satt

inn mot lovutkastet, hvis man hadde nøyet seg med den generelle bestemmelsen i § 33, 1. ledd, og sløyfet den punktvisse oppregningen i 2. ledd, som overflødig.

Sjefen for Forsvarsstaben finner dog at det bør være hjemlet adgang til også i en spent situasjon før fredsbrudd å hindre at skadelige skrifter blir spredt. Dette behøver nødvendigvis ikke å skje gjennom pressen, det er andre måter å gjøre det på. Bestemmelsene må være så rommelig avfattet at man under ekstraordinære krisesituasjoner kan stanse en hvilken som helst form for publikasjon som skjer med det formål å skade forsvaret eller rikets forhold til fremmed stat eller som truer rikets indre eller ytre sikkerhet. Kontrollen bør kunne utstrekkes til å kunne omfatte også post- og telegraafforsendelser (se utkast til lov om endring av lov av 24. juni 1915 om kontroll med post- og telegraafforsendelser, proposisjonen side 15).

Sjefen for Forsvarsstaben har konferert med Generaladvokaten om de rettslige synspunkter, og uttalelsen dekker også Generaladvokatens syn, bortsett fra oppfatningen om pressesensur før inntrådt krigstilstand.»

III. Utenriksdepartementet.

Departementet rettet i brev av 20. september 1950 følgende henvendelse til Utenriksdepartementet:

«En sender vedlagt avskrift av et skriv av i dag til politimesteren i Oslo og likeledes av et skriv av i dag til Forsvarsdepartementet. De bilag som er nevnt i disse skrivene følger også med nærværende brev.

En ber om slik uttalelse fra Utenriksdepartementets side som saken foranlediger, særlig angående spørsmålet om hvorvidt det ut fra utenrikspolitiske hensyn anses betenkelig å sløyfe adgangen til å sette loven i kraft når de i lovutkastets § 1 tredje punktum nevnte forhold er til stede. Det vises for så vidt til bemerkningen i statsrådets foredrag om at det kan tenkes å være ønskelig å kunne unngå å gi offisielt uttrykk for at «krig truer».»

Utenriksdepartementet ga i svarbrev av 11. oktober 1950 følgende uttalelse:

«Det Kgl. Justisdepartement har med brev av 20. f. m. (jnr. 1256/50-E) bedt om Utenriksdepartementets uttalelse om Ot. prp. nr. 78 om lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare eller liknende forhold, særlig angående spørsmålet om hvorvidt det ut fra utenrikspolitiske hensyn anses betenkelig å sløyfe adgangen til å sette loven i kraft når de i lovutkastets § 1, tredje punktum, nevnte forhold er til stede.

Utenriksdepartementet finner ikke grunn til å avgi noen uttalelse om lovutkastet i sin alminnelighet, men når det gjelder det av det Kgl. Departement særskilt nevnte spørsmål, vil departementet uttale at det etter dets mening er ønskelig at det er adgang til å bringe loven — eller deler av den — til anvendelse også i visse tilfelle som ikke dekkes av § 1, første og annet punktum, idet det under gitte omstendigheter kan være betenkelig å påberope seg at det foreligger direkte krigstrusel.

Departementet finner på den annen side at det muligens kan være grunn til å skjerpe betingelsen for lovens anvendelse utenom de i første og annet punktum omhandlede tilfelle ved å kreve at det foreligger en overhengende fare for rikets selvstendighet og sikkerhet.

Etter dette kunne § 1, tredje punktum, gis følgende ordlyd:

«Det samme gjelder når, som følge av pågående eller truende fiendtligheter mellom fremmede stater eller av andre grunner, rikets selvstendighet eller sikkerhet trues av en overhengende fare.»

Departementet vil foreslå at avtrykk av denne tilråding blir sendt Odelstinget.

Justisdepartementet

tilråder:

Avtrykk av tilråding fra Justis- og politidepartementet 27. oktober 1950 om opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m. v., blir sendt Odelstinget.