

Nr 140.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen; given Stockholms slott den 6 mars 1936.

Under åberopande av bifogade i statsrådet hållna protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogat förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

K. Schlyter.

Förslag

till

ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen.

Regeringsformen.

§ 86.

Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla allmänna handlingar må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas.

Riksdagsordningen.

§ 38.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som antingen angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om inskränkningar i rätten att från myndighet utbekomma allmänna handlingar, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling, eller ock röra överenskommelser med främmande makter i sådana ämnen.

Tryckfrihetsförordningen.

§ 1.

13:o. I överensstämmelse med här ovan för en allmän och lagbunden tryckfrihet lagda grunder skall det, under villkor av helgd för andras äganderätt och med iakttagande av vad eljest i denna lag finnes stadgat, stå var och en

svensk medborgare fritt att genom tryck allmängöra skrifter av vad form, vidd eller beskaffenhet som helst och däri över allt vad som är eller kan bliva föremål för mänsklig kunskap sina tankar kungöra; skolande för varje ämne skrivarten av författarens eget val bero. Följaktligen skall ej något, som över i denna lag tillåtliga ämnen i tryck anmärkes, påminnes eller eljest gransknings- eller reflexionsvis i dagsljuset framläggas, kunna, under förvändning att innebära tadel eller klander, såsom straffbart anses, såvida skrivsättet icke såsom smädligt eller skändligt sig utmärker, om ansvar varför i denna lag stadgat är.

§ 2.

1:o. I följd av vad i 1 § stadgas skall det vara en var svensk medborgare tillåtet att, med undantag som i 6 mom. sägs, i tryck utgiva alla till stats- eller kommunalmyndighet inkomna och därifrån utfärdade handlingar, hos sådan myndighet förda diaries, journaler, register och andra dylika förteckningar, därstädes hållna justerade protokoll, så ock alla andra där upprättade handlingar, såvitt de hänföra sig till mål eller ärenden som av myndigheten slutbehandlats.

Med statsmyndighet förstås i denna paragraf statsdepartementen och kommandoexpeditionerna, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer. Med kommunalmyndighet förstås alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, nämnder, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

2:o. Envar svensk medborgare skall i den ordning nedan sägs äga fri tillgång till alla i 1 mom. omförmälda allmänna handlingar, som hos stats- eller kommunalmyndighet förvaras. I den sålunda stadgade rätten skola allenast gälla de inskränkningar vilka påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, eller för brotts förekommande eller beivrande, eller till behörigt skydd för statens eller menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda, eller av hänsyn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse, eller av andra lika viktiga skäl; och skola i särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag noga angivas de fall, då allmänna handlingar enligt nämnda grunder skola hemlighållas.

3:o. Allmän handling, som ej efter vad i 2 mom. sägs skall hållas hemlig, varde, när det äskas, hos stats- eller kommunalmyndighet genast eller så snart det kan ske utan åsidosättande av andra lika viktiga tjänsteäligganden utlämnad för läsning och avskrivning på stället utan avgift eller i bestyrkt avskrift mot vederbörlig avgift. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället föreligger dock ej, om betydande hinder därför möter; och skall skyldighet att i avskrift utlämna hos kommunalmyndighet förvarad handling, som

kan tillhandahållas på stället, gälla endast i den utsträckning, varom i kommunallagarna eller eljest särskilt stadgas.

Handling, som till viss del är hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, därest det kan ske på sådant sätt att vad i den del beröres icke uppenbaras. Dylik handling må i avskrift utlämnas med uteslutande av den del som skall hållas hemlig.

4:o. Framställning om allmän handlings utbekommande prövas, med undantag som nedan i detta moment sägs, av den myndighet hos vilken handlingen finnes.

Är vården om handlingen på grund av särskild föreskrift, innehavande tjänst eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, åligge utlämnandet närmast denne efter egen prövning, men har han att ställa sig myndighetens föreskrifter beträffande handlings utlämnande eller hemlighållande till efterrättelse samt att, då anledning till tvekan finnes och omgång ej föranledes, hänskjuta fråga om utlämnande till myndighetens avgörande. Vägrar befattningshavare att utlämna handling, skall, där sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Där det finnes av särskilda förhållanden påkallat till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, äge Konungen beträffande särskilda slag av handlingar, som avses i den i 2 mom. omförmälda lag, förordna att handlingarna i viss ordning skola förseas med anteckning om att de äro hemliga. Fråga huruvida handling, å vilken anteckning sålunda skett, likväl lagligen bör utlämnas må prövas allenast av den eller de myndigheter Konungen bestämt; och skall framställning hos annan myndighet att utbekomma sådan handling ofördröjligen, där sökanden det äskar, hänskjutas till myndighet som äger pröva frågan.

5:o. Menar någon att myndighet olagligen vägrat honom tillgång till allmän handling, äger han söka rättelse i den ordning som gäller för vinnande av ändring i beslut eller åtgärder av myndigheten i det mål eller ärendet till vilket handlingen hör. Hänför sig icke handlingen till mål eller ärende, däri beslut av myndigheten kan överklagas, skall rättelse sökas i den ordning som i allmänhet må gälla för vinnande av ändring i myndighetens beslut eller åtgärder. Kan talan om utlämnande icke enligt nu givna regler fullföljas, skola besvär anföras hos Konungen i vederbörande statsdepartement, såvitt fråga är om statsmyndighet, och hos Konungens befallningshavande, såvitt fråga är om kommunalmyndighet. Över departementschefes vägran att utlämna handling må dock icke klagas. Om vinnande av rättelse i dylikt beslut av myndighet som tillhör eller lyder under riksdagen gälle vad riksdagen bestämmer.

Har Konungens befallningshavande eller magistrat bifallit talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra handlings utlämnande, äge sistnämnda myndighet däröver anföras besvär.

Besvär, som i följd av ovan givna stadganden hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, skola i regeringsrätten föredragas och avgöras.

Mål och ärenden som i detta moment avses skola alltid skyndsamt behandlas.

6:o. Handling, som i följd av stadgande i den i 2 mom. omförmälda lagen eller i följd av någon enligt samma lag meddelad föreskrift ej må till envar utlämnas, må ej heller i tryck utgivas.

7:o. Vad i denna paragraf stadgas om allmänna handlingar har ej avseende å exemplar av tryckt skrift som avlämnats enligt 1 § 11 mom. eller 4 § 2 mom.

Nämnda stadganden avse ej heller enskilda skrifter som överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Sådan enskild skrift må ej utlämnas eller i tryck utgivas i strid mot villkor som vid överlämnandet blivit fastställda. Konungen äger dock förordna, i vad mån förbud varom nu sagts må upphöra att gälla i fråga om skrift, som i mera än sjuttio år varit överlämnad i allmän vård.

8:o. Enskilda anteckningar och berättelser av diplomatiska personer angående rikets förhållande till främmande makter må ej, innan femtio år förflutit från den tid de avse, utan Konungens tillstånd i tryck utgivas eller, då de överlämnats i myndighets vård, därifrån utlämnas.

9:o. Enskilt brev, som ej till något rättegångsmål nödvändigt hörer, må ej utan deras tillstånd, som det angår eller tillhör, i tryck utgivas.

10:o. Bryter någon mot föreskrifterna i denna paragraf, straffes, där gärningen är att anse som brott i ämbete eller tjänst eller eljest är i allmän eller särskild lag belagd med straff, enligt vad i sådan lag är stadgat. I andra fall vare straffet böter från och med fem till och med ettusen riksdaler; dock att, där handlings utlämnande från myndighet kan förskylla fängelse enligt den i 2 mom. omförmälda lag, även dess utgivande i tryck må beläggas med dylikt straff.

Skrift, som i tryck utgivits i strid mot denna paragraf, må kunna konfiskeras.

11:o. Rätt att i tryck utgiva handling, varom i denna paragraf sägs, medför ej befrielse från ansvar för missbruk av tryckfriheten, som skriftens utgivande jämligt 3 § kan innefatta.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 6 mars 1936.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern HANSSON, statsråden UNDÉN, SCHLYTER, WIGFORSS, LEVINSON, VENNERSTRÖM, LEO, ENGBERG, EKMAN, SKÖLD.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Schlyter, anmäler fråga om revision av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om *allmänna handlingars offentlighet*. Föredraganden anför:

Översikt av gällande rätt samt framlagda ändringsförslag.

I § 86 regeringsformen, där tryckfriheten definieras och fastslås, upptages också det sedan lagens tillkomst år 1809 väsentligen orubbade stadgandet, att alla handlingar och protokoll i vad mål som helst ovillkorligen må genom trycket kunna utgivas. Därvid göres dock undantag för statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål (före år 1909 även protokoll i ministeriella mål) samt banko- och riksgäldsverkens protokoll och handlingar rörande ärenden vilka böra hållas hemliga.

I anslutning till detta stadgande utvecklas i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Där stadgas sålunda rätt för envar att i allmänt tryck utgiva *dels* alla såväl rättegångar som andra allmänna ärenden rörande handlingar, protokoll och beslut av vad namn och beskaffenhet det vara må i alla mål hos domstolar, myndigheter och andra publika verk, vilka i en vidlyftig uppräknings angivas, *dels* alla instruktioner, reglementen och dylikt, varifrån helst utfärdade, *dels* alla förut angivna domstolars, ämbetsverks och publika korporationers och alla ämbets- och tjänstemäns relationer, memorialer och ämbetsbrev, *dels* ock alla societeters och verks samt enskilda personers memorial, ansökningar, besvär m. m. jämte utslag och svar därå, till de delar därav som till publika ämbetsmäns och verks handläggning komma. För att effektuera denna tryckningsrätt föreskrives vidare, att alla ifrågavarande handlingar vid domstolar och alla nämnda verk och ämbeten skola genast och utan tidsutdräkt emot lösen utlämnas åt vem det äskar, vid ansvar såsom för tjänstens försummelse om sådant av någon publik tjänsteman vägras eller obehörigen fördröjes, samt

att, vid samma ansvar, envar skall i alla arkiv lämnas fri tillgång att få på stället avskriva eller, om betydande hinder däremot möter, i bevitnad avskrift mot vederbörlig lösen utbekomma alla slags handlingar i vad ämne som helst.

Från regeln om rätt att trycka och utbekomma allmänna handlingar gälla emellertid vissa i samma lagrum uppräknade undantag. Redan i tryckfrihetsförordningens ursprungliga lydelse upptogs såsom undantagna från offentlighetsregeln — förutom i enlighet med § 86 regeringsformen statsrådsprotokoll, protokoll i ministeriella mål och kommandomål samt banko- och riksgäldsverkens handlingar i hemliga ärenden — även en del andra handlingar, bland vilka här, såsom de vilka nu ha praktisk betydelse, må nämnas konstitutionsutskottets handlingar rörande statsrådsprotokollens granskning, ministeriella handlingar eller sådana som röra rikets förhållande till främmande makt samt kyrkoböcker och andra kyrkliga handlingar rörande enskilda personers leverne och seder. Först 1897 infördes i tryckfrihetsförordningen ett nytt undantag — som dock i det väsentliga redan förut gällt på grund av kungl. brev 1820 vid sidan om grundlagen — nämligen till skydd för försvarshemligheter. Sedermera ha under 1900-talet efter hand införts nya undantag från offentlighetsprincipen, huvudsakligen för att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden från att blottställas vid statens ingripanden på de sociala och ekonomiska områdena eller för att skydda statens intresse vid ekonomiska mellanhavanden med enskilda.

En allmän revision av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet har sedan länge varit ifrågasatt. Reformkraven ha föranletts av den oklarhet och inkonsekvens som i flera hänseenden befunnits vidlåda bestämmelserna. Bland annat har frågan huruvida dessa avse icke blott statliga utan även kommunala myndigheters handlingar varit föremål för ovisshet. En närmare reglering av spörsmålet om de kommunala handlingarnas offentlighet har sålunda framstått såsom en angelägenhet av stor praktisk betydelse. Osäkerhet har vidare uppstått beträffande frågan om och i vad mån tryckfrihetsförordningens bestämmelser möjligen omfatta handlingar hos sådana inrättningar och stiftelser vilka, ehuru icke av statlig eller kommunal natur, likväl kunna sägas tjäna allmänna ändamål. Därigenom att en stor del av de gällande sekretessreglerna tillkommit vid skilda tidpunkter, ofta i direkt samband med lagstiftningsåtgärder på de sociala och ekonomiska områdena, har förorsakats en bristande överensstämmelse mellan dessa regler inbördes, som varit menlig för deras tillämpning i praktiken. Därtill kommer att åtskilliga slag av allmänna handlingar överhuvud icke blivit undantagna från offentlighetsprincipen, ehuru anledning därtill förekommit i lika hög grad som beträffande handlingar för vilka sekretess stadgats.

År 1912 framlades av särskilda för ändamålet tillsatta kommitterade förslag till helt ny tryckfrihetslag avsedd att ersätta tryckfrihetsförordningen. I kap. 2 av förslaget behandlades allmänna handlingars offentlighet. Kommunal handlingar samt allmänna av Konungen stadfästade inrättnings- och stiftelsers handlingar skulle enligt detta förslag i princip bli offentliga på samma sätt som statliga myndigheters handlingar. Åtskilliga nya undantag

från offentlighetsprincipen uppställdes utöver de då i tryckfrihetsförordningen inskrivna. Vissa av dessa sekretessbestämmelser ha legat till grund för senare genomförda ändringar i tryckfrihetsförordningen.

Sedan riksdagen i skrivelse den 11 juni 1921 (nr 315) anhållit, att Kungl. Maj:t ville i enlighet med vissa angivna riktlinjer föranstalta om en snar revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser, uppdrogs den 5 december 1924, jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande, åt dåvarande docenten, numera professorn Nils Herlitz att verkställa utredning och avgiva förslag i fråga om ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Sedermera anhöll riksdagen i skrivelse den 2 juni 1925 (nr 312) hos Kungl. Maj:t om utredning och förslag till sådana ändringar i tryckfrihetsförordningen, varigenom, med erforderliga undantag, kommunala handlingars offentlighet bleve tydligt lagfästad. Därjämte begärdes övervägande, i vad mån publicitet borde tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättningars och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltades av offentlig myndighet eller representation, samt framläggande för riksdagen av förslag till den ändring i tryckfrihetsförordningen, vartill detta övervägande kunde föranleda. Denna skrivelse överlämnades till Herlitz att tagas under övervägande vid utredningsarbetet.

Herlitz avgav den 11 februari 1927 utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet (statens off. utredn. 1927: 2). Till grund för utredningen låg bland annat ett stort antal från myndigheter och enskilda institutioner infordrade yttranden. Förslaget innebar en ur både materiell och formell synpunkt genomgripande omdaning av gällande bestämmelser på området. Ämnet föreslogs skola regleras inom ramen av tryckfrihetsförordningens § 2. Liksom i 1912 års förslag upptogs uttryckliga stadganden därom att kommunala handlingar i princip skulle vara offentliga. Beträffande vissa privata rättssubjekt skulle Konungen äga förordna om offentlighetsregelns tillämpning. De i förslaget uppställda undantagen från offentlighetsregeln gingo i vissa hänseenden längre än som avsetts i 1912 års förslag. — Över förslaget infordrades yttranden från åtskilliga myndigheter, varjämte det gjordes till föremål för viss bearbetning inom justitiedepartementet. Beträffande en detaljfråga lades förslaget till grund för proposition till 1932 års riksdag.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 september 1933 tillkallades samma dag professorn Herlitz och filosofie doktorn Sigurd Hansson att jämte talmannen i riksdagens andra kammare, ombudsmannen Aug. Sävström — vilken genom tidigare beslut av Kungl. Maj:t tillkallats såsom sakkunnig i grundlagsfrågor — biträda vid fortsatt utredning av frågan om allmänna handlingars offentlighet. Åt Herlitz uppdrogs sedermera att såsom ordförande leda de sakkunnigas arbete.

De sakkunniga avlämnade med skrivelse den 14 januari 1935 förslag till författningsändringar i ämnet jämte motiv till desamma (statens off. utredn. 1935: 5).

Ehuru byggt på den tidigare utredningen, utgör 1935 års förslag likväl

i väsentliga delar ett självständigt lagarbete. Liksom i 1912 och 1927 års förslag upptagas även här föreskrifter om kommunala handlingars principiella likställighet med statliga. Däremot föreslås inga regler rörande enskilda rättssubjekts handlingar. I den mån föreskrifter kunde vara behövliga för att reglera offentligheten och sekretessen med avseende å sådana subjekts handlingar, skulle enligt de sakkunnigas mening dylika föreskrifter givas i annan form än genom bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och till densamma anknutna författningar. Med avseende å undantagen från offentlighetsregeln föreslå de sakkunniga, att dessa undantag utbrytas till en särskild lag utan grundlags karaktär. I tryckfrihetsförordningen skola härutinnan enligt förslaget allenast mera allmänt angivas de förutsättningar under vilka inskränkning i offentlighetsprincipen må i den särskilda lagen stadgas. Förslaget till denna särskilda lag innebär även i förhållande till 1927 års förslag på vissa punkter en utvidgad sekretess. Å andra sidan föreslås i vissa hänseenden en begränsning av densamma. Som en mera betydande nyhet i de sakkunnigas förslag må slutligen här anmärkas införandet av ett administrativt besvärsinstitut i fall då handlingars utlämnande vägrats. Medan hittills enda möjligheten att vinna rättelse vid obehörig sådan vägran varit att finna i en straffrättslig talan mot vederbörande, föreslå de sakkunniga att rättelse skall kunna sökas i vanlig administrativ ordning, i sista hand regelmässigt hos regeringsrätten.

Över de sakkunnigas förslag ha efter remiss yttranden avgivits av justitiekanslern, justitieombudsmannen, militieombudsmannen, de allmänna hovrätterna, kammarrätten, försäkringsrådet, arbetsdomstolen, samtliga centrala myndigheter och verk, länsstyrelserna, cheferna för generalstaben, marininstaben och flygvapnet, vissa statliga kommissioner, inrättningar och styrelser i övrigt, domkapitlen jämte Stockholms stads konsistorium, fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, landstingens förvaltningsutskott, magistraterna och stadsfullmäktige i omkring hälften av rikets städer, kommunalfullmäktige eller kommunalstämmorna i åtskilliga landskommuner, styrelserna för svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och svenska landstingsförbundet, publicistklubben, svenska tidningsutgivareföreningen och svenska journalistföreningen samt styrelsen för Sveriges advokatsamfund och centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund. Dessutom ha inkommit yttranden vilka inforrats av vissa av de berörda myndigheterna, nämligen av militära myndigheter inforrade från vissa militära befälhavare, av domkapitlen från vissa kyrkliga befattningshavare, av riksarkivet från underlydande arkivmyndigheter samt av kommerskollegium från ett flertal institutioner och sammanslutningar på näringslivets område.

I det alldeles övervägande antalet yttranden tillstyrkes att förslaget lägges till grund för lagstiftning.

Såsom vid flera tillfällen kommit till uttryck under de företagna utred-
ningarna i ämnet måste regeln om allmänna handlingars offentlighet anses
vara en hörnsten i vår tryckfrihetsrätt. Man torde knappast kunna över-
skatta betydelsen av denna ända från 1766 års tryckfrihetsförordning här-
Departements-
chefen.

stammande grundsats, till vilken — åtminstone i den omfattning regeln har hos oss — motsvarighet icke finnes i något annat land. I icke ringa mån torde den ha bidragit till att upprätthålla det förtroende till förvaltningen och den medborgarnas medverkan i allmänna angelägenheter som utgör en styrka för vårt land. I själva verket torde principen om allmänna handlingars offentlighet vara en icke oväsentlig garanti närmast för administrationens oväld men även för den medborgerliga friheten och samhällslivets lugna utveckling överhuvud. Principen om allmänna handlingars offentlighet bör därför bestämt upprätthållas; och något annat har ej heller blivit föreslaget eller ens från något håll ifrågasatt. Det är dessutom av stor betydelse att offentlighetsgrundsatsen uttryckligen stadfästes på det kommunala området, där den hittills icke blivit på ett betryggande sätt erkänd. Behovet av bestämda regler härutinnan har gjort sig alltmera gällande, efter hand som den kommunala förvaltningen erhållit ökad omfattning och betydelse.

Om än offentlighetsgrundsatsen sålunda bör upprätthållas och stärkas, är det likväl nödvändigt att uppställa åtskilliga undantag från densamma. Särskilt måste statens och kommunernas allt mera vidgade verksamhet, som trängt in på områden vilka förut varit förbehållna de enskilda, föranleda betydligt större inskränkningar i offentligheten än tidigare. Någon meningskiljaktighet lär icke råda därom att sekretessbestämmelser äro erforderliga till skydd för statens yttre säkerhet, till hindrande av att åtgärder mot brottsligheten bliva ineffektiva, till värnande av privatlivets helgd, till skydd för enskildas ekonomiska intresse, då staten av dem kräver ingående uppgifter om affärs- och yrkesförhållanden, samt till beredande av nödig affärssekretess, då stat eller kommun uppträder som företagare.

Bristerna i gällande tryckfrihetsförordnings bestämmelser om allmänna handlingar, särskilt såvitt angår kommunala handlingars ställning och regleringen av undantagen från offentlighetsprincipen, äro påtagliga. Dessa bestämmelser torde därför vara i behov av en grundlig översyn och komplettering för att under nuvarande förhållanden rätt kunna fylla sitt ändamål. Det år 1935 framlagda sakkunnigförslaget synes vara väl ägnat att läggas till grund för en reviderad lagstiftning på området.

Reformfrågans huvudpunkter.

Kommunala handlingars offentlighet.

Såsom förut framhållits är det föremål för delade meningar huruvida och i vad mån kommunala handlingar omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Den rådande osäkerheten på området har avspeglat sig i rättstillämpningen och även i lagstiftningen, då fråga varit om att bereda diskretion för sociala ärendens behandling. Det torde vara överflödigt att här ingå på de skilda uppfattningar som kommit till synes. Alla reformförslag på området ha emellertid utgått från att kommunala handlingar i princip borde falla under offentlighetsprincipen.

I 1912 års betänkande föreslogs sålunda att samma regler skulle i huvudsak gälla för kommunala som för statliga handlingar. Enligt vad i motiven uttalades hade det för de kommitterade framstått som en angelägenhet av synnerlig vikt att avlägsna den oklarhet som rådde i fråga om kommunala handlingar i förevarande hänseende. Det hade icke heller kunnat vara föremål för någon tvekan, i vilken riktning detta borde ske. Om det allmänt erkändes att offentlighetsgrundsatsen på statsförvaltningens område visat goda och betydelsefulla verkningar, syntes nämligen inga övertygande skäl kunna förebringas varför densamma icke jämväl skulle lända till gagn på det kommunala verksamhetsområdet.

I riksdagens förut berörda skrivelse år 1925, däri riksdagen begärde att kommunala handlingars offentlighet skulle bli, med erforderliga undantag, tydligt lagfästad, framhölls att med hänsyn till den kraftiga utveckling som den kommunala förvaltningen under senare tid undergått och de maktpåliggande uppgifter som ålåg densamma, det syntes naturligt och lämpligt att även på detta område tillämpa publicitetsprincipen. Om så skedde skulle det endast innebära att de vid tryckfrihetsförordningens tillkomst omfattade grundtankarna tillämpades på nu rådande förhållanden. Det borde emellertid tagas under övervägande vilka särskilda undantag från offentlighetsgrundsatsen som kunde vara erforderliga för de kommunala handlingarnas del. Det vore därvid av vikt att tillgodose kommunernas behov av sekretess i vissa angelägenheter av ekonomisk natur. Likaledes borde kommunala myndigheters handlingar i vad de rörde enskildas personliga förhållanden genom särskilda stadganden undandragas offentligheten.

I såväl 1927 som 1935 års förslag har i överensstämmelse med riksdagens önskan kommunala handlingars offentlighet i princip fastslagits, därvid de väsentligen jämfästas med statliga handlingar. Behovet av sekretess för kommunernas ekonomiska angelägenheter har beaktats genom de enligt förslagen utvidgade undantagen från offentligheten, vilka delvis ha särskilt avseende å kommunala handlingar. I 1935 års förslag uppställas dock icke några allmänna inskränkningar i offentligheten som ej skulle gälla även de statliga myndigheternas handlingar. I motiven uttalas, att de olägenheter som skulle kunna följa därav torde motverkas av vissa bestämmelser i förslaget vilka saknade motsvarighet i tidigare förslag. Främst framhålles härvid det administrativa besvärsinstitutet, varigenom praxis vid lagstiftningens tillämpning kunde vinna erforderlig stadga till ledning ej minst för de kommunala förtroendemännen och varigenom vunnes att rättelse vid felaktig tillämpning av lagbestämmelserna ej behövde sökas genom straffrättslig talan mot vederbörande befattningshavare.

Förslaget att uttryckligen jämfästa kommunala handlingar med statliga har i yttrandena från de allra flesta håll tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

Till belysande av kommunalmyndigheternas egen inställning till förslaget må nämnas, att stadsfullmäktige i ett 40-tal städer, eller det alldeles övervägande antalet av de städer vilkas stadsfullmäktige hörts över förslaget, samt

vidare kommunalfullmäktige eller kommunalstämmor i det 50-tal landskommuner från vilka yttrande inhämtats, på ett enstaka undantag när, ävensom flertalet av landstingens förvaltningsutskott lämnat förslaget utan erinran. Bland nämnda städer märkas Södertälje, Eskilstuna, Nyköping, Kalmar, Visby, Karlskrona, Kristianstad, Lund, Landskrona, Hälsingborg, Halmstad, Uddevalla, Borås, Karlstad, Örebro, Gävle, Härnösand, Sundsvall, Östersund, Umeå och Luleå. Från en del håll har särskilt uttalats tillfredsställelse över att frågan om kommunala handlingars offentlighet skulle bli reglerad på sätt som föreslagits, därvid framhållits att förslaget i huvudsak överensstämmer med den praxis som redan på respektive håll tillämpats.

Exempelvis omtalas i yttrandet från *stadsfullmäktige i Karlskrona*, att i reglementet för stadens drätselkammare offentlighetsgrundsatsen sedan år 1865 varit fastslagen med avseende å kammarens protokoll och beslut. Denna grundsats hade sålunda — oberoende av huru lagen i själva verket borde tolkas och oberoende av en växlande praxis — hävdats i samhället sedan ett 70-tal år, i allt fall inom ett så viktigt område som drätselkammarens, och det funnes ej anledning för staden att frångå denna ståndpunkt. Kravet på offentlighet måste inom vissa gränser anses så självkart, att man ej behövde orda därom ur principiell synpunkt. Emellertid lämpade sig ej alla kommunala handlingar för offentliggörande på vilken tidpunkt som helst. Särskild varsamhet vore bland annat påkallad vid genomförande av offentlighetsprincipen i kommunernas ekonomiska förvaltning; men de sekretessregler som därom gaves i 1935 års förslag syntes tillräckligt uttömmande och så smidiga som man skäligen kunde begära. De täckte i huvudsak de regler som i sådant hänseende vore meddelade i drätselkammarens gällande reglemente.

Från några kommuners sida — det gäller främst de fyra största städerna i riket — har emellertid rests ett mer eller mindre starkt motstånd mot förslaget. I viss mån är detta motstånd grundat på principiella skäl, vilka särskilt utvecklats i de utlåtanden som avgivits av *stadsjuristen* jämte *stadsombudsmannen i Stockholm* samt av *stadsombudsmannen i Norrköping*. Den ståndpunkt som av dem intages torde, närmast i anslutning till det förra utlåtandet, kunna sammanfattas på följande sätt.

Kommunalrepresentationernas handlingar borde vara offentliga, detta redan på den grund att representationerna utövade offentlig makt gentemot kommunens medlemmar och att det kommunala medlemskapet vore byggt på tvång. Vidkommande övriga handlingar vore att märka att kommunernas förvaltning kunde uppdelas i två områden: det ena, den s. k. självförvaltningen, där kommunerna handhade av staten dem anförtrordade uppgifter, vilka gjorts till föremål för särskild författningsmässig reglering, varigenom de erkänts vara offentliga förvaltningsuppgifter, och på vilket område de kommunala myndigheterna i realiteten fungerade som lokala organ åt statsförvaltningen; och det andra området, där kommunerna framstode som ekonomiska subjekt med uppgift att handhava sina medlemmars egna angelägenheter och där kommunerna vore att förlikna vid privaträttens juridiska personer av samma karaktär som t. ex. ekonomiska föreningar. På det förra av dessa områden kunde beträffande offentlighetsprincipens tillämpning läggas samma synpunkter som på statsförvaltningens område. På området för kommunernas ekonomiska förvaltning åter vore detta icke berättigat; på detta om-

råde måste offentligheten verka skadlig för kommunernas ekonomiska intressen. Både 1912, 1927 och 1935 års förslag hade också på detta område nödgats uppställa en mängd undantag från offentligheten. Dessa undantag vore likväl icke ens i sistnämnda förslag uttömmande, utan många flera skulle erfordras. Man måste då fråga sig om icke hela problemet borde uppläggas på annat sätt än som föreslagits. Varje försök att uppräknade de handlingar som skulle åtnjuta sekretess måste vara på förhand dömt att misslyckas redan på grund av den oavbrutna utveckling som, utan att avspegla sig i några författningsföreskrifter, påginge inom det ifrågavarande området. Dessutom vore behovet av den kontroll som skulle möjliggöras genom handlingarnas offentlighet mindre framträdande på det kommunala än på det statliga verksamhetsområdet. Kommunerna hade nämligen anordnat ett kontrollsystem över den ekonomiska förvaltningen som till sina huvuddrag vore detsamma som det inom privaträtten förekommande. Det vore här fråga om en kontroll ur ändamålsenlighetssynpunkt, vartill i regel saknades verklig motvarighet i fråga om de statliga förvaltningsorganen med statens väsentligen formella revisionsväsen.

Från nämnda håll göres även gällande att tryckfrihetsförordningen i sin nuvarande lydelse skulle med avseende å kommunala handlingar tolkas på ett sätt som överensstämde med den nyss refererade uppfattningen. Enär tryckfrihetsförordningen talade om allmänna ärenden rörande handlingar hos myndigheterna, skulle frågan huruvida ett kommunalt organs handlingar fölle under offentlighetsprincipen bero på om handlingarna kunde anses röra 'allmänna ärenden' eller ej. Då handlingar hörande till kommunernas 'självförvaltning' måste anses röra allmänna ärenden, medan detta däremot ej torde vara fallet med handlingar hörande till 'egenförvaltningen', skulle de förra falla under offentlighetsprincipen men ej de senare. Det göres även gällande att praxis i regel skulle ha anslutit sig till en sådan uppfattning.

Stadsjuristen och stadsombudsmannen i Stockholm samt stadsombudsmannen i Norrköping ha från angivna utgångspunkter förklarat sig anse, att en lagstiftning om kommunala handlingars offentlighet icke vore erforderlig i vidare mån än vad anginge de undantag som skulle gälla inom självförvaltningens område. Om emellertid en sådan lagstiftning ansåges böra komma till stånd, borde den givas det innehåll att offentlighetsprincipen skulle gälla med avseende å kommunalrepresentationerna samt i självförvaltningsärenden i den mån ej särskilt sekretessbehov föreläge, varemot åt kommunerna själva borde överlämnas att pröva sekretessbehovet på den ekonomiska förvaltningens område. I Stockholmsutlåtandet uttalas att kommunernas prövningsrätt borde gälla även med avseende å nämnders, utskotts och kommittéers verksamhet som beredningsorgan.

Vad Stockholm beträffar har den i sistberörda utlåtande framlagda uppfattningen vunnit anslutning från stadens förvaltningsmyndigheter. I *stadsfullmäktiges* i överensstämmelse med stadskollegiets hemställan avgivna yttrande uttalas, att den framförda kritiken syntes ådagalägga att den lösning av problemet om kommunala handlingars offentlighet som 1935 års förslag innehölle icke borde läggas till grund för den ifrågasatta reformen samt jämväl visa att man icke genom den i förslaget nyttjade uppräkningsmetoden

kunde skapa ett för kommunernas ekonomiska intresse tillfredsställande skydd. En sådan bestämmelse som förordats i stadsjuristens och stadsombudsmannens utlåtande med avseende å handlingar i ekonomiska ärenden och i beredningsärenden skulle dock kunna missbrukas och föranleda, att allmänheten undanhölles handlingar i fråga om vilka något av kommunens intressen eller andra grundade skäl betingat sekretessbehov icke föreläge. Man syntes alltså böra vidhålla den offentlighetsgrundsats som riksdagen vid skilda tillfällen förordat och som jämväl vunnit stadsfullmäktiges anslutning år 1913 i yttrande över 1912 års förslag. Beträffande möjligheterna att under dylika förhållanden täcka det föreliggande sekretessbehovet anføres i huvudsak följande:

Beträffande nämndernas handlingar i självförvaltningsärenden syntes det knappast vara möjligt att undgå att angiva de särskilda sekretessfallen, men därvid borde man till vinnande av erforderlig klarhet anknyta till de specialförfattningar vari de kommunala organens verksamhet reglerades. I nämndernas ekonomiska förvaltningsärenden liksom i beredningsärenden syntes man däremot kunna utan svårighet använda sig av en allmän formulering av innebörd att kommunen skulle kunna vägra utlämnande av handling, där hemlighållande betingades av kommunens ekonomiska intresse eller vore påkallat till skyddande av enskildas förhållanden, såsom exempelvis i disciplinärenden. Genom en sådan bestämmelse skulle å ena sidan vinnas att nödigt skydd alltid kunde beredas kommunen och enskilda, medan å andra sidan en obefogad sekretess motverkades därav att giltigheten av de skäl som låge till grund för vägran att utlämna handling kunde prövas i den föreslagna administrativa besvärsvägen.

Stadsfullmäktige i Norrköping ha anslutit sig till stadsombudsmannens därstädes utlåtande.

Den uppfattning som kommit till uttryck i berörda tjänstemannautlåtanden från Stockholm och Norrköping har framförts även av *stadsfullmäktige* i fyra andra städer, nämligen *Linköping*, *Jönköping*, *Växjö* och *Västervik* samt av *Kalmar läns norra landstings förvaltningsutskott*. Samma hemställan återkommer härvid och motiveringen är även i nära överensstämmelse med ordalagen i förenämnda utlåtanden från Stockholm och Norrköping.

Stadsfullmäktige i Göteborg, *Malmö* och *Västerås* ha ställt sig något betänksamma gentemot den starka utvidgningen av offentligheten som föreslagits på det kommunala ekonomiska området men ha icke givit sin kritik den principiella läggning som i de förut omnämnda yttrandena framkommit. Kritiken har knutits till en i den föreslagna särskilda lagen upptagen bestämmelse rörande sekretess vid köp och försäljning m. m., vilken befarats skola bereda otillräckligt skydd. Till denna fråga återkommer jag vid behandlingen av de särskilda sekretesstadgandena. — Göteborgs stadsfullmäktige framhålla, att då de kommunala organen i regel utgöras av valda förtroendemän och den kommunala revisionen torde vara mera ingående än den statliga, ett mindre kontrollbehov funnes att tillgodose genom handlingars offentlighet på det kommunala än på det statliga området.

Även *Östergötlands*, *Göteborgs* och *Bohus* och *Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott* ställa sig tveksamma eller avvisande gentemot 1935 års

förslag rörande allmänna handlingar. Därvid göres gällande att något egentligt behov av lagändring icke framträtt och att de föreslagna bestämmelserna vore onödigt omständliga och svårtolkade.

Av de kommunala förbunden ansluta sig *landskommunernas förbund* och *landstingsförbundet* till sakkunnigförslaget i fråga om de kommunala handlingarna. Det förra förbundet anför därvid:

Då 1925 års riksdag behandlade frågan om kommunala handlingars offentlighet, hade från något håll framhållits, att offentligheten skulle gälla endast för sådana kommunala handlingar som anginge s. k. självförvaltningsärenden, d. v. s. ärenden som staten ålagt kommunerna att handha. Andra ärenden, såsom t. ex. kommunernas förmögenhetsförvaltning, som tillhörde kommunernas 'egenförvaltning', borde inte vara underkastade offentlighetsprincipen. De sakkunniga hade icke upptagit denna tankegång och detta på goda grunder, ty ett huvudsyfte med genomförande av offentlighetsprincipen vore att skapa möjlighet att kontrollera olika myndigheters maktutövning. En sådan kontroll vore minst lika angelägen på den kommunala 'egenförvaltningens' område som på 'självförvaltningens'. Detta låge enligt styrelsens mening i öppen dag.

Stadsförbundet uttalar att man inom kommunerna hade all anledning till tillfredsställelse över att förevarande fråga syntes stå inför sin lösning. Förbundet ansluter sig i princip till förslaget men visar någon betänksamhet över att offentligheten föreslagits så vidsträckt. Förbundet anför bland annat:

Den nu rådande ovissheten om i vilken utsträckning kommunala handlingar vore att anse såsom offentliga hade medfört betydande olägenheter. Så hade ofta nog skilda meningar gjort sig gällande mellan kommunala myndigheter å ena sidan och pressens män å den andra, när det gällt att erhålla nyhetsmaterial av olika slag. I ärenden som rörde kommunala upphandlingar, entreprenader å arbeten för kommunens räkning etc. hade för dessa ärenden intresserade ofta krävt att få taga del av tillgängliga anbud m. m. I förbundets konsultationsverksamhet hade förfrågningar om lagligheten av beslut i ena eller andra riktningen i ärenden av denna art blivit allt mera vanliga. Ett verkligt behov syntes föreligga av klara och tydliga föreskrifter på detta område. Mot ett klart fastslående i tryckfrihetsförordningen av offentlighetsprincipen, även för de kommunala handlingarnas del, torde i och för sig inga invändningar vara att göra. För kommunalförvaltningen torde det endast vara till fördel att offentlighetens ljus finge falla över vad där förehades. Först i det fall att offentligheten hotade att medföra verkliga olägenheter för förvaltningen själv eller skada enskildas ekonomiska eller personliga intressen syntes anledning föreligga att beskära densamma. Förslaget syntes bygga på en riktig tankegång, då det å ena sidan fastslog offentlighetsprincipen men å andra sidan sökte genom sekretessbestämmelser tillmötesgå berättigade allmänna såväl som enskilda anspråk på skydd för vissa slag av handlingar. När det gällde att bestämma det materiella innehållet i sekretessföreskrifterna, mötte naturligen betydande svårigheter. Dessa framträdde icke minst för städernas del. I allt större omfattning hade dessa kommit att utöva en affärsdrivande verksamhet, som krävde ett visst skydd mot offentligheten, likaväl som den enskilde företagarens med vilken staden ej sällan konkurrerade.

Rörande förslagets särskilda bestämmelser i sistnämnda hänseende har stadsförbundet gjort vissa erinringar, vilka emellertid icke kunna upptagas till behandling i detta sammanhang.

Överståthållarämbetet och *vissa länsstyrelser* ha närmast i anledning av den kritik som från kommunalt håll framkommit mot förslaget uttalat sig om detsamma i förevarande hänseende och därvid tagit avstånd från denna kritik. *Överståthållarämbetet* anför bland annat:

Den kommunala självstyrelsen och den kommunala verksamheten i övrigt hade under de sista årtiondena utvecklat sig därhän att allmänheten ägde ett berättigat intresse att få del av de kommunala handlingarna i samma måtto som av statshandlingar. Därav följde, att man ej gärna kunde nöja sig med en mer allmän bestämmelse om vilka kommunala handlingar som skulle undantagas från den allmänna offentlighetsregeln, utan undantagen borde tydligt angivas i den särskilda sekretesslagen. Ej heller borde man åt kommunala myndigheter giva en annan prövningsrätt med avseende å en handlings beskaffenhet att få utlämnas än som tillkomme motsvarande statsmyndigheter. Ämbetet hade därför icke något att erinra mot förslaget i nu ifrågavarande avseende.

Länsstyrelsen i Kalmar län finner likaledes förslaget att kommunala handlingar i princip skola vara likställda med statliga välbetänkt. *Länsstyrelsen* yttrar:

Vissa mot denna princip framställda betänkligheter syntes *länsstyrelsen* ej böra förtjäna beaktande. En uppdelning av kommunala handlingar i offentliga och icke offentliga skulle givetvis i praktiskt hänseende medföra stora olägenheter, bland annat när fråga uppkomme om vem som härvidlag skulle träffa avgörande, och dessutom torde det ligga i sakens natur att medborgare som erlade skatt till landsting och kommuner borde vara lika berättigade att taga del av handlingar, som rörde den ekonomiska förvaltningen, som av handlingar i andra ärenden.

Länsstyrelsen i Östergötlands län finner beaktansvärda synpunkter anförda av stadsfullmäktige i Norrköping och Linköping samt går något in på frågan om en uppdelning av kommunala handlingar i olika grupper med avseende å offentligheten.

Vissa grupper av kommunala ärenden vore otvivelaktigt att likställa mera med sådana som handlades av affärsdrivande verk än med ärenden av offentlig karaktär, och en principiell skillnad mellan ärenden av den ena eller den andra kategorien, såvitt anginge handlingars utlämnande, vore teoretiskt berättigad om än i praktiken vanskelig att genomföra. Sakkunnigförslaget komme att på de kommunala befattningshavarna ställa krav som för dem bleve synnerligen svåra att fylla.

Länsstyrelserna i Gotlands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands och Jämtlands län anse förslaget ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Emellertid uttalas, att det borde undersökas, om icke större hänsyn möjligen skulle kunna tagas till kommunernas behov av sekretess i ekonomiska frågor än som skett i förslaget.

Justitiekanslern och *justitieombudsmannen* tillstyrka att kommunala myndigheters handlingar i princip likställas med de statliga. De uttala, att om möjligen beträffande den kommunala verksamheten skulle finnas ett berättigat sekretessbehov i större utsträckning än beträffande den statliga, detta borde beaktas vid utformningen av de speciella sekretessreglerna, men syntes ej

motivera ett frångående av grundsatsen om kommunala handlingars principiella likställighet med statliga. Justitiekanslern betonar även att genom förslaget skulle undanröjas den nu rådande oklarheten rörande olika kommunala handlingars karaktär av offentliga.

Bland statliga myndigheter ha endast *landsarkivarien i Lund* och *ett par magistrater*, som instämma med respektive stadsfullmäktige, motsatt sig förslaget om kommunala handlingars offentlighet.

Slutligen må nämnas att såväl *pressorganisationerna* som *advokatsamfundet* uttala sin särskilda tillfredsställelse över att kommunala handlingar enligt förslaget göras offentliga liksom statliga.

Det torde vara en angelägenhet av största vikt att undanröja den oklarhet som nu råder om och i vad mån kommunala handlingar äro underkastade tryckfrihetsförordningens bestämmelser. De försök som i teori och praxis gjorts att lösa denna fråga kunna icke anses hava avsatt säkra resultat. I de inkomna yttrandena vitsordas även från flera håll, att den rådande oklarheten bereder både allmänheten och de kommunala befattningshavarna verklig olägenhet. Den i några fall framförda åsikten att en reglering av frågan vore överflödig kan jag sålunda icke dela.

De samhälleliga uppgifterna åvila numera kommunerna i en utsträckning som göra de enskilda medborgarna beroende av den kommunala förvaltningen i icke mindre grad än av den statliga. De skäl som ligga till grund för offentlighetsprincipen på det statliga området synas därför numera i lika mån vara giltiga beträffande det kommunala. En lösning av den föreliggande frågan på det sätt att offentlighetsprincipen i lag fastslås för kommunala handlingar överensstämmer med riksdagens begäran år 1925 och har föreslagits vid samtliga utredningar angående allmänna handlingar. I de allra flesta av de inkomna yttrandena tillstyrkes också, såsom av den lämnade redogörelsen framgår, kommunala handlingars offentlighet i princip.

Att såsom från ett par håll ifrågasatts från offentlighet generellt undantaga handlingar vilka hänföra sig till kommunernas ekonomiska verksamhet kan näppeligen förordas. Det torde nämligen icke vara berättigat att betrakta kommunerna i handhavandet av deras ekonomiska förvaltningsangelägenheter såsom jämställda med privata ekonomiska rättssubjekt. Det kommunala medlemskapet är byggt på tvång, och kommunerna utöva dem i författningarna tillerkänd beskattningsmakt över sina medlemmar. Härav bör följa att ej blott de beslutande kommunala organens handlingar i princip skola vara offentliga, utan även handlingar hos de av nämnda organ direkt eller indirekt tillsatta organen för kommunernas ekonomiska förvaltning, på vilkens rätta handhavande bland annat beskattningens storlek kan vara i hög grad beroende. Såsom en länsstyrelse anmärkt synes det vara naturligt, att medborgare som erlägga skatt till komunen skola ha rätt att taga del av handlingar rörande den ekonomiska förvaltningen lika väl som av handlingar i andra kommunala ärenden.

Det har gjorts gällande, att behovet av den kontroll som möjliggöres genom handlingars offentlighet skulle vara mindre framträdande på det kommunala än på det statliga området, enär den kontroll som utövas genom de av representationer eller stämmor utsedda kommunala revisorerna skulle vara effektivare och ur ändamålsenlighetssynpunkt mer tillfredsställande än den som sker genom 'statens väsentligen formella revisionsväsen'. Det må härvid för det första erinras, att av riksdagens revisorer utövas en kontroll över den statliga förvaltningen motsvarande den som verkställs av de kommunala revisorerna. Någon principiell skillnad mellan staten och kommunerna i förevarande hänseende föreligger sålunda i varje fall icke. Och riktigheten av påståendet att den kommunala revisionen skulle genomsnittligen vara mera effektiv än den statliga torde kunna på goda grunder ifrågasättas. Frånsett detta synes man emellertid vid en argumentering som den antydda förbise en väsentlig sida av offentlighetsregelns ändamål. Med denna läser icke allenast eller ens i första rummet vara åsyftat att åstadkomma en kontroll av revisionsmässig beskaffenhet över de särskilda förvaltningsorganen, utan snarare att skapa en medborgerlig rättighet av innebörd att var och en som av någon anledning hyser intresse för ett av myndighet handlagt ärende skall så vitt möjligt erhålla kännedom om allt vad däri förekommit, och om han så önskar kunna offentligen, eventuellt genom pressen eller eljest i tryckt skrift, framlägga saken. En sådan medborgerlig rättighet är ägnad att hos allmänheten frigöra förvaltningen från misstankar för våld och korruption och skapa förtroende och intresse för densamma på ett sätt som ej kan ske genom ett revisionsväsen, hur välorganiserat detta än må på sina håll vara.

Då jag sålunda ur anförda synpunkter finner offentlighetsregeln i princip böra upprätthållas för kommunala handlingar i samma utsträckning som för statliga, har jag därmed ingalunda velat förneka att det finnes ett vidsträckt behov av sekretess för kommunala handlingar, ej minst såvitt rör kommunernas ekonomiska förhållanden. Behovet av sekretess för kommunernas affärsdrivande verksamhet och ekonomiska angelägenheter överhuvud torde emellertid vara av fullkomligt samma art som det vilket gör sig gällande för statens vidkommande. Vissa statliga affärsdrivande verk ha för övrigt uttalat önskemål om en omfattande sekretess för handlingar med avseende å rörelsen. Förevarande sekretessbehov synas emellertid liksom andra sådana böra tillgodoses genom specificerade undantag från offentlighetsregeln, vilka i stort sett torde kunna göras gemensamma för statliga och kommunala handlingar. Några bärande skäl för olikhet mellan statliga och kommunala myndigheter med avseende å handlingssekretessen torde ej kunna anföras, om än kommunernas handlingar i ekonomiska angelägenheter, vilka hittills i de flesta fall i praxis undandragits offentligheten, påkalla särskild uppmärksamhet. På sätt i motiven till de sakkunnigas förslag framhållits är det överhuvud taget i fråga om statens och kommunernas affärsangelägenheter förenat med vissa vanskligheter att på ett ur alla synpunkter oantastligt sätt uppdraga gränsen mellan offentlighet och

sekretess. Särskilt med hänsyn till de från kommunalt håll yppade farhågorna i fråga om konsekvenserna av sakkunnigförslaget i förevarande hänseende torde beträffande de föreslagna sekretessreglerna vissa skärpningar komma att visa sig påkallade.

Vissa privata rättssubjekts handlingar.

I 1912 års betänkande föreslogs, att allmänna av Konungen stadfästade inrättningars och stiftelsers handlingar skulle underkastas offentlighetsregeln. Det framhölls där att såsom en given förutsättning för denna regels utsträckning till andra handlingar än statliga och kommunala borde gälla, att den verksamhet varom fråga vore uppbures av ett allmänt intresse. Då det emellertid icke läte sig göra att vid uppställande av lagbestämmelser rörande offentlighet för inrättningars och stiftelsers handlingar taga hänsyn endast till inrättningens eller stiftelsens ändamål och verksamhetssätt, stannade man i betänkandet vid den nyss återgivna bestämningen.

Då riksdagen år 1925 framställde sin förut omförmälda begäran om övervägande i vad mån publicitet borde tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättningars och stiftelsers handlingar, framhöll riksdagen att det vore en följdriktig utveckling av gällande grundsatser att låta offentligheten vinna insteg beträffande en del institutioner som till sitt väsen vore offentliga, bl. a. vissa undervisningsanstalter, såsom högskolorna i Stockholm och Göteborg, samt åtskilliga inrättningar och stiftelser som i allmänt intresse omhänderhade donationer och andra penningmedel. Det syntes enligt riksdagens mening angeläget att frågan om vilka inrättningar och stiftelser som i princip borde likställas med andra offentliga inrättningar upptoges till ingående prövning.

I 1927 års utredning föreslogos bestämmelser av huvudsaklig innebörd att Konungen eller i vissa fall kommunerna skulle kunna föreskriva tillämpning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar med avseende å handlingar rörande verksamhet, vilken stiftelse, samfällighet eller inrättning bedreve och vilken ekonomiskt understöddes av stat eller kommun eller eljest tjänade ändamål av väsentlig betydelse för det allmänna. Utredningsmannen framhöll därvid att Konungens stadfästelse måste anses vara ett otillförlitligt uttryck för en inrättnings beskaffenhet att tjäna och uppbära ett allmänt intresse. För övrigt borde ej alla inrättningar, om vilka detta kunde sägas, underkastas offentlighet för sina handlingar. Utredningsmannen ansåge att frågan om dylika rättssubjekts handlingar borde regleras från fall till fall. Det kunde ifrågasättas om det överhuvud vore nödigt att reglera ämnet i tryckfrihetsförordningen, då möjlighet funnes att i viss utsträckning både i lagstiftningsväg och administrativ ordning reglera ämnet utan stöd av grundlag, men då Konungen knappast utan stöd av tryckfrihetsförordningen kunde meddela administrativa föreskrifter i så stor omfattning att problemet därigenom bleve till fullo löst, stannade utredningsmannen vid att föreslå den ovan återgivna bestämmelsen.

Då i 1935 års förslag icke upptagits några bestämmelser i ämnet, har därför åberopats liknande skäl som föranlett den år 1927 yppade tvekan om behövligheten av sådana stadganden. Sålunda anföres att Konungen och riksdagen torde anse sig oförhindrade att i allmän lag giva föreskrifter om handlingars offentlighet eller hemlighållande hos vissa privata rättssubjekt, exempelvis hos sådana företag av monopolistisk karaktär, där det allmänna vore intresserat. Med avseende å institutioner som åtnjöte understöd av stat eller kommun kunde sådana föreskrifter meddelas, annorledes än genom lag, såsom villkor för understödets åtnjutande. Likaledes kunde dylika föreskrifter i viss utsträckning stipuleras som villkor för utövande av offentliga befogenheter eller andra rättigheter, exempelvis som villkor för att anställa examina. Visserligen kunde på antytt sätt endast regleras skyldigheten att utlämna respektive icke utlämna handlingar, men ej uppställas förbud mot och straff för utgivande i tryck av handlingar. Dock syntes behovet av ett sådant förbud ej vara tillräckligt starkt för att motivera grundlagsändring. Dessutom erinrades att de önskemål som på förevarande område gjorts gällande i väsentlig mån avsett att bereda nödig kontroll över förvaltningen av stiftelser till fromma för det allmänna, ett syfte som emellertid torde väsentligen blivit uppnått genom 1929 års lag om tillsyn över stiftelser. Då därtill de tidigare utredningarna och de överväganden som föregått 1935 års förslag nogsamt visade den utomordentliga svårigheten att uppställa allmänna lagregler i ämnet som rätt avvägsde olika hänsyn, hade man stannat för att icke upptaga sådana bestämmelser i förslaget.

I yttrandena över 1935 års förslag har icke från något håll gjorts direkt invändning mot uppfattningen att frågan om offentlighet och sekretess för andra rättssubjekts handlingar än statens och kommunernas borde regleras utanför ramen av tryckfrihetsförordningen och därtill anknuten lagstiftning. *Riksarkivet* anmärker dock att det betyder en ofullständighet att frågan rörande dylika handlingars ställning undanskjutits. *Magistraten i Karlskrona* gör ett uttalande i liknande riktning. Från ett par håll framföras önskemål om bestämmelser med avseende å vissa angivna privata rättssubjekts handlingar, så av *försäkringsrådet* och *riksförsäkringsanstalten* beträffande privata bolag som meddela försäkring mot olycksfall i arbete samt av *lantbruksstyrelsen* beträffande åtskilliga på lantbrukets område verksamma korporationer, skolor och anstalter. Dessa myndigheter finna dock, att de i 1935 års utredning antydda utvägarna för en reglering i förevarande avseende torde vara framkomliga.

Departements-
chefen.

Jag kan i huvudsak ansluta mig till vad i 1935 års betänkande uttalats. En tillfredsställande lösning av frågan om privata rättssubjekts handlingar kan säkerligen icke vinnas genom allmänna bestämmelser. Lämpligast torde vara att föreskrifter meddelas av det innehåll och i den form som finnes motsvara behovet i varje särskilt fall. Någon betänklighet mot att reglera det förevarande ämnet utom grundlagen synes ej böra hysas. I själva verket innebär detta icke annat än vad redan nu kan tillämpas. Man torde vid förekom-

mande tillfällen böra uppmärksamma behovet av bestämmelser rörande stiftelsers och andra privata rättssubjekts handlingar.

Sekretessbestämmelsernas revidering och utbrytning ur grundlagen.

Riksdagens förut berörda skrivelse år 1921 avgavs i anledning av en motion inom första kammaren (nr 172), däri yrkats att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om förslag till sådan ändring av tryckfrihetsförordningen att vad däri stadgades om att statsrådsprotokollen samt protokoll i ministeriella ärenden och kommandomål m. m. skulle hållas hemliga under 50 år måtte åtminstone väsentligen upphävas. Riksdagen fann frågan om ändrade bestämmelser rörande den sekretess som för vissa handlingar funnes stadgad i tryckfrihetsförordningen väl vara värd uppmärksamhet. Detta gällde emellertid icke endast med hänsyn till det i motionen berörda området, i fråga om vilket riksdagen fastmera ansåge att motionären i sina yrkande om upphävande väsentligen av nu gällande sekretessbestämmelser tagit spörsmålet alltför generellt. Den revision som riksdagen ansåge kunna ske borde utsträckas även till andra delar av sekretessområdet. Riksdagen framhöll därvid att förhållanden som stått i samband med nutida samhällsutveckling, särskilt med den utvidgning av statens verksamhet på områden som förut varit mera hänvisade till det enskilda livet, medfört att det oavslåeligt befunnits erforderligt att komplettera de förutvarande sekretessbestämmelserna med nya. Anledningarna därtill syntes hava varit två. Dels hade det i vissa fall befunnits nödigt att, där staten hade att utöva viss affärsdrivande verksamhet, staten icke skulle gentemot enskilda affärsintressenter nödgas komma i ofördelaktig ställning genom att vara förbunden till att rörande sin affärsverksamhet offentliggöra vad varje enskild affärsman ägde ovillkorlig rätt att hålla hemligt beträffande sin. Dels hade man ansett erforderligt att medgiva skydd mot offentliggörande i ett flertal fall, då en enskild person av olika anledningar varit nödsakad att anlita medverkan av statsmyndigheter i angelägenheter av sådan natur att han rörande rent privata förhållanden haft att meddela uppgifter, vilkas offentliggörande måste anses för honom menliga, eller då staten haft anledning att från den enskilde infordra uppgifter av dylik natur. På detta sätt hade § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen efter hand svällt ut till ett formellt mycket ohanterligt moment utan att dock dess utveckling i dylik riktning ännu kunde beräknas vara avslutad. Redan av formella skäl syntes härvid en revision vara påkallad; och det skulle enligt riksdagens uppfattning därvid vara önskligt, om det vore möjligt att erhålla en något starkare formell sammanfattning av de många tämligen diffust fördelade detaljbestämmelserna. Om det tillika skulle visa sig genomförbart att mera generellt klassificera de olika områden, på vilka det vore önskvärt att äga skydd mot obehörigt offentliggörande genom utomstående av vad som principiellt måste anses falla inom den enskildes rent privata förhållanden, skulle detta enligt riksdagens mening vara en fördel. En revision syntes jämväl vara önskvärd i fråga om de

för olika grupper av handlingar mycket växlande tidrymder under vilka hemlighållande skulle äga rum. Även inom detta område borde möjligheten av en systematisering undersökas. I de fall då tiden för hemlighållande vore obegränsad borde uppenbarligen en inskränkning av tiden kunna äga rum. Men även beträffande sådana fall då tiden för hemlighållande vore angiven till ett visst antal år borde omprövning företagas huruvida icke en revision av tidsbegränsningen vore motiverad.

I 1927 års utredning företogs en genomgripande översyn av sekretessreglerna. Efter undersökning av sekretessbehovet på alla skilda områden för statens och kommunernas verksamhet systematiserades och fullständiggjordes desamma. De av riksdagen framförda synpunkterna beaktades därvid så långt sig göra lät. Förslaget innebar en icke ringa utvidgning av sekretessskyddet dels för statens och kommunernas intressen i deras ekonomiska angelägenheter och dels för enskildas privata förhållanden.

Det år 1935 avgivna förslaget innebär en ytterligare utvidgning av sekretessreglerna, föranledd delvis av vad som framkommit i de över 1927 års förslag avgivna yttrandena, delvis av den betydligt ökade omfattning som statens ingripanden numera erhållit på näringslivets område samt av statens alltjämt växande sociala verksamhet. De sakkunniga förklara sig emellertid angelägna att betona, att de icke avvikit från offentlighetsprincipen utan att tvingande skäl synts dem föreligga. Det vore sålunda icke någon förändrad grundsyn på förevarande spörsmål utan allenast statsverksamhetens utvidgning till nya områden som föranlett att sekretessföreskrifterna icke obetydligt ökats. De sakkunniga framhålla också att sekretessbehovet på vissa punkter redan förnummits så starkt, att sekretess faktiskt i många fall upprätthållits vid sidan av grundlagen och emellanåt inskrivits i författningar i tivelaktig överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens bud. Det betonas även att nya sekretessföreskrifter på områden där förut oklarhet varit rådande ingalunda alltid behöva innebära en verklig inskränkning av offentligheten utan i många fall snarare kunna bidra till att dennas gränser upprätthållas mot obehöriga utvidgningar av sekretessen.

De anmärkningar som riktas mot sekretessreglernas utformning i 1935 års förslag gå i de flesta fall ut på ytterligare utvidgning av sekretessen på skilda punkter och endast i undantagsfall tillstyrkes på någon punkt minskad sekretess. Från ett par håll göres mera principiella uttalanden rörande sekretessens omfattning.

Statskontoret förklarar sig vilja kraftigt understryka, att lika angeläget som det måste vara för en sund samhällsutveckling att offentlighetsregeln alltjämt hålles vid makt, av lika stor vikt vore det att de undantag från denna regel som utvecklingen nödvändiggjorde verkligen medgäves och i lag fixerades. Erfarenheten torde nämligen ha visat att undantagen från offentlighetsregeln eljest på grund av omständigheternas egen makt tvingade sig fram vid sidan av lagen.

Länsstyrelsen i Uppsala län säger sig beträffande behovet av vidgad sekretess kunna bekräfta de sakkunnigas uttalande att sekretess i åtskilliga fall uppehållits vid sidan av grundlagens stadgande. Pliktrogna tjänstemän

hade i åtskilliga fall funnit sig nödsakade att av hänsyn antingen till enskilda personers intressen eller till allmännyttan undandraga handlingar från offentlighet. Särskilt hade den sociala lagstiftningens utvidgning in på ömtåliga områden samt de statliga och kommunala affärsintressena utövat inflytande i denna riktning.

Vad angår formerna för sekretessens reglering anslöt sig 1927 års utredning till gällande rätt och infogade i princip sekretessreglerna i själva tryckfrihetsförordningen såsom undantag från offentlighetsprincipen i form av förbud mot vissa specificerade handlingars utlämnande från myndighet och utgivande i tryck. Emellertid föranledde den starka utökningen av sekretessreglerna i förening med fullständiggandet av bestämmelserna rörande offentlighetsprincipens innebörd och sättet för dess förverkligande en ytterligare ansvällning av tryckfrihetsförordningen § 2, inom vars ram ämnet reglerades enligt förslaget. Visserligen vanns genom överflyttande av nuvarande mom. 1—3 i nämnda paragraf till § 1, att bestämmelserna om allmänna handlingar icke behövde rymmas inom ett och samma moment utan kunde helt upptaga § 2. Denna paragraf skulle emellertid enligt förslaget komma att innehålla icke mindre än 50 moment. Den formellt ohanterliga uppställningen av ifrågavarande stadganden, som riksdagen berört, blev sålunda icke undanröjd med 1927 års förslag.

Tanken att i större eller mindre utsträckning utbryta bestämmelserna om allmänna handlingar ur grundlagen låg härvid nära till hands. En begränsad utbrytning av vissa bestämmelser föreslogs för övrigt redan i 1927 års betänkande, då i tryckfrihetsförordningen sekretessens närmare bestämmande på vissa begränsade områden hänvisades till reglering utanför grundlagen. Trots grundlagens vidlyftighet på detta område skulle den sålunda enligt 1927 års förslag ändå icke uttömmade reglera ämnet. Utredningsmannen övervägde emellertid också en fullständig utbrytning av de bestämmelser som reglerade allmänna handlingars utlämnande från myndighet och fann starka skäl tala för en dylik åtgärd.

Utredningsmannen framhöll härutinnan att det kunde ifrågasättas huruvida den garanti, som grundlagsformen utgjorde för att inskränkningar i rätten att utfå allmänna handlingar icke komme till stånd utan grundliga överväganden, numera vore av tillnärmelsevis samma betydelse som fordom. Dessutom komme grundlagsskyddet ej blott offentlighetsprincipen utan även i lika mån sekretessföreskrifterna till godo; det bleve lika svårt att upphäva de sekretessföreskrifter vilka införts som att införa nya. Men grundlagsskyddet hade även andra, ur offentlighetssynpunkt ännu betänkligare konsekvenser. Det hade sålunda många gånger visat sig nödvändigt att åt sekretessbestämmelser giva en mera vag, obestämd och omfattande innebörd än som direkt påkallades av det konstaterade behovet, då man särskilt vid grundlagsstiftning ville åstadkomma uttömmande och allmängiltiga bestämmelser och ej utsätta sig för att snart behöva företaga ändringar. Vidare hade vid flera tillfällen inträffat att då det gällt att införa en förvaltningsreform, t. ex. påbörja en verksamhet med vilken följt att enskildas förhållanden skulle blottas för statens myndigheter, reformen ej kunnat genomföras utan att samtidigt sekretesskydd för vissa handlingar infördes, varigenom grundlagsskyddet visat sig ägnat att hämma lagstiftning av social

eller näringsrättslig natur. Då likväl förslag icke framlades om en utbrytning ur grundlagen av reglerna om allmänna handlingars utlämnande, berodde detta därpå att enligt utredningsmannens uppfattning en sådan förändring icke hade utsikter att vinna statsmakternas godkännande.

I 1935 års utredning, där som nämnts en sådan utbrytning föreslagits såvitt angår de särskilda sekretessreglerna, framhålls att skälen för en utbrytning efter år 1927 ytterligare tillvuxit i styrka och uttalas den förmodan att numera allvarliga gensagor icke skulle kunna resas mot en sådan lösning. Enligt 1935 års förslag skall emellertid själva principen om handlingars fria tillgänglighet hos myndigheterna samt sättet och medlen för denna principens tillämpning — bestämmelserna om formerna för utlämnandet, vem tillhandahållandet åvilar och det administrativa besvärsinstitutet — bibehållas i grundlagen, varjämte där skall stadgas rätt för Konungen och riksdagen att under vissa allmänt angivna förutsättningar i en särskild lag för noga angivna fall förordna om förbud mot utlämnande av allmänna handlingar. Såsom sådana förutsättningar har i förslaget angivits, att hemlighållande av handlingarna kräves av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt eller för brotts förekommande och beivrande eller till behörigt skydd för statens eller menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda eller för enskildas ekonomiska intresse eller med hänsyn till privatlivets helgd eller av andra lika viktiga skäl.

De sakkunniga betona att förbuden mot utlämnande måste givas i en särskild lag, där alltså alla områden, på vilka sekretess skall förekomma, böra vara uttömmande angivna. Med denna anordning skulle nämligen en icke oviktig garanti skapas för att inskränkningar i offentligheten icke komme att företagas utan tillbörligt beaktande av deras principiella betydelse. Enligt förslaget skola frågor om sekretesslagen i riksdagen behandlas av konstitutionsutskottet, därom bestämmelse föreslås införd i § 38 riksdagsordningen.

Tryckfrihetsförordningens förbud mot allmänna handlingars utgivande i tryck har i sakkunnigförslaget erhållit det innehåll att handlingar, som enligt den särskilda sekretesslagen ej må utlämnas, ej heller må utgivas i tryck. I följd härav har en omredigering jämväl av § 86 regeringsformen ansetts erforderlig, varom förslag framlagts av de sakkunniga. Ur paragrafen ha borttagits de däri upptagna förbuden mot tryckning av vissa speciella handlingar, och har i stället beträffande undantag från den allmänna regeln om rätt till tryckning av handlingar allenast hänvisats till tryckfrihetsförordningen.

Av de hörda myndigheterna och institutionerna ha flera uttalat tillfredsställelse med sekretessföreskrifternas utbrytning till särskild lag, så *justitiekanslern*, *justitieombudsmannen* och *militieombudsmannen*, vissa *militära myndigheter*, *socialstyrelsen*, *statskontoret*, *riksarkivet*, *kommerskollegium* och *flera länsstyrelser*.

Överståthållarämbetet, som även tillstyrker förslaget, framhåller att ytterligare utbrytning ur grundlagen skulle kunna ske. Grundlagarna borde icke

belastas med alltför många detaljföreskrifter. Utöver sekretessbestämmelserna borde även bestämmelserna om hemligstämpling samt de närmare föreskrifterna om vem tillhandahållandet åvilar och reglerna om den administrativa besvärsrätten intagas i sekretesslagen eller delvis till och med i av Konungen meddelade instruktionella föreskrifter.

Pressorganisationerna förklara det icke vara utan en viss tvekan de anse sig kunna biträda förslaget om sekretessbestämmelsernas utbrytning ur tryckfrihetsförordningen. Emellertid anföres till förmån för förslaget följande:

Det syntes böra medgivas dels att införande i grundlagen av sekretessbestämmelser till det betydande antal som föreslagits måste te sig skäligen otympligt, dels att grundlagsskyddet för offentlighetsregeln näppeligen kunde i realiteten anses mycket tryggare än den föreslagna anordningen. Sekretessbestämmelserna måste ju införas i en särskild lag, som säkert komme att bli allmänt uppmärksammas och borde erbjuda goda möjligheter att bli så effektivt övervakad att risken för opåkallad utsträckning av sekretessen icke tedde sig särskilt stor.

Även *landskommunernas förbund*, som menar att det icke är utan fog man hittills hållit på grundlagsformen för ifrågavarande bestämmelser, finner dock övervägande praktiska skäl tala för förslaget om utbrytning av sekretesskatalogen trots de betänkligheter som kunna göras gällande däremot.

Av statliga myndigheter uttalar sig endast *landsarkivarien i Lund* mot den föreslagna utbrytningen.

Stadsjuristen och stadsombudsmannen i Stockholm ha ävenledes uttalat sig mot sekretessreglernas utbrytning, därom bland annat anförts:

Förslaget innebure i realiteten att tryckfriheten upphörde att vara grundlagsstadgad och utgjorde sålunda ett våldsamt angrepp på svenska traditioner. Inom den kommunala 'självförvaltningens' område kunde givetvis med hänsyn till nuvarande snabba takt i lagstiftningen praktiska skäl anföras för förslaget, enär enskildas förhållanden kunde komma att obehörigen blottas, innan grundlagsändring hunne genomföras. Men ur kommunal synpunkt vore det olyckligt, om tillämpningen av bestämmelserna om ekonomiska handlingars offentlighet infördes i vanlig lag och icke erhöles den relativa fasthet och kommunalförvaltningen därigenom det skydd som undantagens införlivande med grundlagen dock skulle innebära.

Stadsfullmäktige i Stockholm ha i överensstämmelse med stadskollegiet anført:

Förslaget innebure i realiteten att offentlighetsgrundsatsen upphörde att vara grundlagsfäst. Det syntes dock som om den av stadsfullmäktige förordade regleringen av spörsmålet om offentlighet och sekretess i fråga om handlingar i ekonomiska förvaltningsärenden och beredningsärenden väl skulle kunna intagas i grundlag. I fråga om de till självförvaltningen hörande handlingarna vore måhända förhållandet ett annat, men önskvärt vore att hittillsvarande system så långt möjligt bibehölles. Måste det övergivas, syntes det vara naturligt och ur praktisk synpunkt att föredraga, att sekretessbestämmelserna intoges i den författning varigenom själva förvaltningsverksamheten reglerades.

Stadsombudsmannen i Norrköping framhåller i sitt av *stadsfullmäktige* i staden godkända utlåtande liknande synpunkter som de från Stockholm framförda.

Advokatsamfundets styrelse har hemställt om sekretessreglernas inarbetande i tryckfrihetsförordningen. Styrelsens motivering härför är av följande innebörd.

Då det näppeligen torde finnas något intresse som icke kunde karakteriseras på sätt som i förslaget till ändring av tryckfrihetsförordningen angivits såsom de förutsättningar under vilka sekretessföreskrifter skulle få meddelas, torde det avsedda grundlagsskyddet för principen om allmänna handlingars offentlighet komma att visa sig otillfredsställande. Det fasta och oryggliga rättsskydd som denna princip borde erhålla syntes icke kunna uppnås annorledes än därigenom att en uttömmande karakteristik av undantagen från principen infördes i tryckfrihetsförordningen. Även om vid en dylik anordning i ett eller annat fall måste tillgripas en mindre detaljerad utformning av föreskrifterna än som skulle vara möjligt i särskild lag — vilket dock torde vara erforderligt i betydligt mindre utsträckning än vad de sakkunniga förutsatt — skulle nackdelen härav väga lätt i jämförelse med de olägenheter som skulle följa av 1935 års förslag. Det kunde för övrigt ifrågasättas om den föreslagna metoden stode i överensstämmelse med den princip på vilken tryckfrihetsförordningen fortfarande skulle bygga, nämligen att inskränkningar i tryckfrihetsrätten — av vilken regeln om handlingars offentlighet allenast vore en uttrycksform — kunde ske allenast genom stadgande i grundlag.

Sveriges industriförbund och *några andra organisationer på näringslivets område*, från vilka yttranden inhämtats av kommerskollegium, ifrågasätta grundlagsformens bibehållande helt ur synpunkten att bereda ökat skydd åt sekretessreglerna.

Industrieförbundet framhåller sålunda att den nuvarande ordningen i allt fall skapat garanti mot att sekretessbestämmelser som ur näringslivets synpunkt framstode som omistliga icke utan grundlagsändring upphävdes, varför förbundet, utan att vilja avstyrka det föreslagna systemet, ville betona vikten av att den nuvarande ordningens företräden nog samt beaktades.

*Departements-
chefen.*

Det nu föreliggande sakkunnigförslaget innebär en delvis genomgripande revidering och systematisering av de gällande sekretessreglerna samt därjämte en ej obetydlig utsträckning av sekretessen till områden, där för närvarande inga sådana bestämmelser finnas. En närmare behandling av förslaget i vad det rör de speciella undantagen från offentlighetsgrundsatsen lärer tills vidare böra anstå. Som allmänt omdöme om denna del av förslaget torde kunna sägas, att det på ett i huvudsak lyckligt sätt löst frågan om sekretessens avvägning på olika områden. Den ökning av sekretessreglernas antal som förslaget innebär kan måhända synas motsäga vad som uttalats om vikten av offentlighetsprincipens upprätthållande. Såsom även de sakkunniga framhållit är emellertid denna motsättning mera skenbar. De nya undantagen, speciellt de som avse att bereda skydd för enskildas personliga och ekonomiska intressen, äga direkt samband med den utvidgning som ägt rum i fråga om statens sociala och ekonomiska verksamhet. Undantagen strida därför icke mot de principer som på grund av

tryckfrihetsföreskrifternas föreskrifter hittills gällt beträffande gränsdragningen mellan offentligt och icke offentligt.

Det förhåller sig utan tvivel så som de sakkunniga antytt, att nuvarande brist på sekretessföreskrifter lett till ett visst åsidosättande eller kringgående av grundlagens föreskrifter, vilket måste verka menligt för dess helgd. Ämbets- och tjänstemän försättas ej sällan i svåra situationer vid tillfällen då det föreligger ett berättigat intresse för staten eller enskilda att vissa handlingar hemlighållas men någon tillämplig sekretessföreskrift likväl icke kan åberopas. Införandet av bestämmelser i huvudsaklig anslutning till sakkunnigförslaget torde i praxis göra gränsen mellan offentliga och hemliga handlingar säkrare samt tillämpningen av lagstiftningen lättare än vad nu är fallet. Och det kan på sätt de sakkunniga uttalat säkerligen också förväntas, att nya sekretessbestämmelser på områden där oklarhet varit rådande, i stället för att leda till inskränkning av offentligheten, kunna bidra till att dennas gränser upprätthållas mot obehöriga utvidgningar av sekretessen.

Mot den föreslagna utbrytningen ur grundlagen av de speciella sekretessbestämmelserna ha i några yttranden anförts betänkligheter. I vissa fall synes emellertid kritiken av förslaget i denna del mindre vara föranledd av omsorg om offentlighetsprincipens behöriga upprätthållande än av den uppfattningen att sekretessreglerna eller vissa av dem äro av den vikt att de böra erhålla grundlagsskydd. En sådan uppfattning kan jag icke biträda. I den mån åter kritiken avser det förhållandet att genom sekretessreglernas överförande till allmän lag grundlagsskyddet för offentlighetsgrundsatsen kunde komma att visa sig otillräckligt, må gentemot denna uppfattning följande anföras.

Ehuru såsom i det föregående framhållits den på offentlighetsprincipen grundade rätten att utbekomma och trycka allmänna handlingar otvivelaktigt är en synnerligen viktig beståndsdel av tryckfriheten, bör det dock icke förebisas, att många andra lika viktiga medborgerliga rättigheter finnas, beträffande vilka grundlagsbestämmelserna — i den mån sådana överhuvud taget förekomma — icke äro så uttömmande att icke genom föreskrifter i allmän lag en viss modifikation av deras faktiska räckvidd kan åstadkommas. Det är naturligen dock av vikt att grundlagen giver ett så vitt möjligt klart och bestämt uttryck åt de grundsatser vilkas upprätthållande den vill skydda. I detta avseende synes det föreliggande förslaget icke giva anledning till befogade anmärkningar. En utbrytning av bestämmelserna om sekretessens närmare reglering lär stå i överensstämmelse med vad i flera andra fall skett, då föreskrifter angående den närmare tillämpningen av grundlagsstadganden hänvisats till särskilda lagar eller konstitutionella stadgar, t. ex. då bestämmelserna om val till riksdagen, även beträffande ur konstitutionell synpunkt mycket viktiga delar, hänvisats till vallagen.

En omständighet som i detta sammanhang förtjänar beaktande är att enligt förslaget utlämningsförbud icke skola kunna meddelas annorstädes än

i en särskild lag, enligt förslaget benämnd lag om förbud mot vissa allmänna handlingars utlämnande från myndighet. Som i förslaget framhållits och av pressorganisationerna understrukits, synes sekretessreglernas sammanhållande i en lag skapa garanti för att inskränkningar i offentligheten icke skola komma att företagas utan tillbörligt beaktande av deras principiella betydelse, vilket i sin mån bör vara ägnat att häva betänkligheterna mot utbrytningen ur grundlagen. Särskilt betydelsefull synes denna anordning vara med hänsyn till att därigenom sekretessreglerna alltid komma att behandlas av ett och samma riksdagsutskott. Konstitutionsutskottet torde med hänsyn till sekretesslagens karaktär och betydelse ur konstitutionell synpunkt vara bäst ägnat att handhava frågor rörande densamma. Ändring av § 38 riksdagsordningen bör därför på sätt föreslagits vidtagas.

Det har, bland annat av överståthållarämbetet och pressorganisationerna, framhållits att det vore oformligt att belasta grundlagen med den mängd detaljföreskrifter som sekretesskatalogen måste innehålla. Med den utveckling av statens och kommunernas verksamhet som nutilldags äger rum lär man även få förutsätta en fortgående utbyggnad av sekretessreglerna. Bibehölles det nuvarande systemet, torde därför relativt täta grundlagsändringar bli erforderliga, något som naturligen är föga önskvärt. Framför allt skulle emellertid ett bibehållande av grundlagsformen vara olämpligt ur den synpunkten att nya sekretessregler ofta måste snabbt kunna införas. Såsom i 1927 års utredning antytts har det hänt, att man funnit nödigt uppskjuta en reforms genomförande i avvidan på ikraftträdande av en grundlagsändring, varigenom ett av reformen föranlett sekretessbehov kunde tillgodoses. I vissa fall har det ansetts nödvändigt att genomföra en lagstiftning, oaktat därav motiverat sekretesskydd icke kunnat samtidigt fastställas. I många fall åter har den nuvarande ordningen medfört, att man sett sig nödsakad att upprätthålla sekretess vid sidan av grundlagen. Särskilt det sist förflutna decenniet har lämnat en mångfald exempel på allvarliga olägenheter av nu antydd art.

Av det anförda torde framgå, att sekretessreglernas utbrytning till särskild lag utan grundlags natur utgör en viktig förutsättning för att den föreliggande frågan överhuvud taget skall kunna erhålla en praktiskt tillfredsställande lösning.

Från några håll har ifrågasatts, att sekretessreglerna endast delvis skulle utbrytas och att sålunda, med bibehållande av vissa av dessa regler i tryckfrihetsförordningen, endast på mera begränsade områden skulle öppnas möjlighet till anordnande av sekretess utan grundlagsändring. Värdet av en sådan anordning synes dock tvivelaktigt under det att nackdelarna äro mycket påtagliga. Dels skulle härigenom åstadkommas en splittring av bestämmelserna som minskade lagstiftningens överskådlighet, och dels torde det vara omöjligt att urskilja ett område där man med någon större säkerhet kunde vänta att sekretessbehov som krävde ett snabbt tillgodoseende icke skulle framträda. Yrkandena i antydd riktning äro för övrigt huvudsakligen

gjorda till skydd för sekretessreglerna, vilka dock icke i och för sig kunna anses vara i behov av grundlagsskydd.

Att såsom överståthållarämbetet ifrågasatt utöver sekretessbestämmelserna även ur grundlagen utbryta reglerna om tillhandahållande av handlingar och om besvär m. m. synes, ehuru vissa skäl tala för en sådan åtgärd, likväl icke böra ske. Bland annat skulle en sådan utbrytning bereda redaktionella svårigheter.

Enligt de sakkunnigas förslag skall tryckfrihetsförordningen icke innehålla någon direkt föreskrift om undantag från offentlighetsregeln men bereda möjlighet för Konungen och riksdagen att i särskild lag stadga förbud mot vissa allmänna handlingars utlämnande, därest hemlighållande kräves av hänsyn till vissa mera allmänt angivna intressen. Denna konstruktion av grundlagsstadgandet torde giva intryck av ett mera radikalt brott mot den gällande ordningen än som i själva verket åsyftas. Det torde vara bättre att i tryckfrihetsförordningen stadga, att i rätten att utbekomma allmänna handlingar skola allenast gälla de inskränkningar vilka påkallas av hänsyn till vissa intressen. Härigenom komma även inskränkningarna i offentlighetsregeln att fortfarande i princip regleras i tryckfrihetsförordningen; å ena sidan utsäges att inga andra inskränkningar än de som betingas av angivna intressen må förekomma, å andra sidan föreskrives direkt att sekretess skall gälla, när dessa intressen föreligga. Den särskilda lagen kommer på detta sätt att erhålla karaktären av en lag med tillämpningsföreskrifter, där alltså skola angivas de specialfall då handlingar enligt de i grundlagen stadgade grunderna ej få utlämnas.

De förhållanden som enligt tryckfrihetsförordningen skola föranleda sekretess torde kunna angivas i huvudsaklig anslutning till förslaget. Vissa redaktionella jämkningar torde dock böra vidtagas.

Såsom de sakkunniga föreslagit bör den särskilda lagen innehålla förbud allenast mot handlingars utlämnande. I tryckfrihetsförordningen bör däremot kvarstå förbud mot utgivande i tryck, vilket då lämpligen kan angivas gälla handlingar som enligt den särskilda lagen ej må utlämnas. De sakkunnigas i samband härmed framlagda förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen synes böra godkännas.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Ämnets disposition.

Bestämmelserna om allmänna handlingar äro nu sammanförda i ett enda moment, mom. 4 av § 2 tryckfrihetsförordningen. Även vid en utbrytning av sekretessföreskrifterna ur grundlagen är det ur lagteknisk synpunkt önskvärt, att de i tryckfrihetsförordningen intagna, allttjämt ganska vidlyftiga bestämmelserna om allmänna handlingar finnas sammanförda i en paragraf för sig, vilken då kan uppdelas i erforderligt antal moment.

För detta ändamål synas bestämmelserna i mom. 1—3 och i slutstycket av mom. 4 i § 2 lämpligen kunna såsom föreslagits både år 1927 och år 1935 överföras till ett nytt sista moment i § 1. Dessa bestämmelser beskriva tryckfrihetens materiella innehåll, men då tryckfriheten blir till sitt innehåll fullständigt bestämd genom stadgandena om tryckfrihetens organisation i nuvarande § 1, straffstadgandena i § 3 samt övervaknings- och processbestämmelserna i §§ 4 och 5, kunna de förstnämnda bestämmelserna sägas utgöra allenast en principförklaring, vilken bäst torde låta inpassa sig i slutet av § 1 såsom utmärkande konsekvensen av och syftningen med de föregående stadgandena i paragrafen. De ålderdomliga ordalagen torde vid överflyttningen i huvudsak böra bibehållas; i förhållande till 1927 och 1935 års förslag torde endast någon mindre redaktionell ändring böra ske för att bringa det nya momentet i § 1 i än närmare anslutning till de gällande bestämmelserna.

Att även regeln om allmänna handlingars offentlighet är en sida av tryckfrihetens materiella innehåll synes i anslutning till ordalagen i nuvarande § 2 mom. 4 lämpligen böra utmärkas genom att angiva principstadgandet i § 2 om rätten att trycka sådana handlingar såsom en följd av vad i § 1 stadgas.

Beträffande dispositionen av § 2 synes i överensstämmelse med 1935 års förslag i mom. 1 lämpligen böra upptagas allenast tryckningsrätten, medan regleringen av rätten att utbekomma handlingar, vilken rätt såsom i motiven till nämnda förslag framhölls har en stor självständig betydelse, hänvisats till de följande momenten. Därvid torde en i förhållande till 1935 års förslag något ändrad disposition av bestämmelserna vara att förorda. I mom. 2 torde sålunda, jämte en principbestämmelse om rätt för svenska medborgare att erhålla fri tillgång till allmänna handlingar, även böra fastställas huvudreglerna om inskränkningar i den sålunda stadgade rätten. Motsvarighet härtill upptogs i 1935 års förslag under mom. 3. I mom. 3 synes nu i ett första stycke lämpligen böra upptagas de närmare formerna för utlämnande, vilka av de sakkunniga föreslogos inarbetade i mom. 2. I ett andra stycke av mom. 3 torde infogas reglerna om huru handlingar som delvis äro hemliga kunna utlämnas. Därefter kunna liksom enligt 1935 års förslag i mom. 4 intagas reglerna om vem som har att ansvara för handlingars utlämnande och pröva framställning därom. Här torde även böra intagas de enligt förslaget delvis i mom. 3 infogade reglerna om hemligstämpling.

I fortsättningen torde någon avvikelse från förslagets disposition ej böra ske i vidare mån än som följer därav att, på skäl som i det följande skola angivas, det i förslaget under mom. 6 upptagna stadgandet uteslutes. I mom. 5 regleras sålunda det administrativa besvärsinstitutet, i mom. 6 stadgas tryckningsförbud med avseende å handlingar som ej få fritt utlämnas, i mom. 7—9 givas regler om vissa skrifter som ej äro att anse som allmänna handlingar, i mom. 10 meddelas straffbestämmelser och i mom. 11 stadgas att rätten att utgiva handlingar ej medför befrielse från ansvar, där utgivandet är att anse som missbruk av tryckfriheten enligt straffbestämmelserna i § 3.

Definition av begreppen stats- och kommunalmyndighet.

Tryckfrihetsförordningens uppräkningslista av de myndigheter vilkas handlingar skola vara offentliga har i 1935 års förslag i huvudsaklig överensstämmelse med vad år 1927 föreslogs ersatts med begreppen stats- och kommunalmyndigheter, varjämte en särskild definition av dessa givits. Enligt 1935 års förslag skulle med statsmyndighet förstås statsdepartementen och kommandoexpeditionerna, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, ämbets- och tjänstemän, nämnder, kommissioner och kommittéer. Såsom kommunalmyndigheter betecknas alla till kommunal förvaltning hörande stämmor och representationer, av dem tillsatta myndigheter, styrelser, nämnder, kommissioner, utskott, beredningar och kommittéer jämte underlydande verk, inrättningar och tjänstemän.

I de inkomna yttrandena ha framställts vissa anmärkningar mot de föreslagna definitionerna.

Av *Konungens befallningshavande i Malmöhus län samt stadsfullmäktige i Stockholm och Norrköping* har anmärkts, att som kommunalmyndighet icke borde anses varje organ som tillsatts av kommunalstämma eller representation. Åtskilliga helt eller övervägande i sådan ordning tillsatta myndigheter måste i själva verket anses vara statliga, såsom taxeringsnämnder, överförmyndare m. fl.

Nämnda stadsfullmäktige ha även anmärkt, att myndighetsbegreppet icke borde knytas till de kommunala tjänstemän vilka icke intoge självständig ställning som organ åt kommunerna utan allenast vore biträden åt styrelser och nämnder. Det har även framhållits att begreppet kommunal förvaltning egentligen icke omfattade stämmor och representationer, vilka utövade de kommunala subjektens beslutande myndighet.

Kyrkoherden i Västervik har förordat tillägg till ifrågavarande bestämmelser av innehåll dels att vad som stadgas om statsmyndighet skall gälla, förutom allmänna kyrkomötet, även andra riks- eller stifts kyrkliga institutioner samt biskopar och präster, dels ock att med kommunalmyndighet förstås även alla till kyrkoförsamlingars förvaltning hörande stämmor etc. — Även i några andra yttranden har anmärkts att den kyrkliga förvaltningen borde nämnas i någon form.

Att, såsom i 1935 års förslag skett, bland statsmyndigheterna upptaga statliga ämbets- och tjänstemän och bland kommunalmyndigheterna kommunala tjänstemän synes icke vara fullt lyckligt. Antingen äro ämbets- eller tjänstemän själva att anse som myndighet, i vilket fall de ju icke behöva särskilt nämnas, eller också är ämbets- eller tjänsteman icke själv en myndighet utan endast befattningshavare hos en sådan; i senare fallet bör, då han mottager, upprättar eller omhänderhar en handling, detta anses ske å myndighetens vägnar. Att upptaga ämbets- och tjänstemän bland myndigheter synes sålunda icke stå i god överensstämmelse med myndighetsbegreppets konstruktion. Ämbets- och tjänstemän torde följaktligen icke böra nämnas i definitionerna.

*Departements-
chefen.*

Vad därefter angår anmärkningarna att vissa av kommunalstämma eller representation helt eller delvis tillsatta myndigheter likväl icke böra betecknas som kommunala myndigheter, synas dessa anmärkningar befogade. Frånsett att en del statliga myndigheter enligt den av de sakkunniga föreslagna definitionen skulle kunna hänföras till kommunalmyndighet, skulle även av kommun helt eller delvis tillsatta styrelser för stiftelser eller andra privata rättssubjekt möjligen kunna falla därunder. Detta är emellertid icke lämpligt. I betraktande härav och för att därjämte otvetydigt utmärka att stämmor och representationer avses inbegripna under termen kommunal myndighet, lär definitionen böra avfattas så, att med dylik myndighet förstås till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser etc.

Vad åter angår önskemålet att kyrkliga myndigheter särskilt omnämnas, torde väl detsamma icke sakna berättigande. Då emellertid något missförstånd eller någon oklarhet ej lär vara att befara av förslagets avfattning samt en omläggning på denna punkt dessutom skulle medföra vissa redaktionella svårigheter, synes någon ändring ej böra ske. Den för tryckfrihetsrätten givna definitionen på myndigheter innebär naturligtvis icke något ställningstagande till frågan om de kyrkliga institutionernas karaktär.

Slutligen torde det icke erfordras att nämna beredningar bland kommunalmyndigheter. Lika väl som beträffande statsmyndigheter torde en beredning, om någon så betecknad institution förekommer, kunna hänföras till något annat i definitionen nämnt slag av kommunalmyndigheter. Däremot synes det erforderligt att upptaga revisorer bland kommunalmyndigheterna.

Termen allmänna handlingar.

Enligt såväl 1912 och 1927 som 1935 års förslag kan offentlighetsregeln — ehuru saken uttryckes något olika — sägas omfatta handlingar vilka inkommit till eller upprättats hos stats- eller kommunalmyndighet. Den i gällande tryckfrihetsförordning beträffande vissa handlingar upptagna karakteristiken att de skola röra allmänna ärenden har sålunda i förslagen uteslutits. I 1927 års utredning har framhållits att därmed ingen ändring i sak åsyftades, såvitt anginge statsmyndigheters handlingar, och att i avseende å kommunalmyndighets handlingar den ifrågavarande bestämningen möjligen skulle kunna leda till en icke önskvärd begränsning av sekretessen, nämligen om den fattades så att därmed avsåges att angiva endast ärenden av statlig natur som kommunerna handhade.

I 1935 års förslag har försök gjorts att något närmare bestämma tidpunkten då offentligheten skulle inträda. Enligt detta förslag skall sålunda offentligheten gälla med avseende å alla till stats- eller kommunalmyndighet inkomna och därifrån utfärdade handlingar, därstädes förda protokoll samt diaries, journaler, register och andra dylika förteckningar ävensom handlingar vilka eljest jämlikt lag eller författning hos sådan myndighet upprättats, så ock övriga där upprättade handlingar i vad de röra mål och ärenden vilka hos myndigheten slutförts.

I motiven till förslaget framhålles att ingen tvekan torde råda om att till myndighet inkomna handlingar liksom enligt gällande rätt böra bli offentliga i och med att de inkommit. Vad angår hos myndighet upprättade handlingar säges, att de enligt gällande rätt torde vara att anse som offentliga i samma stund de äro definitivt upprättade men att det emellertid kan bereda svårigheter att avgöra tidpunkten då detta skall anses vara fallet. De sakkunniga vilja, såsom av redogörelsen för deras förslag framgår, bibehålla principen om hos myndighet upprättade handlingars offentlighet i och med färdigställandet allenast med avseende å dels protokoll, vilka vore att anse som definitivt upprättade med justeringen och vilkas offentlighållande då justering skett framstode som en så väsentlig beståndsdel av offentlighetsreglerna att ändring därutinnan icke syntes böra ifrågakomma, dels diarium och dylikt, där varje anteckning för sig vore att anse som en färdigupprättad handling i tryckfrihetsförordningens mening och vilka vore av den beskaffenhet att de med hänsyn till offentlighetsintresset alltid borde tillhandahållas, dels ock handlingar som jämlikt lag eller författning upprättats hos myndighet, vilka borde bli omedelbart offentliga för att icke på någon punkt ett berättigat offentlighetsintresse skulle riskeras. Beträffande övriga hos myndighet upprättade handlingar innebär de sakkunnigas förslag, att skyldigheten att hålla dem offentliga skulle inträda, ej i och med det definitiva upprättandet, utan först då de utfärdats från myndigheten eller då det mål eller ärende vartill de höra hos myndigheten slutbehandlats. De sakkunniga förklara att detta icke synes kunna lända något berättigat offentlighetsintresse till skada men väl bereda nödigt skydd åt myndigheternas inre arbete. Förslaget innebure icke någon skyldighet att hemlighålla handlingar till dess vederbörande mål eller ärende avslutats utan endast befogenhet i sådant hänseende. Beträffande kommunala handlingar anse de sakkunniga, att nu ifrågavarande regler kunna bidra att häva betänkligheterna mot den vida omfattning som eljest givits åt offentligheten på det kommunala området. Å andra sidan framhålles att de föreslagna reglerna såvitt angår statsmyndigheterna i praktiken knappast torde innebära någon märkbar inskränkning i offentligheten utan endast bidra att göra gränsen säkrare mellan handlingar som måste hållas offentliga och andra. Handlingar vilka vore avsedda att antaga formen av en expedition torde nämligen enligt praxis i regel icke anses färdigupprättade och offentliga förrän expediering skett. Promemorior, utredningar, minnesanteckningar m. m. — i den mån de icke vore att anse som en tjänstemans privata papper och aldrig bleve offentliga — hölles ofta nog faktiskt ej tillgängliga förrän vederbörande ärende slutförts och akten i detsamma införlivats med myndighetens arkiv. Måhända komme genom de sakkunnigas förslag åtskilligt som eljest skulle behandlats som privatpapper att vid ärendets slutförande införlivas med arkivakten, på vilket sätt förslaget kunde bidra till ökad offentlighet. De sakkunniga framhålla i detta sammanhang, att lika litet som i tidigare förslag något försök gjorts att närmare fixera gränsen mellan allmänna handlingar och vad som, ehuru tjänsteärenden däri behandlas eller beröras, bör betraktas som privata brev och anteckningar, då varje försök i sådan riktning torde vara dömt att misslyckas.

I yttranden över förslaget yppas från några håll farhågor för att promemorior och minnesanteckningar för det inre arbetet inom myndigheterna, till form och innehåll aldrig avsedda för offentligheten, där de ej som ofta sker förstöras efter ett ärendes handläggning, skulle anses bli offentliga då ärendet slutförts. Det framhålles även från ett par håll att det kan bli

föremål för tvekan när ett ärende skall anses slutfört. Vidare anse några myndigheter att det bör i lagen närmare klargöras när en handling skall vara att betrakta som upprättad. Särskilt framhåller *riksarkivet*, att det behöver utsägas att handlingar ej i något fall bliva offentliga förrän de äro definitivt upprättade eller beträffande protokoll förrän de äro justerade. Riksarkivet anmärker även, att det bör utmärkas att arkivförteckningar icke skola falla under de förteckningar som bliva offentliga oberoende av om vederbörande ärende är slutfört. *Advokatsamfundet* och *landsarkivarien i Lund* ifrågasätta lämpligheten av bestämmelsen att hos myndighet upprättade handlingar i vissa fall icke skola anses offentliga förrän det mål eller ärende till vilket de höra slutförts.

*Departement-
chefen.*

Den föreslagna metoden att karakterisera allmänna handlingar som sådana vilka inkommit till eller upprättats hos stats- eller kommunalmyndighet torde vara den lämpligaste. Bestämningen att handlingarna skola röra allmänna ärenden synes sålunda såsom överflödig eller vilseledande icke böra upptagas. Den torde väl knappast innebära mera än som ligger i den föreslagna definitionen av allmänna handlingar men har på sätt av den lämnade redogörelsen framgår bidragit till osäkerheten om huru offentlighetsregeln är att tillämpa med avseende å kommunala handlingar.

Beträffande tidpunkten då offentlighet bör inträda synes 1935 års förslag på de i motiven därför anförda skälen kunna i huvudsak godtagas. Dock synes offentligheten med avseende å hos myndighet upprättade handlingar böra inträda i och med upprättandet endast såvitt angår dels protokoll dels ock diaries, journaler, register och andra dylika förteckningar. I den mån handlingar tillhörande den sistnämnda gruppen föras i löpande följd eller för att utmärka gången av ett ärendes behandling, torde en dylik handling efter varje däri gjord anteckning vara att anse såsom för ögonblicket färdigupprättad och förty varje anteckning omedelbart offentlig. Register och förteckningar vilka uppgöras i ett sammanhang på något område, t. ex. de av riksarkivet omnämnda arkivförteckningarna, torde däremot icke kunna anses färdigupprättade förrän de äro färdiga i sin helhet och bliva följaktligen icke förrän då offentliga.

Andra hos myndighet upprättade handlingar än de nyss nämnda synas icke böra vara underkastade offentlighetsregeln förrän de utfärdats eller det mål eller ärende vartill de höra hos myndigheten slutbehandlats. Detta torde böra gälla även handlingar som upprättas jämlikt lag eller författning. Intet berättigat offentlighetsintresse lär härigenom åsidosättas; och det synes mindre tillfredsställande att för sådana handlingar giva särskilda regler, då det naturligen i allmänhet varit helt andra synpunkter än de ur vilka offentligheten bör regleras, som föranlett att föreskrifter i lag eller författning lämnats om att vissa handlingar skola upprättas.

Att i lagtexten närmare söka angiva gränsen mellan allmänna handlingar och privata anteckningar eller brev synes såsom i 1935 års betänkande fram-

hålles icke gärna låta sig göra. Avsikten är emellertid ej att med den nya lagstiftningen göra någon ändring i vad som enligt tryckfrihetsförordningen nu kan anses gälla i ifrågavarande avseende. Ett visst utrymme måste otvivelaktigt alltid finnas för skriftliga anteckningar och meddelanden i tjänsten vilka icke kunna sägas vara allmänna handlingar. För att överhuvud en handling skall kunna anses föreligga torde den i regel böra fylla vissa krav i fråga om språklig och eljest yttre form; vad angår hos myndighet upprättade handlingar måste de för att kunna anses 'upprättade' på något sätt utmärkas vara i avslutat skick. Att närmare definiera vad som skall ligga i 'upprättad' synes svårt och även överflödigt, helst de flesta handlingars offentlighet skola inträda med utfärdandet eller ärendets slutbehandling. Vad angår protokoll torde dock enligt riksarkivets förslag lämpligen böra direkt utsättas att offentligheten inträder med justeringen.

När ett ärende skall anses slutfört torde i praktiken i de flesta fall utan svårighet låta sig avgöra. Jag vill emellertid föreslå en mindre omformulering i förhållande till 1935 års förslag för att tydligt utmärka att offentligheten skall inträda, då den myndighet som upprättat en handling för sin del slutbehandlat det mål eller ärende till vilket handlingen hänför sig.

Formerna för handlingars utlämnande.

Med avseende å de former i vilka handlingar skola utlämnas anknyter 1935 års förslag liksom de tidigare förslagen i huvudsak till gällande rätt. Förslaget innebär sålunda, att handlingar skola då det äskas utlämnas antingen på stället utan avgift eller i avskrift mot vederbörlig avgift. Utlämningskyldighet skall föreligga med avseende å alla hos myndighet i någon form — 'i original, koncept eller avskrift' — förvarade handlingar. Det har särskilt utsagts att tillhandahållande på stället skall ske ej blott såsom enligt ordalagen i gällande tryckfrihetsförordning för avskrivning utan jämväl för läsning. Det nu förekommande uttrycket att handling på anmodan skall utlämnas 'genast och utan tidsutdräkt' har i förslaget utbytt mot 'utan tidsutdräkt i den ordning som är förenlig med andra lika viktiga tjänsteåligganden och handlingarnas behöriga vård', vilket endast innebär ett tydligt uttalande av vad som enligt praxis redan anses gälla. Enligt förslaget skall även såsom enligt gällande lag utlämning på stället ej behöva ske om betydande hinder däremot möter.

Vad angår utlämnandet av kommunala handlingar framhöll riksdagen i sin skrivelse år 1925, att det knappast vore lämpligt att utan inskränkning stadga skyldighet för kommunala funktionärer att i avskrift tillhandahålla handlingar, utan att man snarare borde anknyta till de kommunala författningarnas föreskrifter om skyldighet att bestyrka av enskilda gjorda avskrifter. I 1927 års förslag hänvisades i fråga om rätt att i avskrift utbekomma kommunal handling och få verkställd avskrift bestyrkt till vad därom särskilt vore stadgat. Den närmare utformningen av bestämmelserna därom borde enligt motiven lämpligen ske i kommunallagarna.

Förslaget av år 1935 innebär beträffande kommunala handlingar en viss ändring i förhållande till 1927 års förslag. Från huvudregeln att alla handlingar skola utlämnas på stället eller i avskrift stadgas det undantaget, att skyldigheten att i avskrift utlämna hos kommunalmyndighet förvarade handlingar skall, då de kunna tillhandahållas på stället, gälla endast i den utsträckning varom i kommunallagarna eller eljest särskilt stadgas. I motiven framhålles, att det icke syntes betänkligt att, i de fall då hinder mot utlämnande på stället föreligger, stadga ovillkorlig skyldighet att utlämna i avskrift; det vore betänkligare att låta en sådan lucka i offentligheten bestå att handlingar i vissa fall skulle kunna helt hemlighållas. Om avgift för avskrift av kommunala handlingar säges, att kommunerna böra kunna bestämma där- om inom ramen av vad som kan anses skäligt, där Konungen ej utfärdar föreskrifter i ämnet.

Det må anmärkas, att kommunallagarna för närvarande icke innehålla någon bestämmelse om skyldighet för kommunalmyndighet att ombesörja avskrifter. Däremot är för vissa fall stadgat om rätt för enskilda att erhålla vidimation å protokollsavskrifter som de själva tagit.

I yttrandena ha endast framställts några få anmärkningar mot förslaget i förevarande del.

Landskommunernas förbund anser bäst att någon ovillkorlig skyldighet att i avskrift utlämna handling ej inträder ens för det fall att handling ej kan tillhandahållas på stället, enär därigenom en icke obetydlig börda skulle påläggas de kommunala förtroendemännen.

Stadsförbundet framhåller att det knappast torde vara lämpligt att låta kommunerna själva bestämma avgifter för avskrifter. Allmänna föreskrifter därom borde fastställas av Kungl. Maj:t.

Länsstyrelserna i Uppsala, Malmöhus och Gävleborgs län betona att det måste tillses att icke kommunala förtroendemän i allt för hög grad belastas med tillhandahållande av handlingar. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* betonar särskilt att bestämmelsen om skyldighet att utan tidsutdräkt i den ordning som är förenlig med andra lika viktiga tjänsteåligganden utlämna handlingar icke passar, då fråga är om kommun utan något kommunalkontor med särskilda befattningshavare. *Advokatsamfundet* hemställer att orden 'i den ordning som är förenlig med andra lika viktiga tjänsteåligganden och handlingarnas behöriga vård' måtte utgå. Även om uttrycket endast är avsett att lagfästa vad redan nu gäller, vore det möjligt att det kunde komma att föranleda missbruk och vantolkningar.

*Departement-
chefen.*

Vad i 1935 års utredning föreslagits på förevarande punkt synes i huvudsak böra godtagas. Endast ett par smärre jämkningar av rent redaktionell natur synas erforderliga. Sålunda synes det överflödigt att tala om handlingar i original, koncept eller avskrift. Det torde även utan denna bestämning vara tydligt att utlämningskyldigheten är knuten endast till handlingar som faktiskt förvaras hos myndighet — det är ej avsett att reglera vilka handlingar som böra förvaras hos myndighet — men å andra sidan till alla sådana handlingar av vad slag som helst. Det synes lämpligt att utsäga att utlämnande skall ske i den ordning som är förenlig med andra lika viktiga tjänsteåligganden, men däremot synes det obehövt att särskilt nämna att det skall

ske på ett sätt som är förenligt med handlingarnas behöriga vård. Befrielsen från skyldighet att utlämna handling på stället då betydande hinder möter syftar nämligen bland annat och måhända i främsta rummet på det fall att handlingarna icke utan fara att skadas kunna tillhandahållas eller eljest hinder som hänför sig till handlingarnas vård förefinnes.

Vad angår utlämnandet av kommunala handlingar delar jag de synpunkter som framförts därom att de kommunala befattningshavarna icke böra allt för mycket betungas därmed. En skyldighet att om ej betydande hinder möter tillhandahålla handlingar på stället eller, om sådant hinder skulle möta, utlämna avskrift torde dock ej kunna anses synnerligen betungande. Utan en sådan skyldighet skulle offentlighetsregeln med avseende å kommunala handlingar i stor utsträckning kunna förlora praktisk betydelse. Med avseende å kommunala förtroendemän torde föreskriften att utlämnande skall ske utan tidsutdräkt icke kunna tolkas lika strängt som med avseende å tjänstemän. I vad mån skyldighet att utlämna kommunala handlingar i avskrift även i andra än i nyss nämnda undantagsfall bör föreskrivas torde såsom föreslagits vara lämpligt att överlämna åt reglering i kommunallagarna. Åtminstone vad angår städerna torde böra tagas i närmare övervägande att införa dylik skyldighet helt eller delvis. I samband därmed torde lämpligen böra tagas under omprövning utfärdande av allmänna föreskrifter rörande lösenavgifter för avskrifter.

Det synes icke vara anledning att i grundlagen giva någon allmän föreskrift eller anvisning om skyldighet att bestyrka av enskilda tagna avskrifter. Denna form för vitsordande av handlingar torde i regel vara mindre tillfredsställande och synes ej böra särskilt befrämjas. Någon ändring i de specialföreskrifter om skyldighet i dylikt hänseende som redan finnas i kommunallagarna och i instruktioner för statliga myndigheter lär dock ej böra ifrågasättas.

Utlämnande av delvis hemliga handlingar.

I 1935 års förslag har efter förebild från 1927 års utredning upptagits en bestämmelse att handling som i viss del är av beskaffenhet att enligt sekretessföreskrift böra hemlighållas utan hinder därav skall utlämnas på stället, om med hänsyn till de omständigheter under vilka utlämnande ifrågasättes trygghet kan anses vara för handen, att förhållande som i sådan del beröres icke därigenom yppas, varjämte föreskrivits att sådan handling jämväl, där så lämpligen kan ske, skall utlämnas i avskrift med uteslutande av de delar som ej må offentliggöras.

I yttrandena över förslaget ha från ett par håll anmärkningar gjorts mot denna föreskrift.

Chefen för generalstaben avstyrker bestämmelsen, enär dess praktiska värde vore tvivelaktigt.

Marinförvaltningen anser att det ansvar som utlämnandet av en delvis hemlig handling medför icke bör åläggas de tjänstemän, ofta av lägre grad, som hava hemliga handlingar i sin vård, utan att sådant utlämnande alltid bör ske först efter vederbörande myndighets beslut.

Överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Östergötlands län äro tveksamma om ej förslaget lämnar tjänstemännen för stor diskretionär prövningsrätt. Nämda länsstyrelse framhåller att bestämmelsen kan resultera i att handling utlämnas till en person men undanhålles en annan beroende på myndighetens subjektiva uppfattning om de bägge personernas pålitlighet. Överståthållarämbetet befarar att bestämmelsen ofta kommer att medföra slitningar med allmänheten.

Departements-
chefen.

Vad de sakkunniga i förevarande hänseende föreslagit torde i huvudsak överensstämma med vad i praktiken redan anses gälla. Ett uttryckligt stadgande rörande detta speciellt för arkiven praktiska spörsmål synes önskvärt. Stadgan let torde dock böra givas en något enklare avfattning, som därjämte ger mindre utrymme åt vederbörande tjänstemans subjektiva uppfattning om huruvida risk finnes för uppenbarande av vad som i viss handling bör vara hemligt. Såsom jag i fortsättningen skall närmare beröra åvilas tillhandahållandet av handling principiellt den myndighet, hos vilken handlingen finnes, och den befattningshavare hos myndigheten som omhänderhar handlingen är skyldig att, då anledning till tvekan finnes huruvida den bör utlämnas, hänskjuta frågan till myndigheten. Denna bestämmelse får naturligtvis en ej ringa betydelse vid fråga om utlämnande av delvis hemlig handling.

Prövning av utlämningsfrågor.

Enligt gällande rätt anses varje ämbets- eller tjänsteman som omhänderhar allmän handling, vilken ej faller under sekretessbestämmelserna, skyldig att på eget ansvar utlämna densamma. I de fall då i ett ämbetsverk tvekan uppkommit huruvida en handling varit att anse som offentlig har dock i regel vederbörande verks chef tagit ansvaret för frågans avgörande och eventuellt föreskrivit att handlingen ej skall utlämnas. Men har en registrator eller annan underordnad tjänsteman utan direktiv prövat utlämningsfråga, vartill han otvivelaktigt är berättigad, och vägrat utlämna en handling, kan principiellt rättelse sökas endast genom en talan av straffrättslig natur mot honom.

I 1912 och 1927 års utredningar föreslogs ett stadgande av innehåll, att tillhandahållande av handling ålåg närmast den, åt vilken dess vård på grund av meddelad särskild föreskrift, innehavande tjänst eller erhållet uppdrag blivit anförtrodd. Vore emellertid ej sålunda bestämt av vem handlingen skulle vårdas, skulle tillhandahållandet åligga den myndighet hos vilken i och för dess verksamhet handlingen finnes. Genom detta förslag torde ej ha avsetts att göra någon egentlig ändring i gällande rätt utan endast att giva ett närmare uttryck därför till ledning för det straffrättsliga bedömandet, särskilt vid frågor om utlämnande av kommunala eller privata rättssubjekts handlingar.

I 1935 års förslag har gjorts försök att något jämka de tidigare föreslagna reglerna i ämnet. Såsom huvudregel har upptagits att utlämnande åligger den myndighet hos vilken handlingen finnes. Är vården om handlingen

på grund av särskild föreskrift, innehavande tjänst eller givet uppdrag anförtrodd ledamot av myndigheten eller hos densamma tjänstgörande befattningshavare, skall dock tillhandahållandet närmast åligga denne, som emellertid har att ställa sig myndighetens föreskrifter till efterrättelse samt, då anledning till tvekan finnes och märkbar omgång ej föranledes, äger hänskjuta framställning om handlings utbekommande till myndighetens avgörande. Sådan hänskjutningsrätt skall enligt förslaget finnas också för den som vägrats utfå handling.

I motiveringen till 1935 års förslag framhålles, att den befogenhet och det ansvar som enligt 1927 års förslag skulle tillkomma underordnade befattningshavare måste anses alltför vidsträckt, särskilt sedan registrators-tjänster och motsvarande befattningar i stor utsträckning kommit att besättas enligt andra grunder än tidigare. Det uttalas vidare, att då det behöriga intresset av tillsyn från vederbörande myndigheters sida över handlingars utlämnande genom förslaget skulle bli tillgodosett, man därmed icke torde i kännbar mån åsidosätta allmänhetens berättigade intresse av att utan tidsutdräkt vinna tillgång till allmänna handlingar.

Det förekommer för närvarande i rätt stort utsträckning att handlingar som skola hållas hemliga i enlighet med tryckfrihetsförordningens sekretessföreskrifter förses med anteckning härom, 'hemligstämplas'. Någon rättslig betydelse har icke en sådan hemligstämpling i och för sig; den är endast ett påpekande av vederbörande som verkställt densamma att handlingen enligt tryckfrihetsförordningen eller enligt förordnande som enligt tryckfrihetsförordningen meddelats, t. ex. av Konungen beträffande försvarshandlingar, skall hållas hemlig. Nämda praxis torde emellertid ej sällan föranleda att myndighet som fått sig tillställd en hemligstämplad handling faktiskt anser sig befriad från skyldighet att pröva, huruvida handlingen lagligen är att anse som offentlig, och endast på grund av hemligstämpeln vägrar att utlämna handlingen.

I sin skrivelse år 1921 synes riksdagen ha utgått från att berörda praxis vore riktig, enär riksdagen där framhållit att den begärda utredningen rörande allmänna handlingar borde avse bland annat huru man skulle kunna från hemligstämpeln befria handlingar som tidigare blivit åsatt sådan.

I viss överensstämmelse med detta riksdagens uttalande har i 1927 och 1935 års förslag upptagits bestämmelser rörande hemligstämpling av handlingar. Det föreslås sålunda i 1935 års utredning, att Kungl. Maj:t skall kunna föreskriva beträffande vissa slag av handlingar som enligt sekretesslagen böra hemlighållas, att de i viss ordning skola förses med anteckning om att de ej få utlämnas. Därvid skall jämväl föreskrivas vilka myndigheter som ha att föranstalta om antecknings borttagande, där den finnes ej ha rätteligen tillkommit eller ej längre böra gälla. Handling får ej utlämnas i strid mot dylik antecknings innehåll. Vägras utlämnande på grund av sådan anteckning, skall om sökande det påfordrar, frågan ofördröjligen hänskjutas till myndighet som äger befogenhet att föranstalta om anteckningens borttagande. Den ifrågavarande befogenheten för Kungl. Maj:t att

giva föreskrift om hemligstämpling skall enligt förslaget få tagas i anspråk endast om det finnes oundgängligt till beredande av nödig trygghet mot obehörigt utlämnande, vilka ordalag enligt motiven skola utmärka att institutet är avsett att begagnas med stor återhållsamhet. — Den föreslagna hemligstämplingens juridiska betydelse är, att prövningen av utlämningsfrågor i vissa fall överflyttas till annan myndighet än den där handlingen finnes.

Ur de inkomna yttrandena är beträffande fördelningen av befogenhet och ansvar mellan myndigheter och deras ledamöter eller befattningshavare med avseende å utlämningsfrågor att anteckna följande.

Marinförvaltningen anser att befattningshavare under alla omständigheter böra, då anledning till tvekan finnes, äga hänskjuta utlämningsfråga till vederbörande myndighets avgörande. En omgång vid utlämnandet torde i allmänhet medföra mindre allvarliga konsekvenser än att en handling som borde hållas hemlig likväl utlämnades av någon som ej vore kompetent att avgöra frågan.

Landskommunernas förbund åter förordar 1912 och 1927 års med gällande rätt överensstämmande förslag, enär med 1935 års förslag resultatet lätt kunde bli att snart sagt inga handlingar av verkligt intresse bleve utlämnade utan tidsutdräkt. Den befattningshavare hos en myndighet som närmast hade handlingen i sin vård skulle visserligen icke enligt sistnämnda förslag få hänskjuta utlämningsfråga till myndigheten om 'märkbar omgång' med utlämnandet därav föranleddes, men befattningshavarna kunde ofta ha annan mening om detta föga lyckliga uttrycks innebörd än den som äskade handlingens utlämnande.

Flera myndigheter förordar större möjligheter att använda hemligstämpling än i förslaget avsetts.

Svea hovrätt finner sålunda att för upprätthållande av sekretesspåbud det i många fall syntes vara av stor betydelse att å handlingarna tydligt utmärktes att de ej finge utlämnas, vilket gällde ej minst de domstolshandlingar som borde hemlighållas. Då hemligstämpling skulle förordnas av Konungen, torde åt bestämmelsen i ämnet kunna givas en smidigare avfattning utan att grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet äventyrades.

Riksarkivet förordar att rätt att föreskriva hemligstämpling utan några villkor tillägges Konungen.

Chefen för generalstaben framhåller att det är oundgängligt att Konungen utfärdar bestämmelser om hemligstämplande av militära handlingar, varför i detta avseende någon återhållsamhet ej borde tillämpas. *Chefen för marinstaben* uttalar sig i samma riktning.

Justitiekanslern har framhållit, att det för sekretessens upprätthållande i vissa fall kan vara nödvändigt, att ett samarbete etableras mellan myndigheterna, samt har härom anfört bland annat:

Det kunde ifrågasättas om icke i administrativ väg borde så ordnas, att den myndighet, vilken närmast ombesörjde det intresse som påkallade sekretess och vilken hade de bästa förutsättningarna att bedöma sekretessbehovet, vid överlämnande av handling till annan myndighet genom påteckning eller på annat sätt varskodde den mottagande myndigheten om att handlingen vore hemlig även i sådana fall där en tillämpning av bestämmelserna om hemligstämpling ansåges icke böra ifrågakomma.

Den reglering som i 1935 års utredning på förevarande punkter föreslagits synes i huvudsak vara tillfredsställande. En viss omredigering torde böra vidtagas, varigenom klart utmärkes att stadgandena avse att reglera frågan på vem prövningen av framställning om handlings utlämnande ankommer. Denna prövning lär i princip böra åligga den myndighet hos vilken handlingen finnes. Möjlighet till självständig prövning bör dock i viss utsträckning finnas för befattningshavare hos myndigheten — ledamot av densamma torde ej behöva särskilt nämnas i detta hänseende, då sådan kan inbegripas under befattningshavare. Dylik självständig prövning synes framför allt av behovet beträffande kommunala myndigheter, då det eljest skulle kunna bli betydande omgång med utlämnande av handlingar från nämnder och styrelser. Det synes emellertid böra föreskrivas skyldighet, ej blott rättighet, för dylik befattningshavare att, så snart anledning till tvekan i utlämningsfråga finnes, hänskjuta densamma till myndigheten, om ej omgång därav föranledes. Denna omgång bör dock ej, såsom i 1935 års förslag, betecknas som märkbar, vilket torde kunna föranleda en tolkning varigenom hänskjutningsskyldigheten inskränktes över hövan. Slutligen bör föreslås stadgande, att sökande alltid då han blivit vägrad utfå handling skall äga få frågan hänskjuten till myndigheten. Därigenom torde enskildas rätt bli tillgodosedd gentemot befattningshavare i tillbörlig utsträckning.

I vissa fall kan emellertid av lätt insedda skäl vara erforderligt att utlämningsfrågor endast prövas av vissa särskilt kompetenta myndigheter. Det föreslagna hemligstämplingsinstitutet avser att möjliggöra detta. Bestämmelserna därom torde emellertid böra något omredigeras, så att därav tydligare framgår institutets karaktär av ett medel att i vissa fall överflytta prövningsbefogenheten i utlämningsfrågor till annan myndighet än den hos vilken handlingen finnes. Med beaktande av de från vissa håll framställda erinringarna om avskaffande eller mildring av de föreslagna förutsättningarna för Konungens förordnande om hemligstämpling torde såsom sådan förutsättning böra angivas allenast att anteckning om hemlighållande finnes av särskilda förhållanden påkallad till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande. Det må emellertid erinras, att naturligtvis intet hinder att handlingar i andra fall än de nu ifrågavarande förses med anteckning om att de äro hemliga, vilken anteckning då endast innebär ett påpekande för andra myndigheter. Tvärtom torde, såsom justitiekanslern påpekat, sådana anteckningar ofta bli av behovet påkallade.

Besvärsrätt i utlämningsfrågor.

I 1935 års förslag har man icke stannat vid den nyss berörda, relativt obetydliga jämkningen i reglerna angående vem prövning av utlämningsfrågor i första hand åvilar, utan därutöver tagit ett både principiellt och praktiskt betydelsefullt steg genom att föreslå införande av en administrativ besvärsrätt i sådana frågor. I motiven till förslaget har bland annat anförts:

För närvarande torde icke finnas annan möjlighet att erhålla rättelse, då handlings utlämnande vägrats, än att beivra detta som tjänstefel eller möjligen att i process mot vederbörande yrka åläggande att utgiva handlingen. Den som ville göra sak av att han förvägrats handling vände sig i regel till justitieombudsmannen. Det syntes emellertid synnerligen olägligt för allmänheten att icke i annan ordning kunna erhålla rättelse och det vore också en obillighet mot ämbets- och tjänstemän att frågan om riktigheten av deras åtgärder ovillkorligen skulle taga formen av en straffrättslig talan mot dem. De olägenheter som följde av det nuvarande systemet komme, om det bibehölles, helt visst att bliva än mer framträdande vid genomförande av 1935 års förslag i övrigt, dels på den grund att sekretessreglerna genom detta utvidgades, dels därigenom att en emellanåt ömtålig prövningsrätt angående förefintligheten av vissa betingelser för utlämnande i åtskilliga fall måst tilläggas myndigheterna, dels slutligen till följd därav att bestämmelserna i väsentligt ökat omfång skulle tillämpas av kommunala befattningshavare. Ett administrativt besvärsinstitut varigenom utlämningsfrågor i sista hand kunde dragas under Konungens prövning kunde så mycket hellre förordas som genom regeringsrättens inrättande erhöles en högsta domstol för utövande av Konungens prövningsrätt i administrativa besvärsmål, där även frågor om lagligheten av vägran att utlämna handlingar kunde erhålla en saklig och oväldig prövning. Införande av en dylik besvärsrätt skulle icke utesluta ansvarstalan mot den som obehörigen vägrat utlämna handling, därest denna vägran ansåges vara av beskaffenhet att föranleda åtal.

Det sålunda framlagda förslaget innebär, att den som menar att myndighet olagligen förvägrat allmän handlings utlämnande åt honom, har att söka rättelse i den ordning som i allmänhet gäller för vinnande av rättelse i beslut eller åtgärder av myndigheten. Har beslut i sådant hänseende meddelats av myndighet mot vars beslut talan eljest ej kan föras, skola besvär anföras hos Konungen, såvitt fråga är om statsmyndighet, och hos Konungens befallningshavande, såvitt fråga är om kommunalmyndighet. Alla besvär som fullföljas till Konungen i statsdepartementen skola avgöras i regeringsrätten. Över beslut av departementschef — vilken i denna egenskap har att besluta om utlämnande av handlingar från statsdepartement — skall enligt förslaget talan ej få föras. Om talan mot beslut av myndighet, som hör till eller lyder under riksdagen, skall gälla vad riksdagen bestämmer. I ett fall har föreslagits möjlighet att föra talan mot beslut som går ut på att handling skall utlämnas. Då Konungens befallningshavande bifallit talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra utlämna handling, skall nämligen vederbörande menighet kunna anföra besvär däröver. Slutligen föreslås en bestämmelse att alla mål och ärenden rörande utlämningsfrågor alltid skola skyndsamt behandlas. I den närmare motiveringen till de föreslagna bestämmelserna framhålles bland annat:

Den administrativa besvärsrätten överhuvud vore endast ofullständigt reglerad. I allmänhet torde dock föreligga möjlighet att söka rättelse i underordnad myndighets beslut hos överordnad myndighet. Att skapa en särskild besvärssystem för frågor om utlämnande av handlingar syntes icke lämpligt. I praktiken torde i de allra flesta fall vara klart vilken ordning som 'i allmänhet' gällde för vinnande av rättelse i en myndighets beslut. Mången gång behövde detta icke ske genom formliga besvär. I vissa situa-

tioner söktes nämligen rättelse i underordnade lokala myndigheters beslut genom enkel framställning hos vederbörande chefsmyndighet. I de fall då någon ordning för vinnande av rättelse i en myndighets beslut ej funnes, inträdde den supplerande regeln om talan till Konungen eller Konungens befallningshavande. De ifrågavarande stadgandena hade utformats så att de vunne tillämpning på beslut ej blott av administrativa myndigheter utan även av allmänna domstolar; i senare fallet komme besvärsmål att i sista instans avgöras av högsta domstolen.

Ett stort antal myndigheter och korporationer ha särskilt uttalat tillfredsställelse över införandet av en administrativ besvärsmålsrätt på förevarande område. Så är fallet med bland andra *justitiekanslern, justitieombudsmannen, militieombudsmannen, Svea hovrätt, statskontoret, länsstyrelserna i Kalmar och Malmöhus län, stadsfullmäktige i vissa städer, stadsförbundet, landskommunernas förbund samt pressorganisationerna*. Länsstyrelsen i Malmöhus län anmärker därvid, att redan nu hänvändelse icke sällan gjordes till länsstyrelsen i fall då handlings utlämnande vägrats, men att länsstyrelsen, även om kravet på utlämnande vore berättigat, icke kunde göra annat än att under hand söka förmå vederbörande att vidtaga rättelse.

Av samtliga myndigheter och korporationer som yttrat sig i frågan ha endast *advokatsamfundet och landsarkivarien i Lund* avstyrkt det administrativa besvärsinstitutet, detta med en motivering av huvudsaklig innebörd att man endast åt de allmänna domstolarna men ej åt de administrativa myndigheterna och regeringsrätten skulle kunna med förtroende överlämna uppgiften att övervaka offentlighetsprincipens behöriga upprätthållande. Advokatsamfundet anser att en administrativ besvärsväg skulle kunna införas såsom ett förenklat handräckningsförfarande, dock med högsta domstolen som sista instans, men att därjämte envar borde äga rätt att till allmän domstol instämma den myndighet eller ämbetsman som vägrat utlämna handling med yrkande om dess utbekommande.

Vissa detaljanmärkningar mot besvärsinstitutets föreslagna utformning ha emellertid framställts.

Kammarrätten förordar sålunda en annan instansordning än de sakkunniga och anför därom bland annat:

Följden av de sakkunnigas förslag bleve, att prövning av ifrågavarande slags besvär komme att anförtrors ett stort antal myndigheter, vilket kunde medföra risk för oenhetlighet i bedömandet av frågorna. Behovet av enhetlighet därvid framträdde beträffande spörsmål av allmän räckvidd, exempelvis rörande var gränsen ginge mellan allmän handling samt privata brev och anteckningar. Lämpligheten av den föreslagna ordningen kunde även ifrågasättas ur den synpunkten, att det understundom syntes kunna bliva tveksamt vilken myndighet som hade att pröva besvär, därav kunde följa onödig omgång för den rättssökande. Kammarrätten ville därför framhålla, att skäl talade för en sådan anordning att alla besvär rörande vägran att utlämna handling prövades av en och samma myndighet. Som denna myndighet låge närmast till hands att tänka sig regeringsrätten, men kammarrätten ville icke uttala sig om huruvida med hänsyn till regeringsrättens arbetsbörda detta vore lämpligt eller huruvida möjligen någon annan myndighet borde inskjutas som första instans.

En ledamot av kammarrätten har reserverat sig mot kammarrättens uttalande och anslutit sig till sakkunnigförslaget i förevarande del. I reservationen anföres bland annat:

Den av kammarrätten befarade risken för ett oenhetligt bedömande av hithörande spörsmål hos de olika besvärinstanserna syntes bottna i en överskattning av dessa avgörandens betydelse jämförda med andra ärenden av större praktisk vikt ävensom i en underskattning av de administrativa myndigheternas förmåga att tolka ifrågavarande, ej alltför invecklade regler. För övrigt finge väl på detta som på andra områden, där till en början kunde finnas rum för olika uppfattningar, en enhetlig praxis efter hand utbilda sig, tilläventyrs under hänsynstagande till blivande prejudikat i högsta instans. Ej heller det av kammarrätten anförda skälet mot de sakkunnigas förslag, att tvekan i vissa fall kunde uppkomma vilken myndighet som skulle vara besvärinstans, syntes vidare starkt. De sakkunnigas förslag vore däremot förenat med positiva fördelar. I alla de fall där den myndighet som hade handlingen i sin vård sorterade under ett centralt verk, syntes det både för allmänheten naturligast och med hänsyn till förefintlig sakkunskap ändamålsenligast att myndighetens beslut finge överklagas hos det överordnade verket, över vars beslut talan i sin ordning finge föras hos Kungl. Maj:t. Detsamma gällde om länsstyrelserna som mellaninstans för klagomål över dem underordnade organs vägran att utlämna handlingar.

Svea hovrätt antyder motsvarande betänkligheter som kammarrätten anført med avseende å den utformning de sakkunniga givit besvärsinstitutet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län vidrör samma spörsmål som föregående myndigheter samt bristerna i den administrativa besvärsrättens reglering över huvud.

Länsstyrelsen anför exempel på att besvär i fråga huruvida viss handling skall utlämnas enligt bestämmelserna i 1935 års förslag kan komma att fullföljas olika vägar beroende på hos vilken myndighet handlingen finnes. Länsstyrelsen erinrar även att det i många fall vore synnerligen tveksamt, huruvida talan överhuvud finge föras mot beslut av vissa myndigheter, särskilt kommunalmyndigheter, och till vilken högre myndighet besvär skulle anföras. Detta borde föranleda utredning om en mera fullständig reglering av den administrativa besvärsrätten i allmänhet.

Magistraten i Karlskrona uttalar sig i samma riktning som nyssnämnda länsstyrelse.

Redareföreningen framhåller, att även den vilkens intressen kunna skadas genom handlingars utlämnande bör beredas möjlighet att inverka på utlämningsfrågors behandling. Härom anföres:

Då myndighet, såsom enligt den föreslagna sekretesslagen i flera fall kan förekomma, har att diskretionärt pröva huruvida handling skall utlämnas, borde den vars intressen därav beröras höras i ärendet. Skulle myndigheten, i trots av den som handlingen anginge motsatt sig utlämnandet, förordna därom, borde denne hava motsvarande besvärsrätt som den vilken vägrats att utfå handlingen.

Industriförbundet och *järnkontolet* framföra samma synpunkter som redareföreningen med avseende å hörandet av den vilkens intresse kan skadas genom utlämnande.

Riksarkivet anser det vara en lucka i det föreslagna systemet att beträffande departementshandlingar ingen besvärshinstans finnes.

Stadsfullmäktige i Malmö, Hälsingborg och Karlskrona anse att klagorätt över länsstyrelses beslut, varigenom bifallits talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra utlämna handling, icke bör förbehållas vederbörande menighet utan tillerkännas den myndighet vars beslut i sådant hänseende upphävs. Denna uppfattning motiveras av förstnämnda stadsfullmäktige sålunda:

En sådan ordning överensstämde bättre med eljest gällande administrativt förfarande; även praktiska skäl kunde åberopas därför. Skulle i stad myndighet, som fått sitt beslut om vägran att utlämna handling upphävt, vara tvungen att hänskjuta frågan huruvida upphävningsbeslutet skulle överklagas eller ej till stadsfullmäktiges prövning, föreläge understundom risk för att den relativt korta besvärstiden för länge sedan vore försutten, innan ärendet kunde komma att av stadsfullmäktige avgöras. Och på landet, där ännu längre tid kunde förflyta mellan fullmäktigesammanträdena, vore denna risk ännu större. För övrigt syntes ett ärende av denna art icke vara av den storleksordning, att avgörandet om överklagande skulle ske borde flyttas över från den myndighet det direkt berörde till vederbörande fullmäktige.

Stadsfullmäktige i Göteborg ävensom *stadsfullmäktige och magistraten i Karlskrona* ha framhållit att det av förslaget icke klart framginge, huruvida stadskommun skulle äga klaga över magistratsbeslut, varigenom bifallits talan mot stadsmyndighets beslut att vägra utlämna handling, men att sådan klagorätt borde finnas.

De skäl som i motiven till 1935 års förslag anförts för införande av ett administrativt besvärsinstitut på förevarande område synas tungt vägande. Det torde icke kunna bestridas, att det nuvarande systemet för vinnande av ändring i en myndighets beslut rörande utlämning av handling är besvärande för allmänheten och obilligt mot ämbets- och tjänstemännen. Den enskilde bör kunna erhålla rättelse vid felaktigt förfarande och auktoritativt besked, huruvida viss handling är att anse som offentlig, utan att behöva göra anmälan hos justitieombudsmannen eller justitiekanslern mot en ämbets- eller tjänsteman eller anhängiggöra talan vid allmän domstol. Ämbets- och tjänstemännen å sin sida böra ej riskera åtal för tjänstefel endast därför att de beträffande en måhända tveksam fråga, huruvida viss handling vore offentlig eller hemlig, hyst annan åsikt än den som sedan ansetts riktig. Den allmänna tillfredsställelse, med vilken förslaget om administrativ besvärshinst mottagits av de hörda myndigheterna och korporationerna, torde också vittna om att densamma skulle fylla ett redan känt behov. Otivelaktigt kommer emellertid, vid antagande i övrigt av den nu ifrågasatta reformen beträffande lagstiftningen rörande allmänna handlingar, behovet av ett administrativt besvärsförfarande på ifrågavarande område att bli ännu mera kännbart än nu.

*Departements-
chefen.*

Den uppfattning som från ett par håll framkommit, att den ifrågasatta ordningen skulle erbjuda mindre trygghet för offentlighetens behöriga upp-

rätthållande än den nu gällande, kan jag icke dela. Om möjligen i något fall en administrativ myndighet, hos vilken besvär enligt den föreslagna ordningen i första hand anfördes, skulle kunna tänkas misstolka någon lagbestämmelse på förevarande område eller visa mindre förståelse för vikten av ett strängt upprätthållande av lagstiftningens principer, lär i varje fall icke med fog kunna göras gällande, att regeringsrätten skulle vara mindre skickad att i sista instans avgöra frågor om handlingars utlämnande än högsta domstolen. Det synes naturligt, att högsta domstolen skall vara sista instans för avgörande av frågor om utlämnande av handlingar i mål och ärenden, som handläggas vid de allmänna domstolarna eller eljest kunna fullföljas till högsta domstolen, samt regeringsrätten beträffande handlingar i andra mål och ärenden.

Det må för övrigt erinras därom, att det föreslagna besvärsinstitutet naturligtvis icke utesluter möjligheten för den enskilde att såsom hittills vända sig till justitieombudsmannen och påkalla hans ingripande, därest någon ämbets- eller tjänsteman anses hava förfarit felaktigt i fråga om handlingars utlämnande, därvid denne eventuellt kan ställas till ansvar för vägran att utlämna handling. Att i sådan händelse fråga om rättmätigheten av dylik vägran kan i skilda sammanhang komma under bedömande av både högsta domstolen och regeringsrätten är ett förhållande som har sin motsvarighet beträffande snart sagt alla administrativa myndigheters åtgärder.

Även vad angår den närmare utformningen av det administrativa besvärsinstitutet torde de sakkunnigas förslag kunna i huvudsak godtagas. Kammarrätten har såsom av den lämnade redogörelsen framgår ifrågasatt, att klagan ej såsom enligt nämnda förslag skulle föras i den i allmänhet gällande administrativa besvärsvägen utan direkt hos en central besvärsmyndighet, därvid regeringsrätten närmast skulle komma i fråga. Därigenom skulle tvekan icke behöva uppkomma var besvär borde anföras och enhetlighet i bedömandet av förevarande frågor främjas. Liknande synpunkter ha även framförts från ett par andra håll. De skäl som mot denna ståndpunkt och till förmån för sakkunnigförslaget anförts av den skiljaktige ledamoten i kammarrätten förefalla emellertid övertygande. Väl är det sant att vid genomförande av detta förslag tvekan någon gång torde kunna uppstå, hos vilken myndighet besvär skola anföras, men detta beror såsom framhållits därpå att den administrativa besvärsrätten överhuvud är så ofullständigt reglerad. De olägenheter som därav följa torde emellertid icke bliva mera framträdande på förevarande än på andra ej mindre viktiga områden. Att i detta sammanhang upptaga frågan om en mera allmän reglering av den administrativa besvärsrätten och vad därmed sammanhänger, som från något håll framkastats, kan icke ifrågakomma. Farhågorna för ett mindre enhetligt bedömande av förevarande frågor genom den föreslagna anordningen kunna knappast anses befogade, då besvär över alla administrativa och kommunala myndigheters beslut regelmässigt skola kunna fullföljas till regeringsrätten. Genom denna domstols utslag lär småningom givas prejudikat som kunna bilda grunden för en fast praxis. Det måste emellertid med hänsyn

till regeringsrättens arbetsbörda anses olämpligt att låta besvär i ifrågasvarande ärenden alltid anföras direkt hos densamma. Och någon annan central besvärinstans torde ej böra ifrågakomma. Dessutom synes det vara värdefullt att den speciella sakkunskap som med avseende å olika grupper av handlingar finnes hos de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna och andra överordnade myndigheter i första hand tages i anspråk vid klagan över underordnade eller kommunala myndigheters avgöranden. Slutligen må framhållas, att oskäligt dröjsmål med ifrågasvarande måls och ärendens avgörande icke bör kunna befaras, då i tryckfrihetsförordningen uttryckligen utsättes att dessa alltid skola skyndsamt behandlas.

Vissa mindre jämkningar i den föreslagna ordningen för rättelses sökande torde emellertid böra vidtagas. Såsom huvudregel bör sålunda lämpligen gälla, att rättelse vid myndighets vägran att utlämna handling skall sökas, icke i den ordning som i allmänhet gäller för vinnande av rättelse i beslut eller åtgärder av myndigheten, utan i den ordning som gäller för vinnande av ändring i myndighetens beslut och åtgärder i det mål eller ärende till vilket handlingen hör. Endast för den händelse handlingen icke hänför sig till mål eller ärende, däri klagan över beslut av myndigheten kan äga rum — d. v. s., om handlingen tillhör ett mål eller ärende i vilket någon klagan ej är tillåten, eller om handlingen befinner sig hos en myndighet, som ej kan sägas handlägga det mål eller ärende dit handlingen hör eller i varje fall ej kan fatta något överklagbart beslut däri — bör föreskrivas, att rättelse skall sökas i den ordning som i allmänhet gäller för vinnande av rättelse i myndighetens beslut eller åtgärder. Kan talan om utlämnande icke fullföljas enligt dessa regler — d. v. s. kan beslut av den myndighet som vägrat utlämna handling icke alls föras eller finnes i vart fall icke någon ordning som kan sägas i allmänhet gälla för överklagande av dess beslut — då bör i sista hand tillämpas den regeln att besvär fullföljas till Konungen såvitt angår statsmyndighet och till Konungens befallningshavande såvitt angår kommunalmyndighet.

För ett par områden äro specialregler erforderliga. Mot departementschefs beslut att vägra handlingens utlämnande från statsdepartement torde sålunda såsom föreslagits någon talan ej böra tillåtas. Det kan icke vara lämpligt att låta sådan klagan föras vare sig hos regeringsrätten eller hos Kungl. Maj:t i statsrådet, såsom i ett par yttranden ifrågasatts.

Beträffande myndigheter som höra till eller lyda under riksdagen torde på sätt föreslagits vara lämpligast att överlämna åt riksdagen att bestämma, om och i vad mån besvärsrätt vid vägran att utlämna handling skall förekomma samt ordningen för besvärns anförande.

Besvärsrätt torde överhuvud böra tillåtas endast såvitt angår beslut varigenom handlingens utlämnande vägrats. Från ett par håll har såsom nämnts ifrågasatts, att i vissa fall den som kunde hava intresse av hemlighållande av en handling, vilken enligt sekretesslagen kan utlämnas efter viss diskretionär prövning, skulle höras över framställning om utlämnande och om denna bifölles äga klaga däröver. En sådan ordning skulle emellertid med-

föra, att handling ej borde utlämnas förrän kommunikationsförfarande ägt rum samt besvärstid utgått eller besvär över utlämningsbeslut blivit avgjorda. Det dröjsmål med handlingens utlämnande som härigenom skulle förorsakas lär emellertid alltför mycket strida mot lagstiftningens principer för att den ifrågasatta anordningen skulle kunna komma under närmare övervägande.

I ett fall torde emellertid i överensstämmelse med förslaget besvär böra tillåtas över beslut av innebörd att handling skall utlämnas. Det gäller det fall att Konungens befallningshavande bifallit talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra handlingens utlämnande. Kommunerna kunna då anses berättigade att till skyddande av sina intressen överklaga ett Konungens befallningshavandes beslut. Såsom i ett par yttranden anmärkts bör motsvarande beslut av magistrat jämföras med beslut av Konungens befallningshavande såvitt angår rätt till överklagande. Vidare synas de anmärkningar befogade, som i vissa yttranden gjorts därom att rätten att överklaga dylika beslut icke på sätt föreslagits borde tilläggas kommunernas beslutande organ som sådana utan de kommunalmyndigheter vilkas beslut att vägra utlämnande upphävts. Det kunde föranleda onödig omgång och tidsutdräkt och möjligen förorsaka att besvärstiden försuttes, om vederbörande representation eller stämma skulle fatta beslut om överklagande.

Bestämmelse om att mål rörande handlingens utlämnande som fullföljas hos Konungen i statsdepartementen skola avgöras av regeringsrätten måste vid antagande av föreliggande förslag införas jämväl i lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Förslag om sådan lagändring torde dock lämpligen icke föreläggas riksdagen, förrän förslag till grundlagsändring, som antagits såsom vilande, skall slutligen behandlas.

Förbud mot utgivande i tryck av allmänna handlingar.

Den särskilda sekretesslagen är såsom av den lämnade redogörelsen framgår avsedd att upptaga förbud endast mot handlingars utlämnande från myndighet, ej förbud mot deras utgivande i tryck. Sådant förbud bör givas i själva tryckfrihetsförordningen. Enligt 1935 års förslag skall i § 2 mom. 6 nämnda grundlag införas stadgande, att där enligt sekretesslagen eller enligt föreskrift som jämlikt densamma meddelats förbud gäller mot utlämnande av allmän handling, densamma ej må i tryck utgivas. Enligt motiven skall den omständigheten att en handling enligt någon bestämmelse i sekretesslagen utlämnats i ett speciellt fall, exempelvis till viss person som enligt nämnda lag har särskild rätt att utbekomma handlingen, icke medföra rätt att trycka densamma; ett förbud mot utlämnande — tillämpligt på andra fall — skulle enligt den föreslagna lagtexten fortfarande gälla. Om en enskild eller en myndighet, som enligt sekretesslagen har dispositionsrätt över där uppställt utlämningsförbud — vilket enligt 1935 års förslag ej sällan är fallet —, medgäve att handling för framtiden finge utlämnas till vem som helst, skulle emellertid tryckningsförbudet vara upphävt, enär i sådant fall något utlämningsförbud icke längre kunde anses gälla.

Enligt förslaget skall det i grundlagen uppställda tryckningsförbudet dock icke utgöra hinder för att handling, som från enskild inkommit till myndighet, av honom eller med hans samtycke offentliggöres. Det framhålls i motiven, att en enskild som ämnar till myndighet ingiva en handling kan på förhand, innan den alltså blivit allmän handling, utgiva den i tryck, eventuellt med tillkännagivande att den skall inlämnas till myndighet. Med hänsyn härtill har ett tryckningsförbud gentemot honom icke syntts vara av större betydelse. Det må anmärkas, att enligt 1927 års förslag dylikt förbud skulle gälla med avseende å vissa slag av handlingar men icke beträffande andra slag.

I 1935 års förslag har upptagits den från gällande rätt hämtade bestämmelsen, att handlingar i förlikta brottmål ej må utan parternas tillstånd i tryck utgivas förrän viss tid förflutit, vilken tid dock enligt förslaget bestämts på annat sätt än enligt gällande rätt. Detta tryckningsförbud har måst särskilt upptagas i tryckfrihetsförordningen, enär det ej är förknipat med utlämningsförbud. I motiven säges, att ehuru stadgandet torde vara utan större betydelse, det likväl ej syntes vara skäl att borttaga detsamma.

I de inkomna yttrandena har från polishåll riktats anmärkning mot förslaget att handling som från enskild inkommit skulle av honom eller med hans samtycke få utgivas i tryck, även om den fölle under sekretessbestämelse.

Tredje polisintendenten i Stockholm anför sålunda bland annat, att erfarenheten gäve vid handen att mången angivare sökte utöva press på annan person för förment brottsligt förfarande på så sätt att han, samtidigt med ingivandet av en anmälan till polismyndigheten, tillställde ett eller flera pressorgan en kopia av angivelsen eller en promemoria innefattande delar av innehållet i samma angivelse. Ändamålet härmed vore givetvis att söka frampressa en för vederbörande angivare fördelaktig ekonomisk uppgörelse, i tanke att den angivne skulle föredraga att träffa en sådan framför obehaget att få mellanhavandet framlagt inför offentligheten.

Landsfogden i Kronobergs län framhåller att beträffande brottmålsutredningar, särskilt rörande grövre brott, i rätt stor utsträckning plägade till polis- och åklagarmyndigheterna inkomma skrivelser som kunde vara av stor betydelse för utredningen. Även i fråga om brotts förekommande kunde från enskilda inkomna handlingar vara av betydelse för polisen. Ett publicerande av dylika skrivelser kunde mången gång i hög grad försvåra eller motverka brotts förekommande eller beivrande. Efter det sådana handlingar inkommit till myndighet och alltså blivit allmänna handlingar, vore det uppenbarligen ej riktigt eller lämpligt att de skulle kunna av enskilda offentliggöras utan den för utredningen ansvariga myndighetens hörande. Ett motsvarande sekretessbehov till det nämnda med avseende å polis- och åklagarmyndigheternas handlingar torde föreligga även i fråga om från enskilda inkomna handlingar i ärenden på vissa sociala områden, såsom hälso- och sjukvård, fattigvård, barnavård och alkoholistvård.

Beträffande förbudet mot tryckning av handlingar i förlikta brottmål anser *magistraten i Norrköping*, att detsamma för att göras effektivt borde införas i lagen med förbud mot utlämnande.

Departementschefen.

Ett tryckningsförbud med avseende å de handlingar som enligt sekretesslagen ej få utlämnas bör tydligen införas i tryckfrihetsförordningen i väsentlig överensstämmelse med 1935 års förslag. Jag vill dock föreslå en omredigering av stadgandet som låter dess innebörd framstå klarare.

Vad angår det föreslagna medgivandet åt den som ingivit en handling till myndighet att låta utgiva den i tryck oavsett sekretessbestämmelserna, synes detsamma på de skäl som antytts i de refererade yttrandena böra utgå. Det är visserligen riktigt, såsom de sakkunniga år 1935 påpekade, att den enskilde kan innan han till myndighet inlämnar en handling låta utgiva densamma. Därigenom kan väl tryckningsförbudet gentemot honom i vissa fall bliva av mindre värde, men det torde ingalunda förlora all betydelse. Sålunda torde pressen i allmänhet undvika att återgiva eller referera exempelvis en angivelseskrift som ännu icke avlämnats till polismyndighet. Har angivelseskriften däremot avlämnats till polismyndigheten, torde i regel icke samma hänsyn tagas, därest angivelsen enligt lagen finge publiceras med angivarens tillåtelse och denne lämnade sådant tillstånd.

Det från gällande rätt upptagna förbudet mot tryckning av handlingar i förlikta brottmål torde även kunna utgå. Det bryter mot sekretessreglernas konstruktion i övrigt och lär numera sakna all praktisk betydelse. Det må erinras dels att förbudet endast kan avse av enskild anhängiggjord talan, dels att även med ett sådant förbud intet hindrar att i tryck ingående refereras vad som förekommit i processen.

Vissa bestämmelser rörande lagstiftningens räckvidd.

I 1935 års förslag ha upptagits vissa bestämmelser som kunna sägas ha det gemensamt att de — i olika hänseenden — angiva lagstadgandenas räckvidd.

Först är att märka att enligt förslaget skall i tryckfrihetsförordningen uttryckligen utsägas, vad redan nu på grund av lydelsen av § 86 regeringsformen får anses gälla, att rätten att utbekomma och i tryck utgiva allmänna handlingar endast tillkommer svenska medborgare. De sakkunniga ha funnit detta lämpligt särskilt med hänsyn till svenska medborgare i utlandet. Därmed har icke avsetts att giva något förbud mot att utlämna handlingar till utlänningar i de fall där så finnes lämpligt och det ej genom någon särskild föreskrift förbjudits.

Vidare skall enligt förslaget — efter förebild i 1927 års förslag — utsägas, att vad i ifrågavarande paragraf av tryckfrihetsförordningen och den särskilda sekretesslagen stadgats om allmänna handlingars utlämnande och hemlighållande ej har avseende på sådana handlingars meddelande åt domstol eller annan myndighet eller åt den som eljest för tjänst eller allmänt uppdrag bör erhålla del därav. Det framhålles i motiven, att en sådan bestämmelse står i överensstämmelse med de principer som ligga bakom gällande tryckfrihetsförordning, ehuru i ett enstaka fall — man torde kunna säga genom missförstånd — i en sekretessbestämmelse gjorts reservation för vissa myndigheters rätt samt möjligen även i vissa andra stadganden skym-

tade liknande missförstånd. Det betonas, att hela den förevarande lagstiftningen avser att reglera de enskilda medborgarnas rätt att från myndigheter utbekomma allmänna handlingar men att den icke inlåter sig på att reglera i vad mån myndigheter inbördes skola äga tillgång till varandras handlingar. Då i vissa över 1927 års utredning inkomna yttranden missförstånd härutinnan yppats, hade eftersträfvats att i förslaget klart utmärka nämnda förhållande.

Emellertid har även i yttranden över 1935 års förslag dylika missförstånd framkommit. Det uttalas således från vissa håll farhågor av innebörd att det föreslagna stadgandet skulle medföra skyldighet att till annan myndighet utlämna handlingar i vissa fall då sådant ej borde ifrågakomma.

Slutligen har i 1935 års förslag med en obetydlig redaktionsändring upptagits en från 1912 och 1927 års förslag hämtad bestämmelse, enligt vilken rätten att i tryck utgiva allmän handling ej medför befrielse från ansvar för missbruk av tryckfriheten enligt § 3 tryckfrihetsförordningen. Enligt gällande rätt torde frågan, huruvida den som utgiver en allmän handling vilken ej faller under någon sekretessregel kan ställas till ansvar för handlingens innehåll enligt § 3 tryckfrihetsförordningen, bära besvaras nekande. I 1912 års betänkande framhölls — i överensstämmelse med vad redan i proposition till 1887 års riksdag med förslag till ny tryckfrihetsförordning gjorts gällande — att om enskild person till offentlig myndighet ingivit en handling vars innehåll befunnes brottsligt, han ej därigenom borde ha förvärvat rätt att strafflöst offentliggöra den. I nämnda proposition hade härutinnan gjorts undantag för rättegångshandlingar, men detta undantag upptogs ej i 1912 års betänkande. Dessutom borde enligt samma betänkande även vid publikation av handlingar som hos myndighet upprättats ansvar för deras innehåll kunna ådömas. Frågan huruvida en tryckt skrift innefattade tryckfrihetsmissbruk berodde nämligen icke på de använda ordalagen allena utan därjämte på de omständigheter varunder och det framträdande syfte vari offentliggörandet skedde. Toges hänsyn härtill, torde man finna att den ifrågavarande bestämmelsen kunde och borde givas en generell avfattning.

Advokatsamfundet framhåller i sitt nu avgivna yttrande att de tryckfrihetskommitterade som avgåvo 1912 års betänkande sålunda varit fullt medvetna om att det straffrättsliga bedömandet vid publicering av allmän handling vore beroende av syftet med offentliggörandet i tryck. Med hänsyn härtill hade de i sitt förslag infört en erinran om att domstolen (jury) skulle bland annat fästa billigt avseende vid ett rättmätigt syfte. Det vore nu erforderligt att i lagtexten infördes en erinran därom att offentliggörande i tryck av allmänna handlingar kunde straffas endast om *genom tryckningen* ett angrepp riktades mot de intressen som åtnjöte skydd enligt tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler.

Det torde vara lämpligt att såsom i 1935 års utredning föreslagits uttryckligen angiva att den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att utbe-

*Departements-
chefen.*

komma och i tryck utgiva allmänna handlingar endast avser svenska medborgare.

Det i förslaget upptagna stadgandet, att föreskrifterna om allmänna handlingars utlämnande och hemlighållande ej har avseende på sådana handlingars utlämnande åt domstol eller annan myndighet etc., utsäger ej annat än vad även eljest skulle gälla och även nu gäller, nämligen att förevarande lagstiftning icke reglerar myndigheternas tillgång till allmänna handlingar. En dylik förklaring av lagens räckvidd synes överflödigt, och då den dessutom — oaktat omformulering — visat sig ägnad att framkalla missförstånd, lärer den icke böra upptagas i lagtexten.

Det föreslagna stadgandet därom att rätten att i tryck utgiva handling ej medför befrielse från ansvar för missbruk av tryckfriheten som utgivandet kan innefatta torde böra godtagas. Dess berättigande har icke från något håll ifrågasatts. Vid bedömande av huruvida brott är begånget genom utgivande av tryckt skrift lärer alltid böra beaktas ej blott skriftens innehåll i och för sig utan även de omständigheter under vilka utgivandet skett och det syfte som därvid gjort sig gällande. Att såsom advokatsamfundet yrkat särskilt utmärka detta med avseende å de fall då allmän handling utgivits synes ej vara lämpligt.

Såsom en följd av sistnämnda stadgandes införande torde, såsom ock skett i 1935 års förslag, ur gällande tryckfrihetsförordning böra utgå det föräldrade stadgandet om förbud mot utgivandet i tryck av vad som i allmänna handlingar influtit, såvitt det rör styggelser eller högeligen sårar blygsamheten eller innehåller hädelse mot Gud eller lastliga uttryck om rikets överhet eller något otidigt, anstötligt eller förklenligt i avseende å personer, vilka ett mål icke egentligen beträffar.

Bestämmelser som ej avse allmänna handlingar.

I gällande tryckfrihetsförordning upptagas bland bestämmelserna rörande allmänna handlingar även regler angående vissa enskilda sådana. Där stadgas sålunda — i samband med föreskrift om ministeriella handlingar — att ej några diplomatiska personers enskilda anteckningar eller berättelser över ministeriella ärenden, vilka höra till ett senare tidevarv än för minst femtio år tillbaka, utan regeringens tillstånd, ej heller enskilda brev, såvida de ej till något rättegångsmål nödvändigt höra, ej heller åt publik vård anförtrödda deposita av skrifter och handlingar, utan deras tillstånd som samma brev eller deposita angå eller tillhöra, kunna utgivas eller utbekommas.

Stadgandet rörande diplomatiska personers enskilda anteckningar och berättelser fick i 1912 års förslag bortfalla i samband med en vidsträcktare reglering av skyddet för diplomatiska hemligheter. I såväl 1927 som 1935 års förslag har däremot den gällande bestämmelsen fått kvarstå oförändrad i sakligt hänseende.

Bestämmelsen om enskilda brev som ej till något rättegångsmål nödvändigt höra ersattes i 1912 års förslag med en bestämmelse att sådana brev ej

finge utan författarens eller hans rättsinnehavares tillstånd i tryck utgivas förrän 25 år efter författarens död. Med hänsyn till att detta förslag inom rättsvetenskapen möttes med kritik och då ämnet ej fölle inom ramen för frågan om allmänna handlingars offentlighet, återföll 1927 års utredning på gällande rätt. Även i 1935 års förslag har stadgandet fått kvarstå oförändrat. De sakkunniga förklara att de, med hänsyn till de skilda meningar som gjort sig gällande och då frågan rörde ett svårlöst privaträttsligt spörsmål inom ett för deras utredning främmande område, avstått från att framföra något ändringsförslag, ehuru den nuvarande bestämmelsen icke torde kunna anses i allo tillfredsställande. — *Advokatsamfundet* ifrågasätter emellertid i sitt yttrande över 1935 års förslag, huruvida icke frågan om de förutsättningar under vilka enskilda brev finge utgivas borde upptagas i förevarande sammanhang.

Vad angår stadgandet om i publik vård anförtrödda deposita har det samma i 1935 års förslag, i väsentlig saklig överensstämmelse med de tidigare förslagen, givits en annan och mera praktisk utformning än det för närvarande har. I 1927 års utredning föreslogs att frågan om utlämnande av deposita från allmänt arkiv, bibliotek eller annan samling skulle regleras i särskild lag och endast förbud mot utgivande i tryck införas i tryckfrihetsförordningen, men i 1935 års förslag ha de föga vidlyftiga bestämmelserna i ämnet för överskådlighetens skull helt bibehållits i denna grundlag. Enligt 1935 års förslag utsäges i tryckfrihetsförordningen, att stadgandena om allmänna handlingar ej avse nu ifrågavarande handlingar, vilka karakteriseras som enskilda skrifter vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Stadgande meddelas därom, att sådan enskild skrift ej må utlämnas eller i tryck utgivas i strid mot villkor som vid överlämnandet blivit fastställda. Det framhålles i motiven att tryckfrihetsförordningens bestämmelse om att utlämnande och utgivande av deposita ej får ske utan deras tillstånd, som de angå eller tillhöra, är dunkelt, något som närmare utvecklats i 1912 års betänkande. För att icke i någon mån kränka ett förlitande på äldre rätts tillämpning, som någon deponent kan ha haft, har i 1935 års förslag liksom i de tidigare förslagen upptagits bestämmelse, att om skriften överlämnats medan äldre stadgande i ämnet var gällande, jämväl hinder för skriftens utlämnande eller utgivande i tryck som i nämnda stadgande kan innefattas fortfarande skall äga giltighet. Till forskningens tjänst har emellertid i förslaget Konungen tillagts befogenhet att förordna, i vad mån förbud mot utlämnande eller utgivande måtte upphöra att gälla i fråga om skrift som i mer än 80 år varit överlämnad i allmän vård. De sakkunniga ha avböjt att såsom riksarkivet tidigare föreslagit sänka denna tid till exempelvis 70 år, detta med hänsyn till angelägenheten att icke avskräcka från depositioner i allmänna arkiv.

I 1935 års liksom i 1927 års förslag stadgades uttryckligen, att tryckfrihetsförordningens föreskrifter om allmänna handlingar ej hade avseende å de exemplar av tryckt skrift som boktryckare äro skyldiga att avlämna, dels

jämlikt § 4 mom. 2 tryckfrihetsförordningen till chefen för justitiedepartementet eller hans ombud för granskning och dels jämlikt § 1 mom. 11 samma grundlag till kungl. biblioteket och universiteten. Det framhålles i motiven att bland sistnämnda tryckta skrifter väl kunna finnas sådana, som böra hemlighållas men att deras hemlighållande liksom deras utlämnande bör regleras i administrativ ordning. — *Chefen för generalstaben* anmärker i avgivet yttrande att genom administrativa föreskrifter absolut garanti för tillgodoseende av det militära sekretesskravet icke kunde vinnas. Skyldighet för boktryckare att avlämna hemligt tryck av militärt innehåll jämlikt nämnda båda lagrum borde därför upphävas och ersättas med skyldighet att avlämna uppgift rörande allenast titel o. s. v. på sådant tryck.

Slutligen må i detta sammanhang anmärkas, att varken 1927 eller 1935 års förslag upptagit någon motsvarighet till de antikverade stadgandena i gällande tryckfrihetsförordning om skyldighet att vid publicering av rättegångshandlingar jämväl utgiva vederpartens förklaringar samt domstolens utlåtande och dess ledamöters vota ävensom att vid utgivande av species facti hålla sig till sanning och anständighet. I motiven till sistnämnda förslag uttalas, att en motsvarighet till dessa stadganden måhända vore önskvärd men att införande därav torde böra ske i annat sammanhang. Stadgandena kunde icke gärna oförändrade kvarstå och deras borttagande torde vara praktiskt betydelselöst.

*Departement-
chefen.*

Någon anledning att göra ändring i sekretessföreskriften rörande diplomatiska personers enskilda anteckningar och berättelser, sådan den i full saklig överensstämmelse med gällande rätt upptagits i 1935 års förslag, torde ej finnas.

Även stadgandet om enskilda brev synes, i enlighet med vad i 1927 och 1935 års utredningar föreslagits, lämpligen böra tills vidare bibehållas sådant det finnes i gällande rätt. Visserligen torde en ändring av detsamma vara önskvärd, men en sådan kan icke företagas utan ytterligare utredning och övervägande. Såsom framhållits sammanhänger denna fråga materiellt icke närmare med lagstiftningen om allmänna handlingar och torde därför lämpligen upptagas i annat sammanhang.

Beträffande bestämmelserna om enskilda skrifter som överlämnats till myndighet för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål kan jag i allt väsentligt ansluta mig till 1935 års förslag. Det måste anses tillfredsställande för arkiven och biblioteken samt för forskningsverksamheten, att nuvarande till sin innebörd synnerligen dunkla stadgande ersättes med en enkel regel, enligt vilken deponerade enskilda skrifter ej må utlämnas eller utgivnas i tryck i strid mot villkor som vid depositionen uppställts, dock med den modifikationen att Konungen skall äga häva sekretessen efter viss längre tids förlopp. Denna tid torde såsom riksarkivet ifrågasatt kunna bestämmas till 70 år från depositionen, en tidrymd som lämpligen torde böra föreskrivas för hemlighållande av allmänna handlingar i alla de fall då skydd påkallas för enskildas personliga förhållanden. En för tidigare gjor-

da depositioner avsedd övergångsbestämmelse av det slag de sakkunniga infogat i förevarande stadgande kan svårligen erhålla praktisk betydelse och bör därför ej upptagas. Frågan huruvida och under vilka förutsättningar enskilda depositioner skola kunna utlämnas från arkiv och bibliotek i sådana fall då depositionsvillkor ej utgöra hinder däremot lär ej vara av beskaffenhet att böra i detta sammanhang behandlas; erforderliga föreskrifter kunna meddelas i administrativ ordning.

Det torde vara lämpligt att såsom föreslagits angiva, att de exemplar av tryckta skrifter vilka skola avlämnas enligt § 1 mom. 11 och § 4 mom. 2 tryckfrihetsförordningen ej äro att betrakta som allmänna handlingar. Deras utlämnande och hemlighållande torde såsom framhållits böra regleras i administrativ ordning. I detta sammanhang synes ej vara anledning att ingå på det av chefen för generalstaben berörda spörsmålet i vad mån hemligt militärt tryck bör avlämnas enligt nämnda lagrum.

De föräldrade stadgandena i tryckfrihetsförordningen med avseende å publicering av rättegångshandlingar och species facti torde såsom föreslagits kunna utgå.

Straff- och processbestämmelser.

Enligt 1935 års förslag utsättes i § 2 tryckfrihetsförordningen straff för den som överträder eller åsidosätter vad i paragrafen stadgas. Här är alltså fråga om straff dels för obehörig vägran att utlämna allmän handling och försummelse med avseende å ordningen för utlämningsfrågors behandling, dels för utgivande i tryck av allmänna handlingar i strid mot förbud, dels ock för utlämnande och utgivande av enskilda brev och skrifter i strid mot förbud. Straff för utlämnande från myndighet av hemlig handling däremot straffas enligt den särskilda sekretesslagen.

Där förseelse mot § 2 tryckfrihetsförordningen är begången i ämbete eller tjänst eller eljest är i allmän lag med straff belagd, skall enligt förslaget sådan lag tillämpas. Subsidiärt föreslås ett straff av böter från och med 3 riksdaler 16 skillingar till och med 333 riksdaler 16 skillingar, d. v. s. från och med 5 till och med 500 kronor; dock att där handlings utlämnande kan förskylla fängelse enligt den särskilda sekretesslagen även dess utgivande i tryck skall kunna beläggas med dylikt straff.

Dagsböter kunna enligt gällande rätt icke komma till användning vid brott mot tryckfrihetsförordningen, och på denna punkt skall enligt förslaget ingen ändring ske. Vid brott mot sekretesslagens utlämningsförbud skall däremot enligt förslaget dagsbotsystemet tillämpas. I motiven anföres som anledning till denna olikhet, att de överväganden som föranlett att dagsböter ej användas vid brott mot tryckfrihetsförordningen sammanhånga med dess formella ansvarighetssystem men äga icke tillämpning vid obehörigt utlämnande av handlingar. — *Svea hovrätt* har framhållit att det måste anses i viss mån stötande att sålunda lagöverträdelser av likartad beskaffenhet kunna medföra väsentligt skilda påföljder.

Vad angår det subjektiva rekvisitet för straffbarhet har i 1935 års förslag icke ansetts behöfligt att såsom gällande rätt på vissa punkter, och såsom i 1927 års utredning för vissa fall ifrågasatts, upptaga fordran på vetskap om en handlingens hemliga natur för att straff för utlämnande och utgivande av handlingen skall inträda. Det uttalas att någon obillighet icke torde uppkomma vid tillämpningen av vanliga straffrättsliga principer i detta hänseende.

Konfiskation upptages i gällande tryckfrihetsförordning såsom obligatorisk påföljd vid utgivande i tryck av vissa slag av hemliga handlingar men saknas helt vid samma brott med avseende å andra slag av sådana handlingar utan att några skäl för en dylik uppdelning av de hemliga handlingarna synas föreligga. I 1927 års förslag försöktes en uppdelning av de hemliga handlingarna efter mera rationella grunder. Beträffande den ena gruppen skulle konfiskation vid publikationsbrott kunna följa men ej vara obligatorisk, beträffande den andra gruppen skulle konfiskation ej kunna förekomma. Enligt 1935 års förslag skola publikationsbrott beträffande alla slag av hemliga handlingar kunna medföra konfiskation, men sådan påföljd skall ej i något fall vara obligatorisk.

*Departements-
chefen.*

Den år 1935 föreslagna konstruktionen av straffbestämmelsen för brott mot § 2 tryckfrihetsförordningen torde med ett par mindre redaktionella jämkningar böra godtagas.

Vissa av de brott varom här är fråga begås icke genom tryckt skrift, och de formella ansvarighetsreglerna vid egentliga tryckfrihetsbrott, vilka föranlett regeln att dagsböter icke skola ådömas vid brott mot tryckfrihetsförordningen, bli alltså icke å dem tillämpliga. Det synes emellertid icke lämpligt att enbart för dessa brott frångå den nämnda regeln. Konsekvensen skulle kräva, att samma ändring vidtoges även beträffande åtskilliga andra i tryckfrihetsförordningen omförmälda brott, å vilka det formella ansvarighetssystemet ej äger tillämpning, en åtgärd som uppenbarligen skulle möta betydande tekniska svårigheter. Däremot torde det vara naturligt, att vid överförande till annan lag av i tryckfrihetsförordningen upptagna straffbestämmelser dagsbotssystemet vinner tillämpning å desamma, i vart fall då bestämmelserna avse brott av den karaktär som nu är i fråga. Den bristande överensstämmelse som därmed skulle uppstå mellan tryckfrihetsförordningens och den särskilda lagens straffstadganden synes icke bliva mera framträdande än den som på många andra områden är för handen mellan bestämmelser för vilka olika straffsystem gälla. Dock lär det vara lämpligt att till utjämning av olikheterna mellan tryckfrihetsförordningens och den särskilda lagens bötesbestämmelser vidga böteskalan i den förra lagen på det sätt att, med ett minimum av 5 riksdaler, maximum bestämmes till 1,000 riksdaler (1,500 kronor). På grund av föreskriften i § 4 mom. 7 tryckfrihetsförordningen kommer detta att vid brott genom periodisk skrift innebära ett maximum av 2,000 riksdaler.

Med avseende å konfiskationspåföljden synes förslaget stå på ett ståndpunkt böra godkännas.

Det bör anmärkas, att i det betänkande angående tryckfrihetsprocessens ombildning som av sakkunniga inom justitiedepartementet utarbetats (statens off. utredn. 1934: 54) föreslagits ändring i gällande rätt bland annat så tillvida att vanliga processuella regler i alla hänseenden skola tillämpas vid talan rörande nu ifrågavarande brott mot tryckfrihetsförordningen; rådhusrätt skulle sålunda ej vidare vara exklusivt forum för mål om publikationsbrott. I 1935 års betänkande rörande allmänna handlingar har nämnda förslag återopats. Denna och övriga till tryckfrihetsprocessen hörande frågor torde jag få tillfälle att i annat sammanhang upptaga till närmare behandling.

I enlighet med vad sålunda anförts har inom justitiedepartementet utarbetats *förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen*.

Därjämte har — på grundval av det i sakkunnigbetänkandet av år 1935 framlagda förslaget till särskild lag om förbud mot vissa allmänna handlingars utlämnande från myndighet — inom departementet upprättats *förslag till lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar* jämte motiv till förslaget. Detta förslag, till vars detaljer jag ännu icke tagit slutlig ståndpunkt, torde — särskilt med hänsyn därtill att nya eller ändrade sekretessbestämmelser kunna visa sig påkallade på grund av förhållanden som inträffa under tiden innan grundlagsförslaget kan bli slutligen antaget — icke böra föreläggas innevarande års riksdag genom proposition. Förslaget samt motiven till detsamma torde emellertid för riksdagens kännedom få fogas till statsrådsprotokollet såsom *bilagor A och B*.

Föredraganden hemställer, att omförmälda förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Tage Evers.

*Bilaga A.***F ö r s l a g**

till

L a g**om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.**

Härigenom förordnas som följer:

1 §.

I statsrådet förda protokoll i ärenden vilka angå rikets förhållande till främmande makt, så ock protokoll i kommandomål, må icke utan Konungens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum.

Andra i statsrådet förda protokoll än i första stycket sägs må ej utan Konungens tillstånd utlämnas tidigare än två år efter protokollets datum; Konungen obetaget att förordna att sådant protokoll ej må utlämnas förrän viss längre tid, högst femtio år, förflutit från dess datum.

Vad nedan i denna lag stadgas om handlingars hemlighållande har ej avseende å de i denna paragraf omförmälda protokoll.

2 §.

Riksdagens kamrars protokoll vid sammanträde inom lyckta dörrar enligt 56 § riksdagsordningen ävensom utrikesnämndens protokoll må ej tidigare än femtio år efter protokollets datum utlämnas utan tillstånd av Konungen och, beträffande kammars protokoll, jämväl av kammaren.

Sammanträder kammare i annat fall än ovan sagts inom lyckta dörrar, äger kammaren besluta att därvid fört protokoll ej må utlämnas förrän viss tid, högst femtio år, förflutit från dess datum.

Konstitutionsutskottets handlingar rörande granskning av statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål må ej utan utskottets tillstånd utlämnas innan protokollen få offentliggöras. Ej heller må nämnda utskotts handlingar, i vad de röra upplysningar som jämlikt 38 § 5 mom. riksdagsordningen prövats böra hållas hemliga, utan utskottets tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

3 §.

Handlingar i ärenden vilka angå rikets förhållande till främmande makt må allenast i de fall och i den ordning Konungen bestämmer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Med avseende å handlingar i ärenden vilka, utan att vara av beskaffenhet som i första stycket sägs, angå svensk myndighets förbindelser med främmande makts myndigheter eller undersåtar eller eljest röra främmande makt eller dess förhållanden, äger Konungen, då rikets säkerhet, internationella hänsyn eller andra lika viktiga skäl det påkalla, förordna att de ej må utlämnas förrän viss tid, högst femtio år, förflutit från handlingens datum.

4 §.

Beträffande handlingar som röra krigsmaktens mobilisering, sammandragning eller verksamhet under krigstid eller vid krigsfara, dess mobiliseringsförråd och mobiliseringsutrustning, rikets fästningsverk och övriga fasta försvarsanstalter, örlogsstationer samt för krigsmakten avsedda varv och fartyg, militära flygstationer samt för krigsmakten avsedda flygverkstäder och luftfartyg, militära positioner och minförsvar, annan för krigsbruk avsedd materiels tekniska byggnad och beskaffenhet, för militärt ändamål avsedda kommunikations- och förbindelseleder, experiment och uppfinningar eller ock den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen, äger Konungen, såframt handlingarnas offentliggörande kan medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart kan skada dess försvar, förordna att de ej må utlämnas förrän viss tid från handlingens datum förflutit, dock högst femtio år, där ej särskilda förhållanden påkalla längre tid.

5 §.

Protokoll hållna hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, så ock statliga kommittéers protokoll, må ej utan utskottets eller kommitténs samtycke utlämnas förrän det ärende protokollen avse hos utskottet eller kommittén slutförts. Vad nu är sagt skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalmyndighets protokoll i ärenden som av myndigheten allenast för beredning handhas.

Riksdagens revisorers protokoll må ej utlämnas innan den berättelse var- till de höra offentliggjorts.

6 §.

Handlingar, som av myndighet upprättats eller anskaffats för kronans eller menighets räkning till utredning i någon dess pågående eller möjligen blivande rättstvist, må ej utlämnas utan tillstånd av den myndighet som har att föra talan i saken, förrän densamma blivit slutligen avgjord eller tjugu år förflutit från handlingens datum.

7 §.

Beträffande handlingar upprättade för myndighets gransknings- eller inspektionsverksamhet eller för anordnande av kunskapsprov under myndighets inscende, äger Konungen förordna, att de ej må utlämnas före den avsedda granskningen, inspektionen eller prövningen, såframt dennas syfte skulle motverkas genom dylikt bekantgörande.

8 §.

Hos myndighet upprättade handlingar i ärende angående uppgörande av ny eller ändrad stadsplan må ej utan tillstånd av myndighet som handlägger ärendet utlämnas, förrän förslag däri blivit tillgängligt för granskning i den ordning varom särskilt är stadgat. Såvitt angår hos myndighet i dylikt ärende upprättade handlingar med beräkningar av fastighetsvärden, äger myndighet som handlägger ärendet besluta att sådan handling skall hemlighållas efter nämnda tidpunkt, dock ej längre än till dess stadsplanen blivit genomförd eller tjugu år förflutit från handlingens datum.

Vad i första stycket stadgas skall äga motsvarande tillämpning beträffande stomplan, så ock med avseende å utomplansbestämmelser för städer och stadsliknande samhällen på landet.

9 §.

Handlingar innefattande redogörelse för utredningar, experiment eller prov av naturvetenskaplig eller teknisk art, som myndighet låtit verkställa för statens eller menighets räkning, må ej utan myndighetens tillstånd utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum.

10 §.

Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller allmän åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott må ej utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum, för så vitt det skäligen kan befaras att sådant utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person; Konungen obetaget att, där det med hänsyn till särskilda omständigheter finnes påkallat, medgiva undantag från sålunda stadgat förbud mot utlämnande.

11 §.

Uppgifter och anteckningar som tillhöra det i riket inrättade straffregistret må ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än i lagen om straffregister sägs.

Utslag eller underrättelser avseende svensk undersåte i utlandet ådömt straff, vilka enligt överenskommelse med främmande makt överlämnats till svensk myndighet, så ock därom förda anteckningar, må ej utlämnas i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

Föres hos myndighet särskilt register angående straff och tillrättavisningar som ådömts eller tilldelats underlydande personal, gälle om uppgifter och anteckningar tillhörande sådant register vad i andra stycket sägs.

12 §.

Handlingar rörande fångvård eller rörande behandling eller tillsyn av brottslingar, om vilka domstol förordnat att de skola intagas å annan an-

stalt än fängelse, eller rörande övervakning av villkorligt dömda eller tillsyn av villkorligt frigivna, eller rörande behandling eller tillsyn av dem vilka ådömts tvångsarbete må, såvitt de angå enskild som är eller varit intagen å fängelse eller annan anstalt eller föremål för tillsyn eller övervakning, icke tidigare än sjuttio år efter handlingens datum utlämnas i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

13 §.

Anteckningar i kyrkoböcker, folkregister och mantalsböcker ävensom handlingar vilka eljest röra kyrko- eller folkbokföringen, själavården eller kyrkotukten må, där de innehålla upplysning om enskilts personliga förhållanden, icke utan hans samtycke till annan utlämnas förrän sjuttio år förflutit från anteckningens eller handlingens datum, såvida icke, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och de förhållanden under vilka det ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses eller för hans nära anhöriga. Utlämnande bör ske med de förbehåll som prövas erforderliga.

14 §.

Handlingar som av läkare eller hos medicinalstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken; handlingar i ärenden rörande hälsovård, sjukvård, fattigvård, samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds och barnavårdsmäns verksamhet, behandling av alkoholister, rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker eller eljest nykterhetsnämnds verksamhet, allmän pensionsförsäkring, försäkring för olycksfall i arbete eller eljest riks-försäkringsanstaltens eller försäkringsrådets verksamhet, statlig eller statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet; så ock handlingar i ärenden rörande kontroll å utlänningar som här i riket vistas eller hit söka tillträde, må, i vad de angå enskilts personliga förhållanden, icke utan hans samtycke till annan utlämnas tidigare än sjuttio år efter handlingens datum.

Handling skall dock utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och de förhållanden under vilka det ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller för hans nära anhöriga. Utlämnande bör ske med de förbehåll som prövas erforderliga.

Åtgång till handling som i denna paragraf avses må vägras även den, vars personliga förhållanden äro i fråga eller som eljest på grund av vad ovan stadgas skulle vara berättigad att utfå handlingen, såvida den angår någons intagning, vård eller behandling å anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling av läkare annorstädes än å anstalt, samt grundad anledning finnes att antaga att genom utlämnande ändamålet med vården eller

behandlingen skulle motverkas eller någons personliga säkerhet sättas i fara. Likaledes må åtgång till handling, utvisande vem som gjort anmälan i ärendet rörande samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller rörande behandling av alkoholister eller vem som eljest lämnat upplysningar i sådant ärende, kunna vägras, om grundad anledning finnes att antaga att den, om vilken anmälan gjorts eller upplysningarna lämnats, kommer att missbruka erhållen kännedom i berörda hänseende till skada för annan person.

Vad i denna paragraf stadgas har icke avseende å myndighets beslut som särskilt utfärdats eller i protokoll upptagits, där fråga ej är om barnavårdsnämnds eller nykterhetsnämnds beslut eller beslut i ärende som rör tillämpning av lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar.

Uppgifter och anteckningar vilka tillhöra de i kommunerna förda socialregistren må ej utlämnas i vidare mån än som följer av lagen om socialregister.

15 §.

Till överförmyndare inkomna eller av honom upprättade handlingar må, i vad de angå enskildas ekonomiska förhållanden, icke tidigare än tjugu år efter handlingens datum utlämnas i vidare mån än i lagen om förmynderskap föreskrives.

16 §.

För statlig eller kommunal statistik lämnade uppgifter, som avse namngivna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, må ej utlämnas förrän tjugu år från uppgiftens datum förflutit, därest ej den som däri avses samtycker till ett tidigare utlämnande, eller ock, med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål för vilket utlämnandet åstundas och de förhållanden under vilka det ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till hans skada. Utlämnande bör ske med de förbehåll som prövas erforderliga.

17 §.

Till myndighet avlämnade uppgifter till ledning för taxering, som avses i taxeringsförrordningen, eller eljest för beräkning av skatt eller allmän avgift må ej utan den skattskyldiges samtycke utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter uppgiftens datum.

18 §.

Till tillsynsmyndighet över banker, sparbanker, andra penninginrättningar eller försäkringsanstalter inkomna och där upprättade handlingar, i vad de röra enskildas förhållanden till dylik inrättning, ävensom till tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet inkomna och där upprättade handlingar, i vad de röra vederbörande yrkesutövers enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden, må icke ut-

lämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, därest icke vederbörande tillsynsmyndighet för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt.

19 §.

Handlingar i ärenden angående försäkring för olycksfall i arbete eller för yrkessjukdomar, angående arbetarskydd eller arbetstidens begränsning, så ock angående arbetstillstånd för utlännings, må, såvitt de röra arbetsgivares yrkeshemlighet eller eljest innehålla sådana upplysningar om driftanordning eller affärsförhållande vilkas offentliggörande kan lända arbetsgivare till skada, icke i vidare mån än som kan följa av de i nämnda ämnen gällande lagar utlämnas utan arbetsgivarens samtycke förrän tjugu år från handlingens datum förflutit.

20 §.

Handlingar vilka inkommit till eller upprättats hos undersökningsmyndighet varom förmäles i lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar må ej utlämnas i andra fall eller annan ordning än i nämnda lag sägs.

21 §.

Beträffande handlingar vilka i andra fall än eljest i denna lag sägs röra statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse eller transportverksamhet eller eljest med avseende å näringslivet, äger Konungen förordna, att i den mån de innefatta sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden vilkas offentliggörande kan lända vederbörande företag eller sammanslutning till men, handlingarna ej må utlämnas förrän viss tid, högst tjugu år, förflutit från handlingens datum.

22 §.

Handlingar i ärenden rörande mättningsförrättning eller mättningsutgifter enligt lagen om virkesmätning må ej utlämnas i vidare mån än som följer av nämnda lag.

23 §.

Handlingar i ärenden angående ansökning om patent må, i vad de angå uppfinning därå ej patent beviljats, icke utan sökandens samtycke till annan utlämnas i vidsträcktare mån än som föranledes av förordningen angående patent.

24 §.

Handling i ärende som avses i lagen om medling i arbetstvister må, i den mån myndighet som handlägger ärendet så beslutar eller förbehåll enligt 7 § i nämnda lag gjorts med avseende å handlingen, icke utlämnas tidigare än tjugu år efter dess datum.

25 §.

Handlingar i ärenden rörande offentlig arbetsförmedling, vilka till anstalt för sådan förmedling inkommit eller där upprättats, må ej i vidare mån än som erfordras för förmedlingsverksamhetens behöriga bedrivande utlämnas förrän tjugu år från handlingens datum förflutit, såvida icke med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och de förhållanden under vilka det ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till arbetsgivares eller arbetssökandes skada eller förklenande. Utlämnande bör ske med de förbehåll som prövas erforderliga.

26 §.

Handlingar som till offentliga rättshjälpsanstalter inkommit eller där upprättats angående rättshjälp åt enskilda, så ock handlingar i ärenden hos notarius publicus rörande sådant som blivit honom såsom hemligt anförtrott eller eljest ej bör bliva obehöriga kunnigt, må ej utlämnas i vidare mån än handlingens ändamål kräver eller den som i ärendet anlitat anstalten eller notarius publicus därtill samtycker.

Beträffande handlingar i andra ärenden angående rättshjälp åt enskilda än i första stycket sägs, äger Konungen förordna att handlingarna ej må utlämnas i andra fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

27 §.

Med avseende å handlingar vilka angå myndighets verksamhet för införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst eller innefatta utredningar eller undersökningar som myndighet låtit utföra för enskilds räkning, äger Konungen förordna att de ej må utlämnas i andra fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

28 §.

Till statlig eller kommunal anstalt för samfärdsel inkomna och där upprättade handlingar avseende samfärdseln, så ock till tullverket inkomna och där upprättade handlingar rörande varor som vid verket behandlas, må, såvitt de angå deras angelägenheter som anlita eller eljest träda i beröring med anstalten eller verket, icke utan samtycke av dem handlingen sålunda angår utlämnas till annan tidigare än tjugu år efter dess datum, där ej med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och de förhållanden under vilka det ifrågasättes, trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till deras skada. Utlämnande bör ske med de förbehåll som prövas erforderliga.

Vad i första stycket sägs gäller ej beslut varigenom avgift för samfärdsmedels begagnande fastställts.

Beträffande vissa handlingar tillhörande post- och telegrafverkens rörelse är särskilt stadgat i 29 och 30 §§.

29 §.

Till post- eller telegrafverket inkomna och där upprättade handlingar, som lämna upplysning om särskilda postförsändelser, telegram eller telefonsamtal, må icke utlämnas till annan än postförsändelsens avsändare eller mottagare eller telegrammets avsändare eller adressat eller någon av dem som växlat telefonsamtalet eller äro innehavare av de vid samtalet använda telefonapparaterna.

30 §.

Handling av vilken framgår enskilds förhållande till postsparbanken eller postgirorörelsen må ej utan dennes samtycke till annan utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, där ej Konungen för särskilt fall annorlunda förordnar.

31 §.

Handlingar i ärenden om vilkas hemlighållande stadgas i lagen om riksbanken må icke i annan ordning än där föreskrives utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum.

32 §.

Beträffande handlingar i andra ärenden än i 30 och 31 §§ avses rörande utlåning av medel som stå under myndighets förvaltning, äger Konungen, i vad handlingarna angå lånsökandes eller låntagares förhållanden, förordna att handlingarna icke utan deras samtycke må till annan utlämnas förrän viss tid, högst tjugu år, förflutit från handlingens datum. Vad nu är sagt gäller dock ej myndighets beslut om beviljande av lån.

33 §.

Myndighet som har att ombesörja upptagande av lån äger besluta att handlingar som hänföra sig till upplåningsverksamheten ej må utlämnas förrän viss tid, högst tjugu år, förflutit från handlingens datum.

34 §.

Handlingar i ärenden angående förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat som myndighet äger förvalta eller angående utförande av arbete för statens eller menighets räkning må icke utan tillstånd av den myndighet som handlägger ärendet utlämnas innan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts. Angår ärendet upphandling eller utförande av arbete för statens räkning eller försäljning av staten tillhörig lös egendom, skall likväl iakttagas, att i stadgad ordning infordrade och inkomna anbud, så ock andra handlingar som kunna tjäna till upplysning i vad mån anbud i ärendet infordrats eller avgivits eller som eljest avse dylika anbud, icke före nämnda tidpunkt må utlämnas i vidare mån än för prövningen finnes nöd-

vändigt eller begäran om anbuds utbekommande framställles av anbuds-givaren.

Då anledning därtill föreligger, äger vederbörande myndighet besluta, att handlingar som i första stycket avses skola hemlighållas även efter där angiven tidpunkt. Beträffande andra handlingar än sådana som angiva villkoren i slutna avtal, må dylikt beslut avse en tid av högst tjugu år därifrån. Vad angår handlingar som angiva villkoren i slutna avtal rörande myndighets leverans av elektrisk kraft, gas, vatten eller dylikt eller rörande försäljning av varor med vilka myndighet driver handel i affärsmässiga former, må beslut meddelas högst för tiden till dess två år förflutit från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla. Med avseende å handlingar som angiva villkoren i slutna avtal i andra ärenden, må beslut meddelas för en tid av högst två år från det avtal slöts.

Beslut vilka enligt andra stycket meddelats av annan statsmyndighet än sådan som hör till eller lyder under riksdagen skola, där de icke gälla allenast genom myndighetens försorg upprättade kostnadsberäkningar eller prisbestämningar eller ock tjänsteutlåtanden som avse sådana, för varje statsregleringsår, inom en månad efter dess utgång, anmälas till Konungen, som låter riksdagens revisorer därav undfå del.

Kommunalmyndighet har att beträffande tillämpningen av denna paragraf ställa sig till efterrättelse föreskrifter som må hava meddelats av den myndighet som utövar menighetens beslutanderätt.

Vad i denna paragraf stadgas har ej avseende å auktionsprotokoll.

35 §.

Handlingar innefattande domstols beslut i där anhängiggjort mål eller ärende samt protokoll och anteckningar som förts vid fattande av sådant beslut må ej utlämnas förrän beslutet är i vederbörlig ordning avkunnat eller expedierat.

36 §.

Har allmän underrätt, polisdomstol eller krigsrätt handlagt mål inom stängda dörrar, må protokoll över sådan handläggning samt därvid till domstolen ingivna handlingar icke utan dess tillstånd utlämnas innan målet blivit skilt från domstolens handläggning. När domstolen från sig skiljer målet, äger den, med beaktande av stadgandena i denna lag angående förbud mot handlingars utlämnande, förordna att dylika protokoll och ingivna handlingar ej heller därefter må utlämnas förrän viss tid, i intet fall längre än sjuttio år, förflutit från förordnandets datum; därvid må dock, om det med hänsyn till målets beskaffenhet finnes lämpligt, föreskrivas att utlämnande före den sålunda bestämda tidpunkten må ske med enskilda parters samtycke.

Fullföljes till hovrätt mål i vilket meddelats förordnande som i första stycket sägs, må till hovrätten ingivna och där upprättade handlingar i målet icke utan hovrättens tillstånd utlämnas innan målet blivit skilt från dess

handläggning; ankommande på hovrätten att vid handläggningens avslutande ej mindre pröva det av underrätten meddelade förordnandet än även, om anledning därtill finnes, meddela motsvarande förordnande med avseende å hovrättens handlingar i målet.

Fullföljes hos Konungen mål däri förordnande som ovan sagts gäller, må till nedre justitierevisionen ingivna samt där och hos högsta domstolen upprättade handlingar i målet icke utan högsta domstolens tillstånd utlämnas innan målet blivit skilt från dess handläggning; ankommande på domstolen att vid handläggningens avslutande ej mindre pröva underrätts och hovrätts ifrågavarande förordnanden än även, om anledning därtill finnes, meddela motsvarande förordnande med avseende å nedre justitierevisionens och högsta domstolens handlingar i målet.

Vad ovan stadgats skall äga motsvarande tillämpning, när i brottmål varmed hovrätt såsom första domstol tager befattning förhör inför hovrätten äger rum inom stängda dörrar.

Över förordnande som av domstol jämlikt denna paragraf meddelats må ej föras särskild klagan.

Med avseende å protokoll i mål vid domstol som ovan i denna paragraf sägs gälle, utöver vad av 35 § följer, icke andra hinder för utlämnande än i förevarande paragraf stadgas.

37 §.

Må, enligt beslut vilket jämlikt bemyndigande i denna lag meddelats av annan statsmyndighet än sådan som hör till eller lyder under riksdagen, viss handling ej utlämnas, eller erfordras enligt denna lag för handlings utlämnande tillstånd av dylik myndighet, äger Konungen förordna att handlingen utan hinder därav skall utlämnas.

38 §.

Där det finnes erforderligt för tillvaratagande av kronans, menighets eller enskilds rätt, må utan hinder av vad eljest i denna lag stadgas Konungen förordna om handlings utlämnande.

39 §.

Vad i denna lag stadgas länder ej i annat fall än i 14 § tredje stycket sägs till inskränkning i sökandes, klagandes och andra parters rätt att i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma protokoll och andra handlingar.

40 §.

Utlämnar någon handling i strid mot föreskrifterna i denna lag eller mot förbud som jämlikt densamma meddelats, eller bryter någon mot förbehåll som gjorts vid handlings utlämnande, straffes, där gärningen är att anse som brott i ämbete eller tjänst eller eljest är i annan lag belagd med straff,

enligt vad där sägs. I andra fall vare straffet dagsböter; dock att vid brott med avseende å handlingar varom i 1—4, 20 och 36 §§ sägs fängelse må ådömas.

41 §.

Om åtal för förbrytelse mot denna lag och om laga domstol gälle vad i allmän lag och annan författning stadgas angående brottmål.

Denna lag träder i kraft då Konungen, efter det att riksdagen antagit Konungens förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen, låtit i riksdagen uppläsa öppet brev att kungörelse utfärdats om sådan ändring av grundlagarna; dock att hos Konungen hållna protokoll i ministeriella ärenden och kommandomål samt statsrådets protokoll och handlingar för tiden dessförinnan i enlighet med vad hittills gällt icke må utan Konungens tillstånd utlämnas före femtio år efter protokollets eller handlingens datum.

*Bilaga B.***Motiv.**

I det följande betecknas såsom 1935 års förslag det av sakkunniga under nämnda år framlagda förslaget till lag om förbud mot vissa allmänna handlingars utlämnande från myndighet (se statens off. utredn. 1935: 5). Den av professorn Nils Herlitz tidigare verkställda utredningen med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet (statens off. utredn. 1927: 2) betecknas såsom 1927 års förslag. Vid hänvisning till det år 1912 avgivna betänkandet med förslag till tryckfrihetsordning, däri under kap. 2 behandlats frågan om allmänna handlingars offentlighet, angives detta såsom 1912 års förslag.

Sekretessreglernas konstruktion.

De särskilda sekretessreglerna i 1935 års förslag ha i allmänhet — efter förebild av bestämmelserna i gällande tryckfrihetsförordning — erhållit formen av direkta förbud mot vissa angivna handlingars utlämnande. I vissa fall skulle dock sekretessen icke bliva uttömmande reglerad genom den föreslagna särskilda lagen. Sålunda innehåller denna några förbud av den konstruktionen att vissa handlingar ej må utlämnas i andra fall än i annan lag angivas. En dylik konstruktion av sekretessreglerna förekommer dock endast undantagsvis, huvudsakligen i fall då redan gällande tryckfrihetsförordning upptager motsvarande förbud. Genom bibehållande av denna konstruktion i sekretesslagen ha ändringar kunnat undvikas i de lagar som angiva när handlingarna trots förbudet få utlämnas.

I vissa fall ha emellertid de sakkunniga funnit sig föranlåtna att i den särskilda sekretesslagen endast bereda möjlighet att inom vissa gränser anordna sekretess, vilkens närmare reglering skall ske i annan ordning än genom lag. De sakkunniga anföra närmare härom i huvudsak följande:

Då de sakkunniga tagit i betraktande de oavslåtligen växlande former, i vilka det allmännas verksamhet av mer eller mindre privatekonomisk natur och statens kontroll över näringslivet framträdde, hade det stått klart för dem, att icke alla de regler om handlingars hemlighållande, som för sådan verksamhet och kontroll påkallades, lämpligen kunde meddelas genom lag. Skulle det ske, bleve man nödsakad att åt sekretessreglerna giva en alltför generell avfattning och sålunda i överflödig omfattning inskränka offentligheten. I likhet med 1927 års förslag till tryckfrihetsförordning, delvis t. o. m. i högre grad än detta, hade sålunda de sakkunniga i den särskilda lagen nödgats att på vissa områden hänvisa den närmare gränsdragningen mellan offentliga och icke offentliga handlingar till reglering i annan ordning. Åtskilliga av

lagens regler gåve sålunda Konungen befogenhet att inom i lagen angivna gränser antingen uppställa mera allmänna sekretessföreskrifter på ett visst område eller i särskilda fall föreskriva om hemlighållande av vissa handlingar. De sakkunniga förutsatte, att de befogenheter som sålunda enligt förslaget tillkomme Konungen skulle tagas i anspråk blott i den mån verkligt vägande skäl att frångå offentlighetsgrundsatsen föreläge och efter noggrant överbäggande av räckvidden av de sekretessbestämmelser som inom av lagen angiven ram kunde finnas erforderliga. Det torde kunna förutsättas, att konstitutionsutskottet skulle med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen på ett ur den allmänna rättssäkerhetens och kontrollens synpunkt så betydelsefullt område. Befogenhet att förordna om handlingars hemlighållande hade i vissa, i regel mera begränsade fall anförtrots åt andra myndigheter än Konungen.

Enligt de sakkunnigas förslag äro förbuden mot utlämnande merendels icke ovillkorliga. I många fall har, då förbud är meddelat i statens intresse, Konungen eller viss myndighet tillagts befogenhet att medgiva utlämnande av handling som faller under förbudsbestämmelsen. I fall då en sådan bestämmelse närmast är given till skydd för enskildas intressen, föreskrives i regel att handling skall utlämnas, om den som avses i handlingen därtill samtycker. Vidare må anmärkas, att bestämmelser till skydd för enskilda ofta äro villkorliga såtillvida att däri föreskrives utlämnande, om trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet icke kommer att missbrukas till skada för vederbörande enskilde.

I yttrandena över 1935 års förslag uttalas från vissa håll att detsamma bland annat genom sekretessreglernas utbrytning till särskild lag blivit redigt och klart. Från några håll åter anmärkes att de föreslagna lagbestämmelserna vore invecklade och svåröverskådliga samt skulle vinna på en något förklarad avfattning.

Landskommunernas förbund ifrågasätter lämpligheten av den diskretionära prövningsrätt som tillagts underordnade myndigheter genom den i vissa fall förekommande bestämmelsen, att handling skall utlämnas, då trygghet kan anses vara för handen att utlämnandet ej kommer att missbrukas till skada för enskild person som i handlingen avses. Det syntes förbundet med visst fog kunna göras gällande, att det vore nog med en av de sakkunniga i förslaget till den särskilda sekretesslagen upptagen bestämmelse om rätt för Konungen att förordna om utlämnande, där det finnes erforderligt för tillvaratagande av Kronans, menighets eller enskilds rätt.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framställer ett förslag av ganska vittgående innebörd, som skulle medföra en stor diskretionär prövningsrätt för myndigheterna, i det länsstyrelsen anför:

De sakkunnigas förslag överensstämde med den nuvarade tryckfrihetsförordningen därutinnan att försök gjorts att uppräknat alla de slag av handlingar vilka av olika anledningar icke finge utlämnas. En dylik uppräknning torde emellertid aldrig kunna bliva fullständig. De sakkunniga utginge tydligen från den även enligt länsstyrelsens åsikt fullt riktiga uppfattningen, att exempelvis handlingar icke borde till annat än parter utlämnas, för såvida härigenom enskilda personers intressen i ekonomiskt eller annat avseende kunde äventyras, men alldeles uppenbart vore att för enskilda menliga uttalanden kunde förekomma även i andra ärenden än sådana som i lagförslaget särskilt angå-

ves. Sådana uttalanden vore till exempel icke ovanliga i kommunala besvärsmål eller i skuldfördrings- och handräkningsärenden. Fråga kunde därför vara, om icke såsom grundläggande princip för förslaget borde angivas de intressen vilka icke finge kränkas genom handlingars utlämnande av myndighet, och att den därpå följade uppräknningen av handlingar i olika ärenden endast finge karaktären av en för myndigheterna bindande men dock icke uttömmande exemplifiering. Under sådana förhållanden behövde denna uppräknning måhända icke bliva så detaljerad som i de sakkunnigas förslag och mera frihet kunde lämnas åt vederbörande myndighets eget omdöme.

Vad angår sekretessreglernas konstruktion i den särskilda lagen synes lämpligast att i regel, liksom i gällande lag, giva dem formen av förbud mot vissa handlingars utlämnande. På de i sakkunnigförslaget angivna skälen torde det vara lämpligt att på vissa i lagen angivna begränsade områden överlåta åt Konungen eller åt myndighet att mera generellt eller för särskilda fall förordna om sekretess i stället för att giva direkt sekretesspåbud i lagen. Likaså torde i vissa undantagsfall sekretessens närmare omfattning lämpligen böra angivas genom hänvisning till annan lag, där speciella regler i ämnet redan givits. Detta strider emellertid icke mot principen att sekretessens alla områden skola angivas i den särskilda sekretesslagen och att sekretess icke kan etableras utan att stadgande därom gives i denna lag. De särskilda spørsmål som i detta hänseende uppkomma skola närmare behandlas i det följande.

Det torde även vara lämpligt att, vid vissa utlämningsförbud med huvudsakligt syfte att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden mot att blottställas, uppställa ett förbehåll av den innebörd de sakkunniga föreslagit, nämligen att handling likväl skall utlämnas, därest med hänsyn till de förhållanden under vilka utlämnande ifrågasättes trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses. Det är visserligen sant såsom från ett par håll anmärkts, att härigenom en betydande diskretionär prövningsrätt tillägges myndigheterna, vilken icke minst för kommunala befattningshavare emellanåt kan vara förenad med vissa svårigheter att rätt fullgöra. Därvid bör emellertid erinras att stadgandet enligt de sakkunnigas förslag är så utformat, att så snart det icke kan anses uteslutet, att handlingens utlämnande kommer att missbrukas, vederbörande befattningshavare bör vara försvarad, om han vägrar utlämnande. För att ytterligare klargöra stadgandets innebörd torde böra angivas, att vid prövningen skall tagas hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas. Det torde icke behöva befaras, att myndigheter eller befattningshavare som efter bästa förstånd söka fullgöra sin prövning skola bliva föremål för några åtgärder i anledning av vägran att utlämna handlingar av ifrågavarande slag. Offentlighetsintresset torde å andra sidan bli va behörigen tillgodosett genom det föreslagna administrativa besvärsinstitutet. Den som vägrats utfå handling skall kunna draga frågan under prövning av högre myndigheter, vilka i vart fall måste anses fullt kompetenta att bedöma densamma. Det bör framhållas, att därest icke den ifrågavarande

diskretionära prövningen tillåtes, man i de flesta fall eljest skulle nödgas införa en ovillkorlig sekretess för ifrågavarande handlingar till skydd för enskildas berättigade intressen. Genom den möjlighet till utlämnande som enligt förslaget lämnas kunna emellertid, utan att sistnämnda intressen skadas, även tillgodoses legitima kontroll- och forskningsintressen.

Det må anmärkas, att vad nu föreslås bland annat rörande villkorliga förbudsbestämmelser samt rörande möjlighet för Konungen eller viss myndighet antingen att förordna om hemlighållande enligt i lagen angivna grunder eller att meddela dispens från lagens sekretessföreskrifter icke utgör någon nyhet i förhållande till gällande lag. Förslaget bygger fastmera i dessa hänseenden väsentligen på de nuvarande reglerna i tryckfrihetsförordningen, där samma principer i fråga om konstruktionen av sekretessbestämmelserna tillämpats.

Sekretesstiderna.

Enligt gällande rätt är den tid för vilken sekretess skall gälla bestämd mycket olika för olika slag av handlingar. Där förekomma sålunda sekretesstider på 50, 25, 15, 5 och 1 år. I åtskilliga fall är emellertid sekretessen obegränsad till tiden. I andra fall åter gäller den endast till dess visst faktum har inträffat.

Vid de verkställda utredningarna har man sökt åstadkomma en enhetligare reglering av sekretesstiderna, varom riksdagen hemställt i skrivelse den 11 juni 1921. Förslaget av år 1927 upptog dock icke mindre än sju olika sekretesstider för olika slags handlingar, nämligen 50, 25, 15, 10, 5, 2 och 1 år, varjämte i vissa fall sekretessen skulle gälla för tid som beräknades på annat sätt än till visst antal år.

I 1935 års förslag har en begränsning av antalet olika sekretesstider företagits.

En tidsgräns av 60 år har använts, då sekretessbestämmelsen helt eller till väsentlig del är föreslagen till värn för privatlivets helgd. Därigenom skulle uppnås att handlingar rörande någons personliga förhållanden icke annat än i sällsynta undantagsfall bleve offentliga före hans död. De sakkunniga förklara sig ha övervägt att beträffande vissa sociala handlingar icke utsätta någon till visst antal år bestämd sekretesstid utan föreslå stadgande att sekretess skulle gälla, till dess den vilkens personliga förhållanden i handlingen avsåges hade avlidit eller viss tid förflutit från hans död. Med hänsyn till svårigheten att för myndigheterna tillämpa sekretessbestämmelser som gjorts beroende därav huruvida viss person vore i livet, vilket vederbörande i regel icke kunde ha sig bekant, och då fördelarna med en till viss tid från handlingens datum bestämd sekretess ur forskningsintressets och arkivvårdens synpunkt vore påtagliga, hade de sakkunniga emellertid slutligen stannat vid att föreslå en sekretesstid av 60 år från handlingens datum.

En 50-årig sekretesstid har i förslaget, i överensstämmelse med gällande rätts sekretesstid för statsrådsprotokoll och ministeriella handlingar m. fl.,

kommit till användning beträffande statsrådsprotokoll i vissa fall, riksdagshandlingar, handlingar angående utrikesförhållanden och rikets för-svar samt polishandlingar.

En 25-årig sekretestid skall enligt förslaget gälla till skydd för viktigare ekonomiska intressen. En tid av 10 år har i allmänhet föreslagits, där icke längre hemlighållande syns oundgängligt. Slutligen har 2 års sekretess föreslagits som det normala beträffande statsrådsprotokoll samt vidare be-träffande vissa handlingar i upphandlingsärenden m. fl. I vissa fall har någon bestämd sekretestid icke utsatts.

I yttrandena över förslaget har från flera håll anmärkts, att sekrestiderna icke torde behöva varieras i så stor utsträckning som i förslaget skett. Bland andra ha *stadsfullmäktige i Stockholm* och *överståthållarämbetet* gjort anmärkning därom. *Gävleborgs läns landstings förvaltningsutskott* föreslår, med instämmande av *länsstyrelsen i länet*, att tidsgränserna för sekretess sät-tas till exempelvis 60, 20 och 2 år.

Beträffande åtskilliga sekretessbestämmelser yrkas en längre tid för hem-lighållande än de sakkunniga föreslagit. Särskilt må anmärkas att *riksarkivet* föreslår en sekrestitid av 70 år med avseende å bestämmelser till skydd för privatlivets helgd, där de sakkunniga föreslagit 60 eller beträffande polis-handlingar 50 år. Även från andra håll ha framförts önskemål om förläng-ning av den föreslagna 60-årstiden.

Vad angår frågan om de tider under vilka sekretess skall gälla för olika slags handlingar, äro i allmänhet vid dessa tiders bestämmande de synpunk-ter som ligga till grund för offentlighetsprincipen av mindre betydelse. Otivelaktigt bör sekretessens anordnande ske med synnerlig varsamhet och med aktgivande därpå att icke offentligheten obehörigen inkräktas. Kan därvid sekretessen inskränkas att gälla exempelvis, såsom i åtskilliga fall är möjligt, endast till dess ett ärende är slutfört eller, såsom i ett par fall synes lämpligt, till dess en förhållandevis så kort tid som två år för-flutit, måste en sådan begränsning av sekretessen anses lycklig, enär det även efter sekrestidens utgång kan vara av intresse ur kontrollsynpunkt att handlingarna bli tillgängliga. Finner man sig emellertid, för att en sekretessbestämmelse skall fylla sitt ändamål, nödsakad att utsträcka sekre-tesSENS giltighet över en längre tidrymd, exempelvis tio år, har den offent-lighet som efter en sådan tidrymd inträder föga eller intet värde ur kontroll-synpunkt eller överhuvud ur de synpunkter som i första hand ligga bakom offentlighetsprincipen. Det är ur dessa synpunkter skäligen likgiltigt, om sekrestiden i sådana fall ytterligare utsträcket. Däremot kan det vara av intresse för den historiska forskningen och arkivvården att sekrestiden begränsas. Detta intresse torde emellertid i allmänhet böra stå tillbaka för det intresse som föranlett sekretessens införande. I de fall där sekretess under alla omständigheter anses böra gälla under en längre tidrymd, synes den därför i regel icke böra upphöra, förrän det intresse som föranlett den-samma kan beräknas till det väsentliga ha försvunnit.

En uniformering av sekreterstidernas längd synes även vara önskvärd, då det både för allmänheten och för myndigheterna måste vara olägligt med starkt varierande sådana tider. Även en dylik uniformering kräver emellertid att sekreterstidernas längd icke sättes alltför knapp.

Ur nu anförda synpunkter torde, såsom i flera av de över 1935 års förslag avgivna yttrandena hemställts, en uniformering och i vissa fall en förlängning av de där föreslagna sekreterstiderna böra äga rum. Sålunda synes, såsom riksarkivet yrkat, tiden för hemlighållande av handlingar rörande enskildas personliga förhållanden kunna utsträckas till 70 år. Härigenom kommer nästan alltid sekretessen för en handling att gälla så länge en person, vilkens vandel i handlingen beröres, är i livet. Det kunde ifrågasättas bland annat för uniformitetens skull att utsträcka även sekreterstiden för diplomatiska m. fl. handlingar, för vilka den enligt förslaget skall vara 50 år, till 70 år. Med hänsyn till det betydande forskningsintresse som här gör sig gällande och den hävd 50-årstiden på detta område erhållit, torde emellertid vara lämpligast att icke vidtaga någon ändring med avseende å densamma. Däremot torde för de fall då sekreterstiden enligt förslaget skall vara 10 eller 25 år utan olägenhet kunna sättas en gemensam 20-årstid.

De särskilda sekretessreglerna.

Det av de sakkunniga framlagda förslaget till lag om förbud mot vissa allmänna handlingars utlämnande från myndighet innefattar sammanlagt fyrtio paragrafer. Lagförslagets uppställning framgår av följande, av de sakkunniga i motiven lämnade sammanfattning. I 1—9 §§ upptagas sekretessbestämmelser, vilka uteslutande föranledas av statens eller i vissa fall menigheters intresse av diskretion rörande vissa grenar av det allmännas verksamhet. I 10 §, som avser polis- och åklagarmyndigheters handlingar, är sekretessbestämmelsen föranledd dels av nämnda hänsyn dels ock av hänsyn till att enskildas förhållanden icke onödigtvis böra blottas. I 11—14 §§ äro bestämmelser i huvudsak givna till skydd för enskildas personliga förhållanden vid ingripanden från det allmännas sida. Genom 15—21 §§ är främst avsett att bereda skydd mot blottställande av enskildas ekonomiska angelägenheter i ärenden, där staten för kontroll eller ur annan därmed jämförlig synpunkt kräver uppgifter på nämnda område. Genom 22—25 §§ skyddas enskildas intressen i vissa situationer, i vilka stat eller menighet utövar en förmedlande verksamhet till enskildas tjänst eller på liknande sätt biträder enskilda personer. Med 26—32 §§ avses att skydda såväl statens och menigheters som enskildas intresse av diskretion i den verksamhet som affärsdrivande verk utöva samt eljest vid ekonomiska förbindelser mellan det allmänna och enskilda personer. I 33—35 §§ regleras sekretessen vid domstolarna. Slutligen givas i 36—40 §§ vissa allmänna stadganden. — Emellertid ha, enligt vad de sakkunniga anført, de linjer efter vilka förslagets disposition sålunda skett icke helt kunnat upprätthållas på grund av åtskilliga stadgandens mångsidiga karaktär.

I det inom departementet utarbetade förslaget ha de sakkunnigas gruppering av stadgandena följts. Vissa omredigeringar och tillägg ha dock medfört, att överensstämmelse med sakkunnigförslaget beträffande paragrafindelningen ej kunnat helt upprätthållas. Olikheterna framgå av den följande redogörelsen för departementsförslagets särskilda stadganden, därvid i förekommande fall hänvisning även sker till gällande bestämmelser i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen rörande undantag från offentlighetsregeln (betecknade såsom und. 1—22) samt till det år 1927 framlagda förslaget till ändrad lydelse av nämnda paragraf i tryckfrihetsförordningen (mom. 5—38).

I anledning av den omläggning av grundlagsstadgandena som skett vid överarbetningen inom departementet av de sakkunnigas förslag till grundlagstext — varmed avsetts att utmärka den särskilda lagen såsom en lag med föreskrifter om grundlagsstadgandenas tillämpning — har lagen ansetts böra erhålla rubriken 'lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar'.

1 §.

Statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål skola enligt gällande lag, und. 1, icke utan Konungens tillstånd vara tillgängliga förrän efter 50 år.

I den motion som föranledde riksdagens skrivelse den 11 juni 1921 yrkades, att bestämmelserna om hemlighållande av dylika protokoll skulle åtminstone väsentligen upphävas. Riksdagen förklarade sig hålla före, att statsrådsprotokoll ofta utan någon olägenhet skulle kunna göras offentliga antingen omedelbart eller tidigare än efter 50 år.

Förslaget av år 1927, mom. 5, innebar att protokollen skulle bli offentliga efter 10 år, dock med rätt för Konungen att förordna om hemlighållande längre tid, högst 50 år.

Enligt 1935 års förslag, 1 §, skulle såsom regel gälla en tvåårig sekretess-tid. Samma möjlighet till förlängning som i det tidigare förslaget stadgades. De sakkunniga hade, enligt vad i motiven anfördes, allvarligt övervägt att föreslå, att statsrådsprotokoll skulle omedelbart offentliggöras, där ej annat förordnades. Behov av sekretess torde endast i ytterst ringa utsträckning föreligga. Då de sakkunniga likväl stannat vid att föreslå en kort sekretess-tid såsom det normala, hade det företrädesvis skett på den grund att om omedelbar offentlighet bleve regeln, allmänhetens uppmärksamhet kunde befaras bli på ett icke önskvärt sätt inriktad å sådana ärenden i vilka förbud mot protokollets utlämnande meddelats. Beträffande protokoll som hållits innan den nya lagstiftningen trätt i kraft borde enligt de sakkunnigas mening äldre rätt tillämpas; härom upptogs bestämmelse i paragrafen. De föreslagna stadgandena skulle vara exklusivt tillämpliga å statsrådsprotokoll.

Den föreslagna huvudregeln om en tvåårig sekretess-tid för statsrådsprotokollen synes av praktiska skäl lämplig. Något egentligt behov av att dessa protokoll ställas till förfogande för det rena nyhetsintresset lär ej föreligga, då detta tillräckligt tillgodoses genom de utfärdade expeditionerna. I de

undantagsfall då protokollen upptaga något utöver expeditionernas innehåll och i fall då sådana ej förekomma, torde det böra bero av Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall, huruvida offentliggörande omedelbart skall ske. En ytterligare förkortning av sekretesstiden, exempelvis till ett år, kunde väl ifrågasättas men vore i viss mån oläglig med hänsyn till protokollens granskning i konstitutionsutskottet. Förslaget har därför i detta avseende följts.

Bland annat för att vinna överensstämmelse med det stadgande som i 3 § nu föreslås rörande handlingar i ärenden vilka angå rikets förhållande till främmande makt, har beträffande statsrådsprotokoll i sådana ärenden, således icke blott de som föras jämlikt 9 § regeringsformen, stadgats, att de icke må utan Konungens tillstånd utlämnas tidigare än 50 år efter protokollets datum. Med dessa protokoll ha jämställts protokoll i kommandomål.

De stadganden i sakkunnigförslaget, vilka avse före lagändringens ikraftträdande förda protokoll, ha överförts till promulgationsbestämmelserna, dit de på grund av sin natur rätteligen höra.

2 §.

I paragrafen meddelas bestämmelser om hemlighållande av dels riksdagens kamrars protokoll vid sammanträden inom lyckta dörrar, dels utrikesnämndens protokoll och dels konstitutionsutskottets protokoll och andra handlingar rörande granskning av statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål.

Rörande riksdagsprotokoll och övriga nu ifrågavarande handlingar finnas för närvarande bestämmelser i § 2 tryckfrihetsförordningen, und. 1. Den föreslagna paragrafen motsvarar 2 § i 1935 års förslag, som i sin tur i sak nära ansluter sig till vad i 1927 års förslag upptogs under mom. 6 och mom. 7 första stycket.

Bestämmelserna i förevarande paragraf, vilka icke berörts i remissyttrandena, ha överförts i huvudsak oförändrade från 1935 års förslag. De torde icke innebära några egentliga ändringar i sak i förhållande till vad redan gäller. Frånvaron av föreskrifter om banko- och statsutskottens samt riksdagens revisorers handlingar rörande banko- och riksgäldsverkens hemliga ärenden beror, såsom de sakkunniga anført, därpå att rörande dessa verks handlingar upptagits särskilda stadganden, så avfattade att de omfatta även utskottens och revisorernas handlingar. Dessa stadganden återfinnas nu i 31 och 33 §§.

Något praktiskt behov att såsom skett i sakkunnigförslaget omnämna konstitutionsutskottets handlingar rörande granskning av protokoll i ministeriella ärenden torde ej numera föreligga. Stadgandet har därför fått utgå.

3 §.

För handlingar som beröra främmande makter bereder tryckfrihetsförordningen skydd huvudsakligen endast genom stadgandet i und. 2 om 'ministeriella handlingar', varmed anses böra förstås sådana handlingar som angå rikets förhållande till främmande makt.

I 1927 års förslag upptogs stadganden i ämnet under mom. 9. Huvudregeln i förslaget avser 'handlingar i diplomatiska och konsulära ärenden som röra främmande makt eller dess förhållanden'. Härmed åsyftades en viss utvidgning av den gällande sekretessregeln, nämligen till handlingar som berörde främmande makt utan att likväl direkt angå Sveriges förhållande till sådan makt. I 1935 års förslag, 3 § första stycket, har såsom motsvarighet härtill upptagits ett stadgande om handlingar i ärenden som handläggas inom utrikesförvaltningen och röra främmande makt och dess förhållanden.

I 1935 års förslag, 3 § andra stycket, stadgas vidare — med utgångspunkt från stadganden i det tidigare förslaget — om handlingar i ärenden, som icke handläggas inom utrikesförvaltningen men likväl på visst sätt angå utländska förhållanden. Stadgandet, vartill motsvarighet icke finnes i gällande lag, avser ej sekretess direkt på grund av lagen utan innebär bemyndigande för Konungen att under angivna förutsättningar, generellt eller för särskilda fall, förordna om hemlighållande.

Länsstyrelsen i Uppsala län har ifrågasatt, huruvida icke ärenden som röra främmande makt och dess förhållanden borde underkastas sekretess jämväl då de handläggas inom handelsdepartementet.

Ärenden som i egentlig mening röra rikets förhållande till främmande makter handläggas i viss, ej obetydlig utsträckning även av andra departement än utrikesdepartementet. Det synes naturligt att för handlingar i samtliga ärenden av angivet slag, oavsett var de handläggas, gäller en gemensam bestämmelse av innehåll att dylik handling må utlämnas tidigare än 50 år från dess datum allenast i de fall och i den ordning Konungen bestämmer. En dylik bestämmelse förutsätter, att närmare föreskrifter om offentliggörande av Konungen utfärdas för de fall då sekretess ej finnes erforderlig.

Vad åter angår handlingar tillhörande de ärenden av skiftande natur, vilka i 1935 års förslag betecknats såsom ärenden angående svensk myndighets förbindelser med främmande makts myndigheter eller undersåtar eller eljest angående främmande makt eller dess förhållanden, torde det vara lämpligt att de, likaledes oberoende av om de handläggas inom utrikesförvaltningen eller annorstädes, hänföras under en bestämmelse som ger Konungen bemyndigande att, då det påkallas av hänsyn till rikets säkerhet, internationella hänsyn eller andra lika viktiga skäl, förordna om hemlighållande under viss erforderlig tid, högst 50 år.

I enlighet med vad nu sagts har förevarande paragraf avfattats.

4 §.

Bestämmelser om hemlighållande av handlingar rörande försvarsväsendet finnas för närvarande i und. 3 och ha i 1935 års förslag upptagits i 4 §.

I yttrandena över förslaget ha påyrkats vissa tillägg, delvis i förtydligande syfte. *Chefen för marinstaben* har i sådant hänseende framhållit handlingar angående krigsmaktens krigsberedskap och övningar, *marinförvaltningen*

handlingar angående för krigsmaktens bruk avsedd materiels användning samt *flygstyrelsen* och *chefen för flygvapnet* handlingar rörande flygstationer, flygverkstäder och för krigsmakten avsedda luftfartyg.

I några yttranden har framställts anmärkning mot den för sekretessen föreslagna maximitiden 50 år. *Chefen för generalstaben*, *stationsbefälhavaren i Karlskrona*, *marinförvaltningen* m. fl. ha hemställt, att enär handlingar särskilt beträffande de fasta försvarsanstalterna icke med säkerhet kunde antagas vara utan värde för främmande makt efter 50 år, bestämmelse måtte meddelas om rätt för Konungen att förlänga sekretesstiden, där rikets säkerhet eller rätt det fordrade. *Chefen för marinstaben* har framhållit handlingar angående hemliga farleder som exempel på fall då en 50-årig sekretesstid icke vore tillräcklig samt har uttalat sig för maximitidens borttagande.

Stationsbefälhavaren i Karlskrona har förordat en ändrad konstruktion av paragrafen sålunda, att för hemlighållande av handlingar rörande krigsmaktens mobilisering, sammandragning eller verksamhet under krigstid eller vid krigsfara icke såsom förslaget avsåge skulle erfordras Konungens förordnande, utan att dessa handlingar automatiskt skulle bli hemliga. *Chefen för marinstaben* har ansett att i vissa fall borde kunna överlämnas åt militär myndighet att avgöra, huruvida visst slag av handlingar skulle hemlighållas.

I tydlighetens intresse har i paragrafen särskilt nämnts handlingar rörande militära flygstationer, flygverkstäder och luftfartyg. Därutöver har något tillägg till paragrafens uppräknings av militära handlingar ej ansetts böra ske, då stadgandet i den föreslagna avfattningen synes möjliggöra utfärdandet av bestämmelser om hemlighållande av handlingar rörande militärväsendet i alla de fall då offentliggörande skulle kunna medföra våda för rikets säkerhet eller uppenbart skada dess försvar.

Med anledning av vad som anförts i yttrandena rörande den föreslagna begränsningen av sekretesstiden till 50 år har gjorts ett tillägg, enligt vilket längre tid kan bestämmas då det påkallas av särskilda förhållanden.

I övrigt ha vissa i huvudsak redaktionella ändringar vidtagits.

5 §.

Paragrafen avser protokoll som föras hos riksdagens och allmänt kyrkomötes utskott samt hos statliga kommittéer, vidare kommunalmyndigheters protokoll i ärenden som allenast för beredning av dem handhavas, samt slutligen riksdagens revisorers protokoll. Syftet är att för dessa protokoll bereda skydd under tiden till dess de däri avsedda ärendena slutbehandlats av de nämnda organen.

Motsvarande stadganden återfinnas i 1935 års förslag under 9 §. De sakkunniga ha anmärkt, att andra upprättade handlingar än protokoll i allmänhet enligt förslaget skyddas genom regeln i tryckfrihetsförordningen att publicitet ej inträder beträffande flertalet av hos myndigheterna upprättade handlingar, dock ej protokoll, förrän ärendet slutförts. — I 1927 års förslag

hade hithörande stadganden, med delvis annan konstruktion, upptagits under mom. 7 och 8.

Stadsfullmäktige i Luleå ha anfört att det kunde starkt ifrågasättas, huruvida icke kommunalmyndighets protokoll i ärende som handhaves allenast för beredning borde kunna undanhållas offentlighet, till dess beslut i ärendet förelåge. *Stadsfullmäktige i Jönköping* ha uttalat sig i liknande riktning beträffande protokoll förda hos drätselkammarens beredningsavdelning.

En utsträckning av sekretessen på sätt i de nämnda yttrandena förordats synes ej böra ifrågakomma. Då ett beredningsärende slutförts och protokoll justerats, lär någon anledning ej föreligga att undanhålla protokollet från offentligheten.

För att utmärka att tidpunkten för offentliggörandet av statsrevisorernas protokoll bör sammanfalla med offentliggörandet av deras berättelse, har en ändring vidtagits i förslaget.

6 §.

Paragrafen motsvarar 6 § i 1935 års förslag.

De sakkunniga ha i motiven bland annat anfört, att enligt vad de inhämtat ett icke ringa behov vore för handen av bestämmelse rörande handlingar som av myndighet upprättats eller som anskaffats för kronans eller menighets räkning till utredning i någon dess pågående eller blivande rättstvist. En sådan bestämmelse vore av betydelse bland annat för de affärsdrivande verken och beträffande justitiekanslerns utlåtanden i anledning av kronans processer samt syntes vidare nödig för behörigt skydd av kommunernas intressen, därest offentlighet för kommunala handlingar bleve genomförd i föreslagen utsträckning.

Lantmäteristyrelsen har i sitt yttrande anfört, att för det fall att en myndighet för någon dess rättstvist av annan myndighet begärde utlåtande, svårighet ofta kunde uppstå för den senare myndigheten vid ställningstagande till sekretessen beträffande det begärda utlåtandet. Under alla förhållanden syntes ett underrättelseförfarande myndigheterna emellan bliva erforderligt, och ifrågasättas kunde, huruvida icke utlåtandet borde hållas under sekretess av den myndighet som upprättat detsamma allenast på särskild hemställan av den myndighet på vilken det ankomme att anhängiggöra eller utföra rättegången. *Kammarkollegium* har anmärkt, att begränsningen av sekretessen till dess tvisten blivit slutligen avgjord eller 10 år förflutit från handlingens datum föranledde att handlingar av äldre datum som inginge i processmaterialet skulle vara offentliga, även om tvisten icke blivit slutligen avgjord. Utlämnande av processmaterial under pågående utredning borde näppeligen få framtvingas.

Ett stadgande i den riktning de sakkunniga föreslagit synes behövt. Det har, beträffande den föreslagna lagens tillämpning i allmänhet, av justitiekanslern framhållits, att det stundom kunde bliva nödvändigt för sekretessens upprätthållande att samarbete ägde rum mellan myndigheterna inbör-

des. Ej minst i de fall lantmäteristyrelsen nu påpekat blir en viss kommunikation mellan myndigheterna otvivelaktigt erforderlig. För att underlätta tillämpningen i det av styrelsen avsedda hänseendet har ändring i stadgandet vidtagits såtillvida att däri angivits att meddelande av tillstånd att utlämna handling som omfattas av sekretessregeln skall ankomma på den myndighet som har att föra talan i saken. Vad kammarkollegium anfört har ej synts innefatta anledning till ändring i förslaget. Då nu angivits att 20 år gamla handlingar under alla förhållanden skola vara offentliga, är avvikelser från sakkunnigförslaget, som i detta avseende stadgade 10 år, föranledd av önskemålet att erhålla enhetligare sekretesstider, varom i det föregående talats.

7 §.

Paragrafen innehåller efter viss omredigering de under samma nummer i 1935 års förslag upptagna bestämmelserna rörande handlingar som upprättats för myndigheters gransknings- och inspektionsverksamhet samt för anordnande av examina av olika slag. Bestämmelserna äro föranledda av framställningar som av vissa myndigheter, däribland *skolöverstyrelsen*, gjorts redan vid de tidigare utredningarna rörande allmänna handlingar och som i 1927 års förslag föranledde bestämmelser, mom. 13, av i sakligt hänseende huvudsakligen samma innebörd som de nu föreslagna.

Det ligger i sakens natur att handlingar som innehålla upplysningar om blivande inspektioner, examina och dylikt icke böra bli va alltför tidigt tillgängliga. Någon allmängiltig regel kan dock svårligen givas härutinnan. Med ett stadgande enligt vilket Konungen äger förordna att handlingarna ej må utlämnas före den avsedda inspektionen etc., såframt dennas syfte skulle motverkas genom dylikt bekantgörande, torde möjlighet vinnas att ordna efter omständigheterna i olika fall utan risk för obehörigt intrång i offentlighetsprincipen.

8 §.

Beträffande handlingar som hos myndighet upprättats i ärende angående uppgörande av ny stadsplan eller ändring i förut fastställd sådan har upptagits föreskrift i 1935 års förslag, 8 §, att de ej finge utlämnas, förrän förslag blivit tillgängligt för granskning i den ordning varom särskilt vore stadgat. Motsvarande skulle gälla beträffande stomplan och utomplansbestämmelser.

Behovet av sekretess för handlingar i stadsplaneärenden uppmärksammas redan i det år 1912 avgivna förslaget, däri bestämmelse föreslogs av i huvudsak samma innehåll som det nyss angivna. I 1927 års förslag, mom. 26, begränsades å ena sidan ifrågavarande stadgande till att avse endast beräkningar angående fastigheters värde, men utsträcktes å andra sidan sekretesstiden till dess stadsplaneärendet slutligen prövats.

I 1935 års betänkande anfördes att även andra handlingar än sådana som innehölle beräkningar angående fastigheters värde behövde hemlighållas,

framför allt själva utkastet till stadsplan och andra handlingar av vilka framginge hur stadsplanen tänktes utformad. Ett för tidigt offentliggörande av sådana handlingar skulle kunna gynna spekulationer på kommunens bekostnad och omöjliggöra stadsplanens genomförande. I fråga om den tid under vilken handlingar i stadsplaneärenden skulle få hemlighållas anförde de sakkunniga, att sekretessmöjlighet icke syntes böra beredas längre än till dess stadsplanen jämlikt byggnadsstadgan skulle framläggas för granskning. De sakkunniga hade icke förbisett vissa yrkanden som framställts därom att andra handlingar än själva stadsplanen, särskilt beräkningar av fastigheters värde, borde hemlighållas längre, helst ända till dess stadsplanen blivit slutligen genomförd. Emellertid torde det enligt de sakkunnigas mening i regel vara tillräckligt att de kunde hemlighållas tills ärendet slutförts hos stadsplanemyndigheten; beträffande beräkningar av fastighetsvärden erinrades dessutom att dessa handlingar i avsevärd omfattning torde kunna hemlighållas med stöd av förslagets 32 § angående handlingar i ärenden om förvärfv, avyttrande eller upplåtelse av egendom (i förevarande förslag 34 §).

I yttrandena över 1935 års förslag har från flera håll yrkats möjlighet att hemlighålla de ekonomiska kalkylerna för stadsplan längre tid än enligt förslaget vore möjligt. *Stadsförbundet* har härom anfört:

Man måste från kommunalt håll bestämt motsätta sig stadgandet, att till ett stadsplaneärende hörande handlingar i sin helhet skulle vara offentliga, då stadsplaneförslaget utställts till granskning. De stadsplaneförslag som uppgjordes av vederbörande myndigheter förutsatte noggranna och detaljerade utredningar angående värdet av de fastigheter som samhället för stadsplanens genomförande måste förvärva samt om möjligheterna att efter planens genomförande få en del av stadsplanekostnaderna täckta genom försäljning av för planens genomförande icke behöfelig mark. Skulle dessa beräkningar bli offentliga, icke såsom i andra fall, efter ärendets slutförande, d. v. s. efter stadsplanens genomförande, utan redan efter det stadsplaneförslaget utställts till granskning, skulle detta innebära att stadens myndigheter nödgades tillhandahålla markägarna material, på vilket de med fördel kunde grunda sina anspråk på staden. Då de sakkunniga erinrade därom, att ifrågasatt beräkningar i avsevärd omfattning kunde hemlighållas med stöd av förslagets § 32, kunde förbundet icke biträda denna mening. Denna paragraf syntes förbundet hava avseende på akuta avtalsförslag, icke på kalkyler till ledning för kommande underhandlingar.

Liknande synpunkter ha framförts av bland andra *stadsfullmäktige i Stockholm, Göteborg, Hälsingborg, Örebro, Uppsala och Luleå*, därvid stadsfullmäktige i Göteborg anmärkt att paragrafen icke borde erhålla en så generell avfattning som föreslagits utan borde ändras så att ekonomiska kalkyler rörande stadsplaneärenden undantoges från offentligheten till dess stadsplanen slutligen genomförts.

Länsstyrelserna i Malmöhus och Kronobergs län ha ifrågasatt sekretesskydd jämväl för byggnadsplan på landet.

Utan tvivel föreligger för städer och samhällen mången gång ett starkt intresse av att ekonomiska kalkyler i stadsplaneärenden bli undanhållna

från offentlighet även efter den tidpunkt då själva stadsplaneförslaget framlagts för granskning jämlikt byggnadsstadgan. Ett uttryckligt stadgande rörande möjligheten att tillgodose detta intresse bör lämpligen upptagas i förevarande paragraf. Enligt det nu utarbetade förslaget skall den myndighet som handlägger stadsplaneärendet kunna, såvitt angår beräkningar av fastighetsvärden, besluta hemlighållande av sådana beräkningar efter framläggandet av stadsplaneförslaget, dock ej längre än till dess stadsplanen blivit genomförd eller 20 år förflutit från handlingens datum. I övrigt har ej gjorts ändring i sakkunnigförslaget. Någon föreskrift har sålunda icke ansetts motiverad beträffande handlingar rörande byggnadsplaner för områden på landet, då dessa planer upprättas på markägarnas bekostnad och genom deras försorg.

9 §.

I 1927 års förslag upptogos dels under mom. 22 och 25 bestämmelser om vissa handlingar berörande statens och kommunernas affärshemligheter dels ock under mom. 38 handlingar rörande vetenskapliga undersökningar och utredningar, föranstaltade av myndighet. I förevarande paragraf, motsvarande 5 § i 1935 års förslag, ha nämnda bestämmelser sammanförts till ett mera kortfattat stadgande, vari nämnas handlingar vilka innefatta redogörelse för utredningar, experiment eller prov av naturvetenskaplig eller teknisk art. De sakkunniga ha till motivering av paragrafen anfört, att stadgande tydligen erfordras till skydd för den experiment- och undersökningsverksamhet av teknisk art som statliga och kommunala industriella företag bedriva, men att skydd torde vara lämpligt även då det icke är fråga om industriell verksamhet, t. ex. vid vissa av kontrollstyrelsen föranstaltade undersökningar. Vidare har anmärkts att vetenskapliga undersökningar av icke naturvetenskaplig art, vilka inbegripits under mom. 38 i 1927 års förslag, väl stundom borde åtnjuta visst skydd, men detta torde enligt de sakkunnigas förslag i erforderlig omfattning ske dels genom den allmänna bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen om att i regel handlingar som hos myndighet upprättats icke bliva offentliga förrän vederbörande ärende där slutförts, dels ock genom vissa andra bestämmelser, t. ex. 6 §.

Länsstyrelsen i Uppsala län har anmärkt att vissa utredningar och experiment och dylikt kunde ske för statens räkning vid av staten understödda institutioner och under statlig myndighets kontroll samt att även dessa kunde vara i behov av att undantagas från offentligheten.

I de sakkunnigas förslag har någon ändring ej ansetts böra ske; dock har av förut anförda skäl längsta tillåtna tiden för hemlighållande satts till 20 i stället för 25 år. I anledning av nyss berörda yttrande anmärkes att frågan om privata rättssubjekts handlingar icke avses skola regleras i detta sammanhang. Det torde här icke vara anledning att närmare ingå på skälen för denna, även av de sakkunniga intagna ståndpunkt. Uppenbart torde vara, att sedan en handling av nu ifrågavarande slag inkommit till myndighet från enskild institution, handlingen kan hemlighållas jämlikt förevarande paragraf.

10 §.

I gällande rätt finnes ingen sekretessföreskrift avseende polisens och åklagares handlingar. I praxis torde emellertid anses, att dylika handlingar kunna hemlighållas så länge den undersökning varom fråga är ännu pågår.

I 1927 års utredning, mom. 12, föreslogs sekretess under 10 år för hos polis- eller åklagarmyndighet förvarade handlingar rörande brott, i den mån det skäligen kunde befaras att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller lända till men för enskild person som misstänkts men ej åtalats för brott. Därjämte föreslogos vissa specialregler, bland annat för det fall att genom utlämnande något kunde uppenbaras som med hänsyn till rikets säkerhet borde hemlighållas för främmande makt, då en 50-årig sekretess skulle gälla.

I 1935 års förslag ha införts enklare och enhetligare regler av innebörd att sekretess skall gälla för handlingar rörande polismyndighets eller allmän åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott — handlingarna behöva sålunda icke hänföra sig till bestämda begångna brott — för såvitt det skäligen kan befaras, att genom utlämnande skulle uppenbaras något som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas för främmande makt, eller att därigenom brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott skulle motverkas, eller att utlämnande skulle lända enskild person till men. Hänsyn skulle sålunda tagas även till andra personer än sådana som misstänkts men ej åtalats för brott. De sakkunniga ha framhållit, att även personer som ej misstänkts för brott kunde i polishandlingar beröras på sådant sätt att offentliggörande av handlingarna lände dem till men samt att även för brott åtalade personer borde åtnjuta skydd i den mån vad i handlingarna förekomme ej åberopades vid domstol. Sekretesstiden är föreslagen enhetligt till 50 år, men såsom i motiven antydes skulle handlingarna med hänsyn till nämnda förutsättningar för sekretessens upprätthållande ofta bliva offentliga före denna tids utgång. Den år 1927 föreslagna 10-årstiden hade synts de sakkunniga väl kort, särskilt då det gällde att skydda enskild person. Slutligen innebär förslaget att Konungen skall äga förordna om utlämnande mera generellt eller för särskilda fall.

Magistraten i Ystad har förklarat sig anse en så omfattande utvidgning av sekretessen som den föreslagna icke vara tillräddig, enär en väsentlig del av polis- och åklagarmyndigheternas verksamhet därigenom skulle undandragas offentligheten. *Generaltullstyrelsen* erinrar att tullverket utövar verksamhet till beivrande av smugglingsbrott m. m. samt anser att samma skäl för sekretess finnes med avseende å handlingar rörande denna verksamhet som beträffande de i förslaget upptagna handlingarna.

Behovet av sekretess för här ifrågavarande handlingar är påtagligt. Den reglering av ämnet som skett i 1935 års förslag synes i huvudsak tillfredsställande. En viss omredigering av stadgandet har emellertid företagits i syfte att göra det mera överskådligt. Såsom de sakkunniga framhållit torde sekretessen böra givas den omfattning att alla personer som i polis- och åkla-

garehandlingar omförmälas bliva skyddade. I den mån något ur dessa handlingar inflyter i domstols protokoll, blir det på grund av regeln i 36 § offentligt, där ej domstolen förordnar om hemlighållande av protokollet. Då genom denna paragraf är avsett att skydda även personliga förhållanden, synes sekretesstiden — eller egentligen maximitiden för sekretess — böra sättas till 70 år.

I anledning av generaltullstyrelsens anmärkning har paragrafen formulerats så, att den avser handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller allmän åklagares verksamhet. I tullmyndighet inbegripes tullåklagare.

11 §.

Denna paragraf reglerar sekretesskyddet för det allmänna straffregistret och vissa närstående handlingar.

I gällande tryckfrihetsförordning, und. 13, stadgas att utdrag av det i riket inrättade straffregister ej må meddelas i vidsträcktare mån än som föranledes av lag stiftad i den ordning 87 § regeringsformen stadgar. I lagen om straffregister regleras uttömmande i vad mån såväl myndigheter som enskilda äga erhålla utdrag av registret. Motsvarighet till nämnda bestämmelse i tryckfrihetsförordningen upptogs i 1927 års förslag, mom. 14, därvid utmärktes att sekretessen avsåg icke blott utdrag ur straffregistret utan även själva anteckningarna i detsamma. I första stycket av förevarande paragraf nämns enligt 1935 års förslag uppgifter och anteckningar som tillhöra registret; det har ansetts obehövt att särskilt nämna utdrag ur registret, då dessa äro att anse som avskrifter av uppgifterna eller anteckningarna och därmed falla under sekretesskyddet. Angående de fall och den ordning i vilken utlämnande skall ske hänvisas enligt förslaget direkt till lagen om straffregister.

Enligt 1935 års förslag skola i andra och tredje styckena av förevarande paragraf införas stadganden som ej äga motsvarighet i tidigare förslag. Andra stycket är föranlett därav att enligt konventioner med vissa främmande makter till svensk myndighet skall överlämnas meddelande, i regel i form av avskrift av utslag, angående svensk undersåte i det främmande landet ådömt straff. Dessa underrättelser samlas hos fångvårdsstyrelsen, och enligt Kungl. Maj:ts förordnande skall vid meddelande av fullständigt utdrag ur straffregistret rörande en person tillika meddelas uppgift om straffdom som han enligt dylik underrättelse ådragit sig. Efter framställning av fångvårdsstyrelsen har upptagits en bestämmelse att utslag eller underrättelser avseende svensk undersåte i utlandet ådömt straff, vilka i angiven ordning överlämnats till svensk myndighet, samt däröver förda minnesanteckningar ej må utlämnas i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer.

Tredje stycket av paragrafen avser hos myndighet förda särskilda minnesanteckningar angående straff och tillrättavisningar som ådömts eller tilldelats underlydande personal, vilka anteckningar ej heller skola få utlämnas i annat fall eller annan ordning än Konungen bestämmer. Detta stadgande har föranletts av krav som framförts från järnvägsstyrelsen och

generalpoststyrelsen med avseende å där förda anteckningar över bestraffningar samt från militärt håll och militieombudsmannen med avseende å militärt straffregister, straffjournaler och anteckningsböcker över tillrättavisningar. *Militieombudsmannen* påpekade i en framställning år 1933 de påtagliga olägenheterna av nu gällande bestämmelser, enligt vilka uppgifter i dylika handlingar utan inskränkning vore tillgängliga för offentligheten. Kännedom om meddelade bestraffningar och tillrättavisningar vore ägnad att försvåra möjligheten för manskap som haft anställning vid försvarsväsendet att därefter erhålla civilt arbete, vilket i sin tur alstrade modlöshet och missnöje hos den därav berörda kåren och kunde bidra till att framkalla motvilja mot försvarsväsendet. Beträffande nämnda handlingar borde därför enligt militieombudsmannens mening i fråga om offentlighet tillämpas i huvudsak samma regler som beträffande det civila straffregistret.

De sakkunniga anmärka att den föreslagna bestämmelsen formulerats så att den endast avser särskilt förda anteckningar över straff och tillrättavisningar, ej anteckningar därom som exempelvis kunna förekomma i någon personalakt, enär en så vidsträckt sekretess skulle kunna åsidosätta viktiga kontrollintressen. Myndigheterna hade genom stadgandet beretts möjlighet att anordna sekretesskydd för ifrågavarande anteckningar genom att icke verkställa dem annorstädes än i ett för ändamålet upplagt särskilt register.

De militära myndigheterna ha icke framställt någon anmärkning mot förslaget i sistberörda del men närmare utvecklat i vad mån ifrågavarande handlingar böra hemlighållas, vilket emellertid såsom framgår av den föreslagna bestämmelsen skall regleras i administrativ ordning. *Generaltullstyrelsen* anmärker att uttrycket 'särskilda minnesanteckningar' skulle kunna tydas såsom innefattande anteckningar å särskilda personalkort, varför styrelsen föreslår att uttrycket utbytes mot 'särskilt register'. Styrelsen erinrar även att hos styrelsen föres register över personer som dömts för smugglingsbrott, vilket register vore offentligt, men att styrelsen, då såvitt bekant någon olägenhet icke yppats därav, saknade anledning att ifrågasätta dess hemlighållande. *Länsstyrelsen i Stockholms län* omnämner att anteckningar om straff varom länsstyrelsen erhåller underrättelse enligt motorfordonsförordningen införas i körkortsregistret och där bliva offentliga, vilket länsstyrelsen finner lämpligt ur trafiksäkerhetssynpunkt. *Stadsarkivarien i Stockholm* erinrar att vid vissa större domstolar föres alfabetiskt register till brottmålsdiarierna, som vore i behov av ett lagstadgat skydd.

De sakkunnigas förslag synes i allt väsentligt kunna godtagas. Med anledning av vad generaltullstyrelsen anmärkt har i departementsförslaget uttrycket 'särskilda minnesanteckningar' i tredje stycket utbyts mot 'register', varjämte ett par andra obetydliga redaktionella jämkningar i paragrafen vidtagits. Såsom vederbörande myndigheter framhållit torde registret över personer som dömts för smugglingsbrott samt anteckningar i körkortsregistret om bestraffningar för brott mot motorfordonsförordningen icke böra un-

dandragas offentligheten. Ej heller de av stadsarkivarien i Stockholm omnämnda registren till brottmålsdiarier böra bliva hemliga.

12 §.

Denna paragraf, som motsvarar 13 § i 1935 års förslag, reglerar sekretessen för handlingar med avseende å fångvård och därmed närstående områden.

I gällande tryckfrihetsförordning finnes ingen sekretess stadgad på dessa områden. I 1927 års förslag, mom. 17, sammanfördes handlingar rörande fångvård med handlingar rörande hälso- och sjukvård, fattigvård, barnavård m. m., vilka senare i föreliggande förslag behandlas under 14 §.

Enligt 1935 års förslag äro bestämmelserna så avfattade att de omfatta handlingar icke blott rörande den egentliga fångvården samt rörande behandling av personer som intagits å uppfostringsanstalt eller å anstalt för återfallsförbrytare eller förminskat tillräkneliga förbrytare utan även rörande övervakning eller tillsyn av villkorligt dömda och villkorligt frigivna personer samt behandling eller tillsyn av dem som ådömts tvångsarbete. De sakkunniga framhålla att sekretessregeln i första hand åsyftar att skydda fångar och övriga ifrågavarande personer mot att i offentlighetens ljus få framdragna sina personliga förhållanden, sitt uppförande å anstalt m. m. Sekretessen skall också gälla endast vad som angår de enskilda personerna. De sakkunniga uttala emellertid att det ej syntes lämpligt att, såsom beträffande handlingar i sociala ärenden i övrigt (se 14 §), stadga att handlingar på förevarande område — vilket år 1927 föreslagits — skulle utlämnas med vederbörande enskildes, d. v. s. i regel en brottslings, samtycke eller då trygghet funnes att det ej missbrukades till hans skada eller förklenande. Dessa handlingar kunde innehålla sådant som om det bleve offentligt vore ägnat att försvåra myndigheternas verksamhet och bekämpandet av brottsligheten. I vissa fall, exempelvis med hänsyn till hjälpverksamheten för frigivna fångar och vetenskaplig forskning borde emellertid utlämnande ske. De sakkunniga hade icke funnit annan lösning av frågan om sekretessens närmare reglering stå till buds än att överlämna åt Konungen att med avvägande av olika hänsyn bestämma därom genom allmänna föreskrifter eller avgöranden i särskilda fall.

De i 1935 års förslag upptagna bestämmelserna, som torde böra godtagas, ha influtit i departementsförslaget allenast med den ändringen att sekretess-tiden här såsom i andra motsvarande fall höjts från 60 till 70 år.

13 §.

Denna paragraf motsvarar 12 § i 1935 års förslag och upptager sekretessbestämmelser rörande kyrkoböcker och därmed jämställda handlingar.

I gällande tryckfrihetsförordning upptogs redan vid dess tillkomst det alltjämt kvarstående stadgandet i ämnet, und. 9, att ingen må tillåtas att i andra fall än allmänna lagen och gällande författningar utstaka, meddela

eller till tryck utlämna utdrag av kyrkoböcker eller av andra själavården och kyrkodisciplinen rörande handlingar i vad de innehålla upplysning om enskild persons leverne och seder, såvitt de lända honom till skada eller förklenande. Senare har stadgandet kompletterats med förbud mot utlämnande av utdrag ur dylika handlingar i vad de innehålla upplysning huruvida enskild person ådragit sig straffpåföljd vilken utestänger från behörighet och rättigheter som omförmälas i 2 kap. 19 § strafflagen.

De i 1935 års förslag upptagna stadgandena i ämnet ansluta sig, såsom fallet i än högre grad var med de år 1927 under mom. 15 föreslagna, väsentligen till gällande rätt. Innebörden av förstnämnda förslag är i huvudsak följande. Bestämmelserna avse ej blott kyrkoböcker utan även folkregister och mantalsböcker, vilka föras i vissa städer, jämte handlingar som eljest röra själavården eller kyrkotukten. Såsom enligt gällande rätt skyddas endast det som rör enskild persons leverne och seder. Utlämnande skall ske, förutom då vederbörande enskilde därtill samtycker, när med hänsyn till de förhållanden under vilka det ifrågasättes trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses. Dessutom skall Konungen äga förordna om utlämnande. En maximitid av 60 år för sekretessens upprätthållande har stadgats. Utdrag utvisande huruvida någon ådragit sig påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen — sålunda ej blott utdrag därom att påföljd ådömts utan även utdrag därom att någon icke ådömts dylik — må enligt förslaget icke meddelas i annat fall än lag eller författning särskilt stadgar. På den grund att sekretess endast gäller för vad som länder enskild person till skada eller förklenande anses sekretessen enligt gällande rätt begränsad till dennes livstid. Då även enligt förslaget utlämnande skall ske, om det ej kan lända vederbörande enskilde till skada eller förklenande, skulle nämnda begränsning fortfarande komma att gälla. De sakkunniga ha övervägt att bereda skydd även för död mans minne men icke funnit tillräckliga skäl föreligga att härutinnan frångå gällande rätts ståndpunkt. De sakkunniga framhålla att anteckningar i kyrkoböcker angående enskildas privatliv efter hand blivit allt sällsyntare och att det torde vara anteckningar rörande fader- och moderskap till barn utom äktenskap, straffpåföljd och sinnessjukdom, för vilka alltjämt ett starkare behov av sekretess gör sig gällande.

Ur de inkomna yttrandena över förslaget må anmärkas att *riksarkivet* och åtskilliga *kyrkliga myndigheter* yrkat en förlängning av sekretesstiden, därvid förordats 70, 90 och 100 år. Från ett par håll förordas att denna tid skall räknas från vederbörande kyrkoboks avslutningsår, enär i böckerna ofta saknas datum för anteckningarna. Även har från några håll yrkats att sekretesskyddet icke skall upphöra så snart den person vars leverne och seder äro i fråga avlidit. *Riksarkivet* finner det sålunda icke tillfredsställande att en förklenande kyrkoboksanteckning om en person från hur sen tid som helst omedelbart efter hans fränfälle skulle kunna publiceras medan eljest dylika anteckningar vore skyddade mot missbruk. *Domkapitlet i Linköping* har yrkat att liksom med avseende å vissa handlingar i sociala

ärenden (se 14 §) skydd enligt förevarande lagrum beredes även för nära anhöriga till den som i handlingen avses. Samma yrkande framföres av *kyrkoherden i Västervik*. Denne gör även anmärkning därom att genom sekretessens hänförande till vad som rör enskildas leverne och seder knappast vore angivna alla de fall då sekretess vore önskvärd samt föreslår att sekretessen i stället liksom beträffande nämnda handlingar i sociala ärenden skall angivas avse vad som rör personliga förhållanden. Samme kyrkoherde påpekar att sekretessen bör omfatta även vissa sådana handlingar med uppgifter till införande i kyrkoböcker och folkregister vilka utväxlas mellan pastorsämbeten och andra folkbokföringsmyndigheter eller eljest till dem inkomma. *Domkapitlet i Linköping* ifrågasätter om icke genom förslaget en allt för ömtålig diskretionär prövningsrätt tillagts prästerna i fråga om kyrkoböckers utlämnande och anser det lyckligt om paragrafen kunde erhålla en mera preciserad lydelse. Även *Stockholms stads konsistorium* förordar en omarbetning av stadgandena i syfte att erhålla en klarare vägledning för hithörande frågors bedömande. *Domkapitlet i Visby* föreslår att för utlämnande av ifrågavarande anteckningar i kyrkoböcker skall erfordras tillstånd av domkapitlet eller i vissa fall av medicinalstyrelsen. *Domkapitlet i Växjö* framhåller att förbudet mot utlämnande av ifrågavarande anteckningar icke får göras så stelt att exempelvis vid förberedelser till ingående av äktenskap kontrahenternas berättigade krav på kännedom om varandra tillbakavisas. Därför borde ur lagtexten utgå orden 'till skada eller förklenande för den enskilde som avses'. *Domkapitlet i Lund* betonar att mycket ömtåliga fall kunna inträffa i fråga om huruvida kyrkoböcker skola utlämnas eller icke men finner att förslaget gör mer än förr utlämnandet till en diskretionssak, där pastor skyddas för eventuella efterräkningar. Domkapitlet anser den föreslagna paragrafen väl avfattad och giver den sin fulla anslutning. *Domprosten i Linköping* framhåller den stora omfattning i vilken numera pastorsämbetena anlitas för inhämtande av upplysningar om personer i kommersiellt och liknande syfte samt uttalar önskemål att dylikt missbruk må omöjliggöras genom laga bestämmelser. *Landsarkivarien i Vadstena* slutligen betonar svårigheten för landsarkiven att effektivt övervaka sekretessens iakttagande vid tillhandahållande av kyrkoböcker.

Det har syntts lämpligt att något omlägga bestämmelserna i förevarande paragraf, så att de komma i full överensstämmelse med stadgandena i 14 §. Sålunda har såsom förutsättning för sekretess angivits icke att handlingarna röra någons leverne och seder utan att de röra någons personliga förhållanden. Det måste nämligen vara en fördel att med avseende å alla bestämmelser som äro givna med hänsyn till privatlivets helgd samma uttryck användas. Såsom förutsättning för utlämnande av ifrågavarande handlingar i trots av sekretessföreskriften har angivits icke blott att trygghet kan anses vara för handen att det ej länder den enskilde vilkens personliga förhållanden avses till skada eller förklenande, utan även att det ej länder till skada eller förklenande för hans nära anhöriga. Yrkande om en sådan ändring har såsom

förut omtalats framställts från flera håll. Man torde icke kunna förneka det berättigade i att en avlidne persons nära anhöriga skyddas mot lidanden som för dem kunna uppkomma, om den avlidnes personliga förhållanden blottades. Detta torde gälla lika väl med avseende å nu ifrågavarande handlingar som med avseende å de i 14 § upptagna.

Den diskretionära prövning som ålagts prästerna i fråga om tillhandahållande av kyrkoböcker kan otvivelaktigt mången gång vara ömtålig och ansvarsfull. En sådan prövning torde emellertid allraminst kunna undvikas då det gäller kyrkoböcker, där det förekommer många anteckningar om personliga förhållanden samtidigt som ett starkt och berättigat offentlighetsintresse med avseende å dessa böcker finnes. Denna prövning torde i första hand böra åligga vederbörande pastor. Det må i anledning av vad som framkommit i yttrandena erinras, att utlämnande skall vägras endast om fara finnes för missbruk av erhållna upplysningar. Sålunda torde i regel kontrahenterna vid ett tillämnat äktenskap kunna anses berättigade att få del av upplysningar om varandra. Detta framgår i viss mån genom den i departementsförslaget företagna, förut vid den allmänna redogörelsen för sekretessreglernas konstruktion berörda ändringen i formuleringen av villkoren för utlämnande därhän, att det särskilt nämnts att vid prövning om trygghet mot skada eller förklenande är för handen hänsyn skall tagas till det ändamål för vilket handlingen åstundas.

Sekretesstiden har i överensstämmelse med de förut berörda allmänna grunderna i detta hänseende i departementsförslaget satts till 70 år.

I anledning av därom framställd anmärkning har avfattningen ändrats så att handlingar med uppgifter till kyrko- och folkbokföringen inbegripas under paragrafen.

Den i 1935 års förslag upptagna bestämmelsen att Konungen skall kunna förordna om utlämnande av handlingar som i denna paragraf avses har utslutits. De möjligheter till utlämnande som i övrigt föreslagits synas tillräckliga. Dessutom må erinras om Konungens allmänna befogenhet enligt 38 § att föreskriva utlämnande då någons rätt är därav beroende.

Vad slutligen angår det särskilda förbudet mot utlämnande av utdrag utvisande huruvida någon ådragit sig påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen anmärkes, att ett inom justitiedepartementet utarbetat förslag till lagändringar avseende avskaffande bland annat av sådan påföljd på min föredragning den 31 sistlidne januari av Kungl. Maj:t remitterats till lagrådet för granskning. Därest nämnda påföljd avskaffas, bör bestämmelsen i förevarande lagförslag utgå. Det synes ej behövt att, såsom vid förarbetena till förslaget om avskaffande av berörda påföljd ifrågasatts, bibehålla en dylik bestämmelse såvitt angår påföljd som enligt hittills gällande lag ådömts. Anteckningar att sådan påföljd ådömts äro underkastade de allmänna sekretessreglerna i denna paragraf, och man synes ej behöva frukta att sedan påföljden avskaffats utdrag skola begäras därom att sådan påföljd icke blivit ådömd under den tid då så kunde ske. Bestämmelsen i fråga har därför utslutits.

14 §.

Denna paragraf reglerar sekretessen för handlingar i vad som med en gemensam beteckning torde kunna kallas sociala ärenden.

I gällande tryckfrihetsförordning finnas endast några spridda specialstadganden på detta område, som i 1935 års förslag efter förebild från 1912 och 1927 års utredningar erhållit enhetlig reglering. I 1927 års förslag, mom. 17, upptogs jämte ifrågavarande handlingar även fångvårdshandlingar, vilka nu hänförs till särskild paragraf (12 §). Å andra sidan upptogs i särskilt lagrum, mom. 16, vissa handlingar i mål och ärenden som avses i giftermålsbalken, vilka handlingar nu medtagits i förevarande paragraf.

Till motivering av ett gemensamt stadgande för handlingar i sociala ärenden har i 1935 års betänkande anförts, att det visserligen torde stå fast att man inom detta vidsträckta område stode inför situationer som med hänsyn till offentlighetens och sekretessens avvägning vore att bedöma på mycket olika sätt. Men vid närmare undersökning kunde man icke undgå att finna, att en ur sådana synpunkter företagen differentiering av reglerna skulle stöta på svårigheter. En dylik differentiering kunde sålunda näppeligen företagas efter de olika områdena för det allmännas verksamhet, då å ena sidan inom ett och samma förvaltningsområde frågan om offentlighet och sekretess ofta vore att bedöma olika för olika fall och å andra sidan inom skilda sådana områden mången gång alldeles enahanda synpunkter borde anläggas. Ett ytterligare skäl för åstadkommande av så vitt möjligt enhetliga bestämmelser vore att det för myndigheter, verkamma på olika områden som måhända icke alltid kunde klart särhållas från varandra, vore en stor fördel att överallt kunna tillämpa enahanda regler.

Enligt 1935 års förslag skall sekretessen gälla i vad handlingarna i fråga angå 'enskilds sjukdom eller hans personliga förhållanden i övrigt', varmed icke lärers ha avsetts någon saklig olikhet i förhållande till 1927 års förslag, som härutinnan endast nämnde 'enskildas personliga förhållanden'. I motiven till sistnämnda förslag framhölls, att det visserligen ur vissa synpunkter kunde vara tilltalande att i lagen närmare angiva vad med personliga förhållanden borde förstås, t. ex. genom att angiva uppgifter om hälsotillstånd, leverne och seder, familjeförhållanden o. s. v., men med hänsyn till svårigheten att giva en uttömmande och i övrigt tillfredsställande bestämning hade förslaget stannat vid nämnda formulering, som redan kommit till användning i gällande tryckfrihetsförordning (und. 14).

Såsom i den föregående redogörelsen anmärkts är sekretessen på förevarande områden enligt 1935 års förslag icke ovillkorlig. Dels skall handling utlämnas till den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses och med hans samtycke också till andra, dels skall utlämnande även utan sådant samtycke ske, om trygghet kan anses för handen att utlämnandet ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för honom eller hans nära anhöriga, därvid vissa förbehåll må knytas till utlämnandet för vinnande av sådan trygghet. Dessutom skall Konungen äga obegränsad rätt att förordna

om utlämnande. Sekretesstiden har som förut omnämnts satts till 60 år. Rörande vissa speciella skärpningar och inskränkningar i sekretessen i förhållande till vad av dessa regler framgår blir tillfälle att återkomma, sedan först närmare angivits de handlingar på förevarande område vilka enligt 1935 års förslag bliva underkastade sekretess.

Den första grupp av handlingar som däri upptages avser sådana, vilka av läkare eller hos medicinalstyrelsen eller på läkares eller styrelsens föranstaltande upprättats till utredning i mål eller ärende hos domstol eller i ärende som avses i giftermålsbalken. Såvitt angår i dylik ordning upprättade handlingar i mål och ärenden som avses i giftermålsbalken, finnes nu i tryckfrihetsförordningen en sekretessbestämmelse i und. 10. Den föreslagna ändringen innebär att bestämmelsen utvidgats att avse även handlingar som upprättats i angiven ordning till utredning i andra mål och ärenden hos domstol än sådana som avses i giftermålsbalken.

Den andra gruppen handlingar i denna paragraf omfattar enligt 1935 års förslag handlingar i ärenden rörande hälsovård och sjukvård. Härutinnan finnes i nuvarande tryckfrihetsförordning endast en bestämmelse, und. 12, om vissa handlingar vilka inkommit till eller upprättats hos statliga myndigheter i ärenden som avses i lagen om åtgärder mot utbredning av könsjukdomar. Denna sekretessbestämmelse infördes år 1921 i samband med tillkomsten av sistnämnda lag. Såväl dessförrinnan som senare ha upprepade förslag framlagts om en mera allmän handlingssekretess på förevarande område. Vid antagande av gällande sinnessjuklag år 1929 framhöll riksdagen önskvärdheten av att frågan om förbud mot offentliggörande av handlingar rörande sjukvård vunno en tillfredsställande lösning vid det pågående arbetet på en reform av tryckfrihetsförordningen. — De sakkunniga ha i motiven anført att sekretessen syntes böra omfatta handlingar i ärenden rörande såväl allmän som enskild sjukvård, vilka kunde förekomma hos myndigheter, samt att under stadgandet otvetydigt fölle den militära sjukvården, om vars skyddande i ifrågavarande hänseende militieombudsmannen gjort framställning år 1933, ävensom pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet.

Den tredje gruppen utgöres av handlingar i ärenden rörande riks försäkringsanstaltens och försäkringsrådets verksamhet. I tryckfrihetsförordningen finnes nu en år 1918 införd sekretessbestämmelse, und. 14, som avser nämnda myndigheters handlingar, bland annat såvitt de röra enskildas personliga förhållanden. I 1927 års förslag angavs i stället handlingar rörande försäkring mot olycksfall i arbete. Den år 1935 föreslagna formuleringen motiveras med att riks försäkringsanstaltens verksamhet omfattar även andra grenar än dylik försäkring, där motsvarande behov av sekretess föreläge.

Såsom en fjärde grupp ha upptagits handlingar i ärenden rörande fattigvård, samhällets barnavård eller ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds eller barnavårdsmäns verksamhet. Handlingar på dessa områden åtnjuta icke för närvarande något skydd mot offentliggörande. Handlingar rörande fattigvård och barnavård upptogs både i 1912 och 1927 års för-

slag. Enligt sistnämnda förslag skulle emellertid med hänsyn till det starka kontrollintresset på dessa områden sekretess gälla endast såvitt handlingarna funnes hos kommunalmyndighet. Denna inskränkning av sekretessen har icke upprätthållits i 1935 års förslag, enär enligt vad de sakkunniga uttala samma intresse av sekretess torde föreligga hos vilken myndighet en handling än funnes samt kontrollbehovet ej torde vara större med avseende å handlingar hos statsmyndigheterna, snarare tvärtom.

Den femte gruppen handlingar utgör sådana som röra rätt för enskilda att inköpa alkoholhaltiga drycker, behandling av alkoholister eller nykterhetsnämnds verksamhet i övrigt. Gällande tryckfrihetsförordning innehåller en sekretessbestämmelse i und. 10 med avseende å till Konungens befallningshavande eller Konungen inkomna handlingar i ärende om intagande å allmän anstalt för vård av alkoholister samt läkares utlåtande och koncept i sådant ärende. I 1927 års utredning angåvos handlingar i ärenden rörande behandling av alkoholister såsom föremål för sekretess. Med den år 1935 tillagda kategorien handlingar rörande rätt att inköpa alkoholhaltiga drycker ha närmast avsetts framställningar hos kontrollstyrelsen med anledning av detaljhandelsbolagens beslut i dylika frågor och därtill hörande handlingar.

Slutligen har i 1935 års förslag såsom en sjätte grupp upptagits handlingar rörande kontroll å utlännningar som här i riket vistas eller hit söka tillträde, om vilka handlingar intet stadgas i gällande rätt. I 1927 års förslag inrymdes dessa handlingar i en bestämmelse om sekretess å handlingar rörande personlig övervakning av enskilda. I motiven till 1935 års förslag framhålles, att i ärenden rörande kontroll å utlännningar ofta företagas sådana undersökningar angående utländska undersåtars och svenska arbetsgivares förhållanden vilka icke borde bli offentliga.

De sålunda föreslagna sekretessbestämmelserna skola icke ha tillämpning å myndighets beslut som särskilt utfärdats eller i protokoll upptagits, där ej fråga är om nykterhetsnämnds beslut och beslut i ärende rörande tillämpningen av lagen om åtgärder mot utbredning av könssjukdomar. Den offentliga kontrollen skulle, enligt vad sakkunniga härutinnan anför, kunna lida obehörigt förfång, därest dylika beslut generellt hänfördes under sekretessen.

Såsom förut antytts har i 1935 års förslag sekretessen på vissa punkter skärpts så till vida, att handling ej skall få utlämnas ens till den vilkens personliga förhållanden handlingen rör. Detta skall enligt paragrafens tredje stycke, första punkten, vara fallet, då handlingen angår någons intagning å anstalt eller inrättning eller någons vård eller behandling därstädes eller eljest av läkare, och grundad anledning finnes att antaga att genom utlämnande ändamålet med vården eller behandlingen skulle motverkas eller eljest allvarlig olägenhet uppstå, varmed enligt motiven främst åsyftas att fara för annans personliga säkerhet skulle uppstå. De sakkunniga ha framhållit, att denna bestämmelse torde i huvudsak stämma väl överens med den som för ett specialområde, nämligen för kommunala sinnessjukhus, meddelats i stadgan angående sinnessjukvården i riket den 19 september 1929, § 108. Denna av Konungen i administrativ ordning utfärdade stadga är i förevarande punkt

avfattad i överensstämmelse med förslag av 1926 års sinnessjuksakkunniga (statens off. utredn. 1928: 18), vilka ansett kommunala handlingar icke falla under gällande tryckfrihetsförordnings bestämmelser. I nämnda paragraf av sinnessjukstadgan föreskrives, förutom att domstol, åklagare och offentlig myndighet skall äga tillgång till handlingar å kommunala sinnessjukhus, jämväl att förmyndare eller god man för där intagen person ävensom anhörig till sådan skall få taga del därav, i den mån sjukvårdsläkaren finner det kunna ske utan olägenhet, samt att exspektant eller den som är eller varit intagen å sådant sinnessjukhus ej må förvägras tillgång till honom rörande handlingar, i den mån det ej är uppenbart att det skulle vara till men för honom eller kunna medföra fara för annans personliga säkerhet.

Vidare innehåller 1935 års förslag i andra punkten av paragrafens tredje stycke, att åtgång till handling utvisande vem som gjort anmälan till barnavårdsnämnd eller nykterhetsnämnd eller vem som eljest lämnat upplysningar till sådan nämnd skall kunna vägras, därest anmälan eller upplysningarna icke varit uppenbart ogrundade och grundad anledning finnes att antaga, att den om vilken anmälan gjorts eller upplysningarna lämnats kommer att missbruka genom utlämnande erhållen kännedom i berörda hänseende. Denna bestämmelse har föreslagits i anledning av vad som framhållits av socialstyrelsen och vissa barnavårdsnämnder angående faran för att den som blivit anmäld för alkoholmissbruk eller vanvård av barn beginge våldsdåd mot anmälaren eller mot sin familj eller eljest utsatte dem för trakasserier.

De sakkunniga ha funnit sekretessbehovet i de fall som angivits i tredje stycket av paragrafen äga sådan styrka, att den enskilde här icke ens borde äga den rätt att utfå handlingar som eljest tillkomme part, varför undantag för dessa fall gjorts i 38 § i sakkunnigförslaget (39 § i departementsförslaget).

I yttrandena över 1935 års förslag har i allmänhet yppats tillfredsställelse med de föreslagna stadgandena i stort sett, ehuru åtskilliga detaljanmärkningar framställts.

Medicinalstyrelsen anför att paragrafen enligt styrelsens mening i väsentliga delar innebär påtagliga förbättringar i förhållande till gällande rätt, därvid styrelsen särskilt framhåller det skydd som beretts handlingar rörande hälso- och sjukvård. Genom bestämmelsen att utlämnande skall ske, därest trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen beröras, vunnas möjlighet att tillgodose det legitima behovet av dylika handlingars tillhandahållande.

Centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund framhåller den synnerliga vikten av att handlingar rörande enskild persons sjukdom, speciellt sinnessjukdom, icke i oträngt mål meddelas obehöriga. Bestämmelserna i 1929 års sinnessjukstadga för kommunala sinnessjukhus syntes på ett lyckligt sätt tillgodose detta intresse samtidigt som de gjorde handlingarna tillgängliga för myndigheter och behöriga enskilda. Sakkunnigförslaget av år 1935 innebure en betydande förbättring av situationen för de statliga sinnessjukhusen, beträffande vilkas handlingar några bestämmelser i förevarande hänseende icke funnes, men en icke oväsentlig försämring så vitt anginge de kommunala sinnessjukhusen. De villkor för utlämnande som i förslaget uppställdes lämnade endast ett högst ofullständigt skydd mot obe-

hörigas nyfikenhet. Förslaget innebure även att den relativa sekretess, som hittills åtminstone enligt praxis varit beskärd de vanliga sjukhusens journaler, i mycket stor utsträckning uppgåves. Det låge i öppen dag att åtskilliga av de detaljer angående sjukdomars förhistoria och det aktuella sjukdomstillståndet som patienter i förtroende meddelade sjukhusläkaren vore av den art, att de av den sjuke skulle hemlighållits, om han räknat med möjligheten att de när som helst skulle löpa risken att bli tillgängliga för envar. Lika otvivelaktigt vore, att ett sådant förhållande många gånger kunde innebära stora nackdelar för ett framgångsrikt försök att råda bot för sjukdomen. Förslaget kunde medföra att tjänsteläkare underlåte att sig till minnes anteckna omständigheter, vilkas offentliggörande kunde bli patienten till förfång. Centralstyrelsen hemställde därför om sådan ändring i förslaget, att läkares anteckningar om patienter, fränsett de tillfällen då ett allmänligt samhällets trygghetsintresse annorlunda påfordrade, genomgående bleve att betrakta såsom hemliga.

Länsstyrelsen och landstingets förvaltningsutskott i Skaraborgs län ifrågasätta, om icke paragrafen erhållit en alltför generell avfattning som kunde vålla svårigheter vid tillämpningen. Länsstyrelsen ifrågasätter särskilt, om icke paragrafen borde jämkas till överensstämmelse med vad i sjukhusstadgan föreskrives rörande lasarettsläkares skyldighet att avgiva intyg.

Pressorganisationerna yrka att ur den blivande lagen skall utgå bestämmelsen att åtgång till handling rörande någons intagning å anstalt eller inrättning eller vård eller behandling därstädes eller eljest av läkare i vissa fall skall kunna vägras, även då enligt de föregående reglerna i paragrafen utlämning skulle ske. Genom detta stadgande komme nämligen offentligheten att orimligt starkt inskränkas, då det gällde handlingar rörande i synnerhet såsom sinnessjuka ansedda personers intagande å vårdanstalt. Av lika stort intresse som det vore att publiciteten i fråga om dylika personers förhållanden icke missbrukades, av lika stor vikt vore det att vederbörande läkares uppfattning icke under alla omständigheter bleve den avgörande i fråga om sådana handlingars utlämnande, men det syntes tydligt att genom den föreslagna bestämmelsen föga eller ingen möjlighet skulle finnas att gentemot läkares uppfattning hävda offentlighetskravet även i fall då detta kunde vara synnerligen befogat. Detta måste sägas utan att avsikten vore att därmed uttala något misstroende mot läkarna, vilkas ofta svåra ställning i dylika fall pressorganisationerna till fullo insåge.

Riksförsäkringsanstalten har motsatt sig att sjukdom särskilt nämndes jämte personliga förhållanden i övrigt vid bestämningen av det som enligt förevarande paragraf skall betinga sekretess. Riksförsäkringsanstalten hänvisar härvidlag till vad som förekommit vid tillkomsten av undantaget i gällande tryckfrihetsförordning angående riksförsäkringsanstaltens och försäkringsrådets handlingar, vilka äro underkastade sekretess bland annat 'såvitt de röra enskildas personliga förhållanden'. Detta undantag hade tillkommit efter en framställning av riksförsäkringsanstalten, däri framhållits att läkarbetyg, som ingåves till anstalten för erhållande av ersättning, samt uppgifter i övrigt, som inkomme för en ersättningsfrågas bedömande, syntes kunna undantagas från de handlingar till vilka allmänheten hade fri tillgång. I dessa läkarbetyg och meddelanden måste nämligen underfundom lämnas utredning om den skadade tillstånd före olyckstillfället, huruvida han lede av följderna av alkoholmissbruk samt rörande den skadades ärftliga belastning, levnadssätt, föregående sjukdomar m. m. Det vore tydligt att dylika upplysningar om en sjuk persons mera intima förhållanden icke borde få komma till utomståendes kännedom. I anledning

av nämnda framställning hade proposition i frågan (nr 262 år 1917) förelagts riksdagen, som med en ändring i fråga om sekretesstiden antog propositionen. Konstitutionsutskottet hade i sitt utlåtande framhållit bland annat, att det i föreliggande fall gällde meddelanden angående den av olycksfall skadades levnadssätt före olyckstillfället och de föregående sjukdomar han genomgått, om han lidit av följderna av alkoholmissbruk eller vore ärftligt belastad m. m. Enligt riks försäkringsanstaltens mening kunde läkarintyg och andra handlingar rörande själva den skada för vilken ersättning begärdes i regel ej anses angå den skadades personliga förhållanden och sålunda enligt gällande rätt ej vara föremål för sekretess. Däremot skulle dessa handlingar enligt den föreslagna lydelsen av förevarande paragraf komma att hänföras under densamma, varigenom det komme att åligga riks försäkringsanstalten att, för varje gång en sådan handling utlämnande ifrågasattes, undersöka huruvida det kunde ske utan fara för att det bleve missbrukat till skada eller förklenande för den som i handlingen avsåges eller för hans nära anhöriga. Det vore emellertid överflödigt och olämpligt att anstalten skulle behöva företaga sådana undersökningar. — Slutligen har riks försäkringsanstalten yrkat, att det föreslagna stadgandet om undantag från sekretessen i fråga om beslut som särskilt utfärdats eller i protokoll upptagits icke gjordes tillämpligt å anstaltens beslut, vilka enligt gällande rätt kunde hållas hemliga då de anginge någons personliga förhållanden.

Pensionsstyrelsen framhåller, att det behov av sekretess för läkarintyg som genom förslaget tillgodosetts såvitt anginge styrelsens sjukvårdande verksamhet i viss om och mindre mån gällde även i ärenden rörande beviljande av pension, där i stor omfattning förekomme läkarutlåtanden för utvärderande av graden av pensionssökandes arbetsförmåga. Vidare ifrågasätter styrelsen huruvida icke de skäl som föranlett de sakkunniga att från offentlighetsregeln i visst avseende undantaga riks försäkringsanstaltens och försäkringsrådets verksamhet, fattigvård, samhällets barnavård m. m. åtminstone delvis talade för att även pensionsförsäkringens hela verksamhet i vad anginge enskilds sjukdom eller hans personliga förhållanden i övrigt på samma sätt borde undantagas från offentligheten. Om också styrelsen, ehuru med tvekan, ansåge sig böra avstå från tanken på en så långt gående utvidgning av stadgandet, ville styrelsen emellertid framhålla önskvärdheten av att detsamma i varje fall kompletterades med föreskrift om förbud mot utlämnande av handlingar som av läkare upprättades i ärenden rörande folkpension.

Statens inspektör för fattigvård och barnavård finner bestämmelserna i denna paragraf vara av synnerligen stort värde, men ifrågasätter likväl, om enskildas intresse av sekretess rörande personliga förhållanden blivit tillfyllest tillgodosett. Genom bestämmelsen om att utlämnande skall ske, då trygghet finnes att det ej länder till skada eller förklenande, överlämnades i många fall avgörandet om en handling skulle utlämnas eller icke till kommunal myndighet, d. v. s. i regel viss enskild person, utan möjlighet för den som hade intresse för handlingens hemlighållande att påverka beslutet eller erhålla någon ändring i detsamma. Genom denna bestämmelse kunde värdet för den enskilde av den föreslagna sekretessen i det särskilda fallet göras alldeles illusorisk. Det torde mången gång ställa sig svårt för vederbörande myndighet att, om också viljan vore god, helt sätta sig in i den enskildes bevekelsegrunder och att beräkna följderna av handlingens utlämnande. Om icke bestämmelsen finge utgå, borde i varje fall föreskrivas skyldighet att vid fråga om utlämnande inhämta yttrande från den enskilde som kunde

hava intresse av handlingens hemlighållande; och denne borde även tillerkännas klagorätt.

Socialstyrelsen anser att med handlingar vilka enligt denna paragraf skulle åtnjuta sekretesskydd torde böra likställas handlingar i ärenden rörande statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet. Det syntes visserligen oförbehållsamt kunna erkännas, att dessa ärendens vikt gjorde det angeläget att de ej omgärdades med ett sådant skydd mot offentlighet, varigenom allmänheten betoges möjlighet att följa de statliga och kommunala organens politik i ifrågavarande avseende. Detta syntes emellertid icke utgöra tillräcklig anledning att på detta område frångå den av de sakkunniga i övrigt upprätthållna principen, att enskilda medborgares rent personliga förhållanden icke borde kunna till skada för vederbörande och utan dennes samtycke prisgivas åt offentligheten.

Statens arbetslöshetskommission framställer samma yrkande som socialstyrelsen, därvid anförts att inom arbetslöshetskommittéernas verksamhet liksom inom fattigvården och arbetsförmedlingsverksamheten förekomme uppgifter rörande enskildas personliga förhållanden vilka rimligen borde undandragas offentligheten.

Stadsfullmäktige i Stockholm, magistraten och stadsfullmäktige i Borås och i Karlskrona, magistraten i Landskrona och stadsfullmäktige i Eslöv ha likaledes ansett önskvärt att sekretessen utsträckes till ifrågavarande handlingar.

Länsstyrelsen i Uppsala län understryker att särskilt beträffande barnavårdsnämndernas och nykterhetsnämndernas verksamhet ett bestämt behov av sekretess framträtt. Den hittillsvarande bristen i detta hänseende hade otvivelaktigt vållat svårigheter och stora personliga obehag framför allt för nämndernas ordförande. Understundom torde denna brist t. o. m. ha förhindrat åtgärder som eljest varit påkallade. — Beträffande det samtycke till utlämnande av handling som i handlingen avsedd person kunde lämna, har länsstyrelsen ifrågasatt, om icke målsman eller förmyndare borde likställas med denna person själv såvitt angår minderåriga eller psykiskt sjuka. — Länsstyrelsen anmärker vidare, att genom de föreslagna bestämmelserna att i vissa fall handlingar skulle kunna vägras även dem vilkas personliga förhållanden däri berördes, torde ha avsetts att förebygga att familjemedlemmar eller personer, vilka eljest stode i nära förhållande till den som skulle bliva föremål för ifrågasatt behandling, bleve utsatta för trakasserier eller förföljelser. Denna synpunkt hade enligt vad erfarenheten visat stor betydelse, men den hade icke kommit till synes i lagtextens avfattning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det föreslagna sekretesskyddet för läkarutlåtanden och dylika handlingar i mål och ärenden hos domstol borde utsträckas att gälla även i mål hos länsstyrelse, t. ex. i mål rörande behandling av lösdrivare. Länsstyrelsen anmärker även att länsstyrelsens utslag eller beslut i mål angående behandling av alkoholister borde åtnjuta sekretesskydd i likhet med nykterhetsnämnds beslut.

Stadsfullmäktige i Stockholm göra motsvarande anmärkning med avseende å barnavårdsnämnds beslut.

Landsfogden i Kronobergs län ifrågasätter skydd för läkarutlåtanden och dylika handlingar som upprättats på föranstaltande av polismyndighet och ej omfattades av sekretessbestämmelsen i 10 §, t. ex. obduktionsprotokoll rörande personer som förolyckats eller själva tagit sig av daga. Vidare framhåller landsfogden att det särskilda sekretesskyddet för handlingar utvisande vem som gjort anmälan till barnavårdsnämnd eller nykterhetsnämnd eller eljest lämnat upplysningar till sådan nämnd borde utsträckas att gälla även handlingar utvisande vem som gjort anmälan eller lämnat upplysningar till polismyndighet i ärenden rörande omhändertagande av alkoholister.

Kommerskollegium förordar en av *Sveriges redareförening* m. fl. institutioner på sjöfartens område gjord hemställan att mönstringsliggare i den mån de avse enskilda personer erhålla sekretesskydd. Från vissa håll föreslås därvid att skydd skulle beredas enligt förevarande paragraf, från andra håll att ifrågavarande handlingar jämfördes med handlingar rörande arbetsförmedling. Den föreslagna sekretessen motiveras väsentligen därmed, att det plägade förekomma att uppgifter begärdes angående vilka personer som på mönstrats fartyg under pågående arbetskonflikter, vilka personer sedan utsattes för förföljelser. Från några av de berörda institutionerna ifrågasattes sekretesskydd för sjömanshusens handlingar överhuvud, enär dessa, t. ex. i frågor om understöd åt sjömän eller deras anhöriga, kunde innehålla upplysningar om personliga förhållanden som eljest skulle bli skyddade enligt förevarande paragraf.

Riksräkenskapsverket har ifrågasatt sekretesskydd enligt förevarande paragraf för de räkenskaper vilka skola föras vid statens verk och myndigheter över avlöningsmedel som äro föremål för införsel.

Sakkunnigförslaget synes i huvudsak väl avvägt och har också såsom framgår i stort sett vunnit bifall av de hörda myndigheterna och korporationerna, om än åtskilliga detaljanmärkningar framställts, vilka i en del fall torde böra föranleda jämkningar i förslaget.

Någon mera tillfredsställande metod torde ej kunna utfinnas för sekretessens reglering på ifrågavarande områden än den av de sakkunniga härutinnan föreslagna att angiva vissa större förvaltningsområden på vilka sekretess skall råda, men samtidigt begränsa denna till det som rör enskildas personliga förhållanden samt föreskriva skyldighet att utlämna handling, då den vilkens förhållanden äro i fråga därtill samtycker eller då trygghet kan anses vara för handen att utlämnande ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för honom eller hans nära anhöriga.

I anledning av riksförsäkringsanstaltens anmärkning har i departementsförslaget som förutsättning för sekretess angivits endast att det skall vara fråga om 'enskilds personliga förhållanden', ej 'enskilds sjukdom eller hans personliga förhållanden i övrigt'. Någon väsentlig saklig förändring torde detta emellertid knappast innebära. Visserligen synes man — bland annat med hänsyn till förarbetena till det gällande undantaget från offentlighetsregeln med avseende å riksförsäkringsanstaltens och försäkringsrådets handlingar — böra medgiva att ej allt som rör sjukdom obetingat skall anses avse personliga förhållanden, men på grund av klausulen om utlämnande då det ej kan lända till vederbörandes skada eller förklenande torde tillämpningen av sekretessbestämmelsen bli ungefär densamma vare sig sjukdom särskilt nämnes eller icke.

Vad angår sistnämnda klausul äro skälen för densamma angivna redan vid den allmänna översikten över sekretessreglernas konstruktion. Det må endast ytterligare framhållas, att vid fråga om handlingens utlämnande hänsyn skall tagas även till nära anhöriga till den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses, på grund varav bland annat sekretesskyddet icke behöver upphöra vid denne persons död. Detta synes tillfredsställande. Vad centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund med avseende å sjukvårdshandlingar

och statens inspektör för fattigvård och barnavård med avseende å handlingar hörande till hans verksamhetsområde anført av innebörd att ifrågavarande klausul skulle allvarligt minska värdet av hela sekretessen torde icke vara berättigat. Det lär icke behöva befaras, att läkarna respektive fattigvårds- och barnavårdsmyndigheterna, åtminstone med den formulering klausulen erhållit i departementsförslaget, skulle anse sig skyldiga eller berättigade att utlämna handling, då risk för obehörig användning av erhållna upplysningar föreligger.

Det synes ej lämpligt att såsom från ett håll ifrågasatts utmärka att samtycke till utlämnande i vissa fall skall kunna givas av förmyndare eller god man, utan synes frågan i vad mån så skall kunna ske böra lösas efter allmänna regler.

Den av de sakkunniga föreslagna bestämmelsen, att Konungen utan hinder av vad i paragrafen stadgats skulle äga förordna om utlämnande av ifrågavarande handlingar, har ansetts böra utgå, då den ej torde fylla något praktiskt ändamål och dessutom ej synes principiellt försvarlig.

Sekretesstiden föreslås såsom överallt där det gäller personliga förhållanden, på skäl för vilka redan förut redogjorts, höjd från år 1935 föreslagna 60 år till 70 år.

De förvaltningsområden på vilka sekretess enligt denna paragraf skall gälla torde såsom socialstyrelsen och arbetslöshetskommissionen föreslagit böra utökas med den statliga och statsunderstödda hjälpverksamheten vid arbetslöshet. Även härvidlag framträder, såsom dessa myndigheter framhållit, ett sekretessintresse fullkomligt motsvarande det som råder på fattigvårdens område. Och det kontrollintresse som påkallar offentlighet synes knappast starkare på det förra området än på det senare. Genom de föreslagna möjligheterna till utlämnande av handlingar trots sekretessregeln torde sistnämnda intresse i tillbörlig mån bliva tillgodosett. Det måste överhuvud anses önskvärt att på närbesläktade områden såvitt möjligt samma regler gälla. Främst ur denna synpunkt har departementsförslaget i denna paragraf även upptagit handlingar i ärenden rörande allmän pensionsförsäkring. Såsom pensionsstyrelsen framhållit tala åtminstone i viss utsträckning för sekretess på detta område samma skäl som gälla beträffande olycksfallsförsäkring, fattigvård m. m. Sekretessbehovet torde visserligen vara väsentligt mindre beträffande handlingar i pensionsförsäkringsärenden, men i den mån ömtåliga personliga förhållanden beröras i dessa handlingar, synas de böra vara skyddade i lika grad som handlingar i andra sociala ärenden. Någon kränkning av offentlighetsprincipen innebär naturligen icke pensionsförsäkringshandlingarnas hänförande under paragrafen, då trygghetsklausulen här kan erhålla desto vidsträcktare tillämpning. Genom den nu föreslagna lösningen undgår man särbestämmelse rörande läkarintyg i pensionsförsäkringsärenden, för vilka intyg pensionsstyrelsen begärt att sekretess i varje fall skulle anordnas.

Det synes riktigt att, som de sakkunniga föreslagit, i den allmänna kontrollens intresse från sekretess utesluta beslut som särskilt utfärdats eller i pro-

tokoll upptagits — dock med undantag för de särskilt ömtåliga fall som i förslaget angivits. Utöver dessa fall torde även på sätt Stockholms stadsfullmäktige framhållit barnavårdsnämnds beslut böra undandragas den obligatoriska offentligheten, enär i dessa beslut mången gång måste beröras personliga förhållanden som ej böra bliva bekanta. Däremot torde ej vara nödvändigt att undantaga länsstyrelses beslut rörande alkoholistvård, såsom av en länsstyrelse yrkats, ej heller torde något framträdande behov av sekretess för riksförsäkringsanstaltens beslut förefinnas.

Bestämmelser som inskränka utlämningskyldigheten utöver vad enligt nu angivna regler skulle gälla torde böra upptagas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget. Med stadgandena i tredje stycket första punkten avses främst att förebygga den risk som stundom föreligger att sinnessjuka och alkoholister begå våldshandlingar mot personer — anhöriga eller läkare — som gjort uttalanden rörande deras tillstånd eller dylikt, då fråga är om anstaltsvård eller annan behandling. Ehuru offentlighetsintresset här är starkt, torde det icke vara tillrådligt att som pressorganisationerna hemställt låta den föreslagna bestämmelsen utgå. Det må särskilt betonas att genom den nya sinnessjuklagen sådana garantier mot obehörig internering av såsom sinnessjuka ansedda personer skapats, att intresset av sinnessjukhandlingars offentlighet ur denna synpunkt icke kan anses lika stort som tidigare. Dock torde en viss modifikation i förslaget böra göras. Såsom förutsättning för att handling skall kunna hemlighållas enligt denna punkt har sålunda i departementsförslaget angivits, i stället för att allvarlig olägenhet kan uppstå, att någons personliga säkerhet kan sättas i fara. Mot den förra bestämningen synes nämligen med skäl kunna anmärkas att den är väl obestämd och vidsträckt. Genom den senare bestämningen bringas stadgandet i nära överensstämmelse med vad som enligt sinnessjukstadgan i förevarande hänseende redan gäller beträffande handlingar å kommunala sinnessjukhus. I andra punkten av tredje stycket ha villkoren för stadgandets tillämpning på motsvarande sätt preciserats, i det att som förutsättning för att utlämnande skall få vägras angivits, att grundad anledning finnes att antaga att den om vilken anmälan gjorts eller upplysningar lämnats kommer att *till skada för annan person* missbruka erhållen kännedom om vem som avgivit anmälningen eller upplysningarna. Å andra sidan har icke upptagits att utlämnande finge vägras enligt denna punkt endast om anmälan eller upplysningarna varit uppenbart ogrundade. En dylik begränsning synes i detta sammanhang mindre lämplig. Med beaktande av därom gjord anmärkning har andra punkten avfattats så, att därunder falla anmälningar och upplysningar i ärenden angående barnavård, ungdomsskydd och behandling av alkoholister, även då handlingarna inkomma till länsstyrelse eller annan polismyndighet.

De yrkanden om sekretess jämlikt denna paragraf beträffande ytterligare vissa begränsade områden, vilka framkommit i yttrandena, torde ej representera sekretessbehov av den styrka att de böra lagfästas. Vissa i yttran-

dena anförda synpunkter av mera allmän räckvidd kunna här icke upptagas till behandling.

I paragrafen har upptagits en bestämmelse om sekretess för de socialregister vilka enligt den i år antagna lagen om socialregister skola föras i kommunerna. Denna lag anger i vilka fall upplysningar ur socialregistret skola lämnas. Chefen för socialdepartementet anförde i motiveringen till bestämmelserna härom, att uppgifter ur registret icke syntes böra lämnas eller detsamma över huvud vara tillgängligt i andra fall än de i lagen angivna (se proposition nr 3 med förslag till lag om socialregister sid. 18). I förevarande paragraf har ansetts böra föreskrivas, att uppgifter och anteckningar tillhörande socialregistren ej må utlämnas i vidare mån än som följer av lagen om socialregister.

15 §.

I denna paragraf gives skydd för överförmyndares handlingar i vad de angå enskildas ekonomiska förhållanden. Motsvarande bestämmelse saknas i gällande rätt och 1927 års förslag men upptogs i 1935 års förslag, 15 §, där det stadgas att ifrågavarande handlingar ej må utlämnas förrän efter 25 år i vidare mån än i lagen om förmynderskap föreskrives.

I 10 kap. 6 § förmynderskapslagen stadgas att omyndig, om han fyllt 16 år, må taga del av de räkningar och andra handlingar rörande förmynderskapet som förvaras hos överförmyndaren samt att enahanda rätt tillkommer den omyndiges make och närmaste fränder. Lagberedningen, som i sitt förslag till förmynderskapslag utformade detta stadgande, framhöll att det förutsatte att ifrågavarande handlingar icke enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser vore att anse som allmänna handlingar. Det vore av största vikt att förteckningar över omyndigs egendom samt års- och slutredovisningar, vilka avsåge att giva en detaljerad inblick i en omyndigs ekonomiska förhållanden, förbleve undandragna offentligheten. Detsamma gällde i viss mån vissa andra av lagberedningen angivna handlingar.

Vid granskning av lagberedningens förslag fann emellertid lagrådet enhälligt att överförmyndares handlingar måste anses falla under tryckfrihetsförordningens regler i § 2 mom. 4. Två av lagrådets ledamöter funno övervägande skäl tala för att de i 10 kap. 6 § förmynderskapslagen upptagna handlingarna bleve undandragna offentligheten och ansågo följaktligen att bestämmelse härom borde införas i tryckfrihetsförordningen. De två övriga av lagrådets ledamöter åter ansågo, särskilt vid jämförelse med bouppteckningar, anledning ej förekomma till ändring i tryckfrihetsförordningen och hemställde på grund härav att ifrågavarande paragraf i förmynderskapslagen måtte uteslutas.

Vid framläggande av proposition med förslag till förmynderskapslag anförde föredragande departementschefen i anledning av vad sålunda förekommit i lagberedningen och hos lagrådet, att han visserligen funne det önskvärt att icke vem som helst skulle äga taga del av de hos överförmyndaren

förvarade handlingarna rörande visst förmynderskap, men då behov av frågans snara lösning icke kunde anses föreligga, borde undvikas att framlägga förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen. Det finge ankomma på rättstillsämpningen att taga ståndpunkt till frågan. Vilken uppfattning man än hade angående själva principfrågan, syntes av praktiska hänsyn stadgandet i 10 kap. 6 § förmynderskapslagen böra bibehållas.

I motiven till 1935 års förslag rörande allmänna handlingar har framhållits, att i fråga om hos överförmyndare förvarade handlingar rörande den ekonomiska förvaltningen av myndlingars egendom väsentligen samma synpunkter gjorde sig gällande som i fråga om banksekretessen, varom vissa stadganden upptagits i 18, 28 och 29 §§ (nu 18, 30 och 31 §§).

Vägande skäl synas tala för att i förevarande sammanhang meddelas bestämmelse, varigenom berörda handlingar undandragas offentligheten. Någon annan ändring i de sakkunnigas förslag har icke ansetts böra ske än att sekretesstiden såsom eljest där den föreslagits till 25 år nedsatts till 20 år.

16 §.

Gällande tryckfrihetsförordning, und. 16, upptager ett stadgande om sekretess beträffande för officiell statistik lämnade uppgifter som avse namngivna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter. Sekretesstiden är endast 5 år. Bestämmelsen är förknippad med förbehåll om utlämnande, då med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål för vilket den åstundades och omständigheterna i övrigt trygghet kan antagas vara för handen, att ett tidigare utlämnande icke kommer att missbrukas till skada för den som avgivit uppgiften eller eljest däri avses. Detta undantag från offentlighetsregeln överfördes sakligt oförändrat till 1927 års förslag, mom. 31. I 1935 års förslag intogs detsamma med obetydliga redaktionella jämkningar i 16 §, dock att sekretesstiden höjdes från 5 till 10 år.

Statistiska centralbyrån har i sitt yttrande över sistnämnda förslag framhållit behovet av en ytterligare förlängning av sekretesstiden för de uppgifter som skola avlämnas till innevarande års folkräkning och därutinnan ifrågasatt om ej det skydd som tillkomme kyrkoböcker och folkregister enligt 12 § borde utsträckas att avse även nu ifrågavarande uppgifter. *Sveriges redareförening* yrkar en förlängning av sekretesstiden till 25 år.

Departementsförslaget upptager liksom sakkunnigförslagen förevarande undantag från offentlighetsregeln i sak väsentligen oförändrat i förhållande till gällande rätt och i en redaktion som anger villkoren för utlämnande på motsvarande sätt som i 13 och 14 §§, vilket innebär närmare anslutning till formuleringen i gällande tryckfrihetsförordning än vad fallet är i 1935 års förslag. Sekretesstiden har enligt de allmänna grunder som förut berörts föreslagits till 20 år. Därigenom torde även i tillräcklig utsträckning ha tagits hänsyn till sekretessbehovet för uppgifterna till innevarande års folkräkning.

17 §.

Paragrafen motsvarar 17 § i 1935 års förslag.

I tryckfrihetsförordningen, und. 15, stadgas att skattskyldigas uppgifter till ledning för egen taxering, bankers uppgifter om skattskyldigas räntekomst och om inbestående medel samt deklarationer för beräkning av arvsskatt eller skatt för gåva ej må utlämnas till andra än dem som enligt skatteförfattningarna äga taga del av samma uppgifter eller deklarationer. I 1927 års förslag föreslogs häri ej annan ändring än att tiden för hemlighållande av de ifrågavarande handlingarna begränsades till 10 år.

Enligt 1935 års förslag skulle sekretessen utsträckas till alla de olika slag av uppgifter som avgivas jämligt nu gällande taxeringsförordning till ledning vid inkomst-, förmögenhets- samt virkestaxering. Därjämte tillfogades ett stadgande angående uppgifter för andra skatter än dem tryckfrihetsförordningen nu avser; om hemlighållande skulle beträffande dessa uppgifter gälla vad i vederbörande skatteförfattningar kunde stadgas. De sakkunniga anförde härutinnan, att kravet på sekretess varit så starkt att statsmakterna ansett sig kunna i vissa på senare tid tillkomna skatteförfattningar infoga bestämmelser om hemlighållande av särskilda slag av handlingar.

Kammarrätten har förklarat sig anse att förbud mot utlämnande borde stadgas beträffande fastighetsdeklarationer samt andra uppgifter till ledning för taxering av fastighet. Även uppgifter till ledning för taxering av skog syntes kammarrätten kunna vara av sådan art att de borde skyddas mot offentlighet. Rörande fastighetsdeklarationer har kammarrätten anfört:

Stundom innehölle fastighetsdeklarationerna uppgifter av sådan natur att sekretess syntes befogad. Framförallt gällde detta i avseende å de uppgifter för taxering av vattenfall som i anledning av den nytillkomna lagstiftningen rörande dylik taxering borde meddelas. Enligt det för taxering av vattenfallsfastighet fastställda särskilda deklarationsformuläret skulle detaljerade upplysningar lämnas rörande köpeskillnad, faktisk anskaffningskostnad och effekt för olika delar av vattenkraftsanläggningen. Önskade ägaren av anläggningen att taxering skulle äga rum enligt den så kallade avkastningsmetoden, kunde det bliva erforderligt för honom att tillika meddela noggranna upplysningar om inkomster och omkostnader, försäljningsförhållanden med mera. Det syntes icke uteslutet att omförmälda uppgifter rörande taxering av vattenfall kunde till den skattskyldiges skada utnyttjas i konkurrenssyfte.

Kammarrätten har vidare uttalat sig för en sekretesstid av åtminstone 25 år beträffande handlingar till ledning för taxering av inkomst och förmögenhet samt av fastighet ävensom beträffande virkesdeklarationer. Även Sveriges redareförening har påyrkat utsträckning av sekretesstiden till minst 25 år.

I yttranden från vissa *stadsfullmäktige* m. fl. förordas sekretessbestämmelsernas utsträckning till deklarationer för beräkning av nöjesskatt.

Utvidgning av sekretessen jämväl till resultaten av taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt eller införande av förbud mot publicering i tryck av

taxeringsresultaten har påyrkats av flertalet av *handelskamrarna* samt av *fullmäktige i järnkontoret, Sveriges industriförbund* m. fl.

I fråga om deklarationer och andra uppgifter till ledning för taxering eller eljest för beräkning av skatter eller allmänna avgifter torde någon begränsning av sekretessen till vissa kategorier av sådana handlingar icke vidare böra upprätthållas. Förevarande paragraf har avfattats i enlighet härmed. Sekretesstiden har satts till 20 år, varigenom de hänsyn som föranlett nyss berörda yrkanden om förlängning av den av de sakkunniga föreslagna tiden torde bli i erforderlig grad tillgodosedda. Vissa mindre ändringar i taxeringsförfordningen böra i händelse förslaget lagfästes vidtagas.

Vid flera tidigare tillfällen ha liksom nu påyrkats bestämmelser om hemlighållande av taxeringarnas resultat. Närmast har härvid varit fråga om förbud mot meddelande i tryck av uppgifter om taxeringsresultaten. Spörsmålet har med hänsyn härtill icke upptagits till närmare behandling vid de hittills verkställda utredningarna rörande allmänna handlingars offentlighet. Det må anmärkas att frågan för närvarande är föremål för övervägande inom finansdepartementet i anledning av särskild framställning från Stockholms handelskammare. Vid sådant förhållande torde den nu böra lämnas åsido.

18 §.

Paragrafen motsvarar 18 § i de sakkunnigas förslag, som i förhållande till gällande bestämmelse i tryckfrihetsförfordningen, und. 17, ej innebär annan saklig ändring än en höjning av sekretesstiden från 15 till 25 år. Und. 17 erhöll sin nuvarande lydelse år 1933.

Länsstyrelsen i Örebro län har anmärkt att den sekretess som enligt förslaget 18 § skulle gälla banker och sparbanker borde tillämpas jämväl beträffande tillsynen dels över sådana penninginrättningar som avses i lagen den 18 september 1903 angående tillsyn å vissa penninginrättningar, som driva sin rörelse utan av Konungen stadfäst reglemente, dels ock över centralkassor för jordbrukskredit.

Enligt inhämtade upplysningar äger den nyssberörda lagen av år 1903 — som ålägger länsstyrelse tillsyn över vissa penninginrättningar — alltjämt betydelse i några fall beträffande kreditkassor samt bankirfirmor å vilka lagen om bankrörelse ej äger tillämpning. Vad angår jordbrukskreditkassorna förberedes inom jordbruksdepartementet lagförslag avseende bland annat överförande till bank- och fondinspektionen av tillsynen över nämnda kassor. Med hänsyn härtill har, på sätt länsstyrelsen i Örebro län förordnat, paragrafen givits en avfattning varigenom med banker och sparbanker i förevarande hänseende jämförts 'andra penninginrättningar'. Sekretesstiden har i enlighet med förut angivna principer satts till 20 år.

19 §.

Paragrafen motsvaras i 1935 års förslag av dels 19 §, som i full saklig överensstämmelse med gällande rätt, und. 14 — fransett höjning av sekre-

tesstiden från 5 till 10 år — till arbetsgivares skydd stadgar viss sekretess för handlingar rörande riks försäkringsanstaltens och försäkringsrådets verksamhet, och dels av 20 § första stycket, som avser sekretess, likaledes i arbetsgivares intresse, för handlingar i ärenden angående arbetarskydd, var till motsvarighet ej finnes i tryckfrihetsförordningen.

Nämnda sekretessbestämmelse beträffande riks försäkringsanstaltens och försäkringsrådets handlingar är utformad i anslutning till vad i 17 § första stycket lagen om försäkring för olycksfall i arbete stadgas om arbetsgivares skyldighet att lämna uppgifter till nämnda myndigheter om 'arbetet och de förhållanden under vilka det bedrivs samt om arbetarnas antal, arbetstid och avlöningsförhållanden'. I samma lagrum föreskrives vidare i andra stycket skyldighet för envar att lämna uppgift för bedömande av om han är arbetsgivare i lagens mening och i tredje stycket rätt för ifrågavarande myndigheter att taga del av vissa handlingar och föranstalta om viss undersökning hos arbetsgivare. Olycksfallsförsäkringslagen antogs år 1916 med en övergångsbestämmelse, enligt vilken stadgandet i 17 § första stycket icke skulle tillämpas, förrän sådan ändring i tryckfrihetsförordningen vidtagits att i stadgandet omförmälda uppgifter bereddes nödigt skydd mot obehörigt offentliggörande. Riksdagen ansåg nämligen att en dylik uppgiftsskyldighet icke borde åläggas arbetsgivarna utan att de erhöles skydd mot att uppgifterna brukades till deras skada. I anledning härav infördes efter proposition till 1917 års riksdag den förevarande sekretessbestämmelsen, som i första hand tog sikte på de nyss berörda uppgifterna, ehuru sekretessen bestämdes att omfatta såväl till ifrågavarande myndigheter inkomna handlingar som även därifrån utgångna skrivelser samt hos dem förda protokoll och anteckningar, vilka avse sådana förhållanden som skola angivas i berörda uppgifter. Förbehåll gjordes att handling skulle utlämnas, om trygghet kunde anses vara för handen att utlämnandet ej komme att missbrukas till skada för den som i handlingen avsåges.

Det må emellertid anmärkas, att i olycksfallsförsäkringslagen upptages i 18 § en bestämmelse, enligt vilken den som på grund av tjänsteåligganden för riks försäkringsanstaltens eller försäkringsrådets räkning har eller haft att taga befattning med uppgift, handling eller undersökning som i 17 § samma lag sägs är förbjuden att röja yrkeshemlighet och ej heller må, där det ej kan anses påkallat i tjänstens intresse, yppa drifanordning eller affärsförhållande vid arbetsställe, i avseende å vilket han har eller haft att taga sådan befattning. Den diskretionsplikt som här ålägges befattningshavare hos myndigheterna är sålunda bestämd på i viss mån annat sätt än den sekretess som är konstituerad för handlingar på området.

Den sekretess som enligt 1935 års förslag skall gälla för handlingar i ärenden rörande arbetarskydd är konstruerad i anslutning till ett stadgande i lagen om arbetarskydd, 47 §, om diskretion för befattningshavare vid yrkesinspektionen, som till sitt innehåll fullt motsvarar 18 § olycksfallsförsäkringslagen. Enligt 20 § första stycket i 1935 års förslag till sekretesslag skall sålunda sekretess gälla för nu ifrågavarande handlingar,

såvitt de innefatta sådana upplysningar om yrkeshemlighet eller eljest om driftanordning eller affärsförhållande, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande arbetsgivare till skada. Utlämnande skall dock ske då vederbörande arbetsgivare därtill samtycker eller Konungen förordnar därom ävensom i den mån det följer av arbetarskyddslagen. I denna lag stadgas härutinnan i 31 § tredje stycket, att vederbörande tillsynsorgan är pliktigt att på begäran tillhandahålla arbetarnas ombud avskrift av anvisning, råd eller annat skriftligt meddelande som avlåtits rörande arbetets säkerhet eller sundhet å arbetsstället.

Ur yttrandena över förslaget är att anteckna att *socialstyrelsen* förutsätter att 'handlingar i ärenden rörande arbetarskydd' innefatta jämväl handlingar rörande arbetstidsärenden men anser det måhända vara önskvärt med ett förtydligande härutinnan. Socialstyrelsen framhåller vidare att det stundom inträffade att i ärenden rörande kontroll å utlännningar till styrelsen ingåves handlingar, som innefattade sådana upplysningar om yrkeshemlighet eller eljest om driftanordning eller affärsförhållande vilkas offentliggörande kunde lända vederbörande till skada, varför en bestämmelse om sekretess å dylika handlingar lämpligen borde intagas i samma paragraf som reglerade sekretessen i arbetarskyddsärenden. Även *arbetsrådet* önskar att handlingar rörande tillämpningen av lagen om arbetstidens begränsning uttryckligen erhålla sekretesskydd, då sådant i vissa fall kunde vara erforderligt, särskilt då fråga vore om tillstånd till utsträckning av arbetstiden vid kontinuerlig drift eller till övertidsarbete eller befrielse från tillämpning av lagens bestämmelser beträffande företag vilkas fortsatta bedrivande skulle äventyras genom en tillämpning av densamma. *Kommerskollegium* jämte *fullmäktige i järnkontoret* och *industriförbundet* anse den för handlingar rörande arbetarskydd föreslagna skyddstiden väl snävt begränsad. Från *stadsfullmäktiges i Stockholm* sida göres gällande att det ur rättssäkerhetssynpunkt vore betänkligt att låta utlämnande av handlingar rörande yrkeshemligheter bliva beroende av Kungl. Maj:ts prövning.

Det har syns naturligt att sammanföra bestämmelserna i 19 § och 20 § första stycket i 1935 års förslag till en paragraf. Båda dessa bestämmelser avse att bereda arbetsgivare skydd mot blottande av yrkeshemligheter samt drift- och affärsförhållanden vid statens ingripanden till arbetarnas bästa. Att samma synpunkter i båda fallen göra sig gällande torde framgå därav att varandra fullkomligt motsvarande bestämmelser äro givna rörande de statliga kontrollerande tjänstemännens skyldighet att icke yppa vissa förhållanden som de i tjänsten erfarit. Sekretessbestämmelserna beträffande handlingar på båda dessa områden torde också lämpligen kunna anknyta till nämnda diskretionsstadganden på sätt år 1935 föreslagits beträffande handlingar rörande arbetarskydd. Detta innebär en annan och till synes lyckligare konstruktion än den nuvarande med avseende å sekretesskyddet för riks-försäkringsanstaltens och försäkringsrådets handlingar men torde knappast medföra någon egentlig materiell ändring i förhållande till vad nu gäller beträffande dessa handlingar. Då sekretesskyddet enligt departementsförslaget

direkt hänför sig till vad som rör yrkeshemligheter och sådana upplysningar om driftnordningar eller affärsförhållanden vilkas offentliggörande kan lända arbetsgivare till skada, bör den hittills gällande klausulen om utlämnande då trygghet finnes att det ej länder vederbörande till skada bortfalla. Sistnämnda handlingar ha i stället för att angivas tillhöra ärenden rörande riksförsäkringsanstaltens och försäkringsrådets verksamhet angivits tillhöra ärenden angående försäkring för olycksfall i arbete eller för yrkessjukdomar, detta för att vinna bättre redaktionell överensstämmelse med paragrafen i övrigt.

I anledning av vad i yttrandena framhållits ha handlingar i ärenden rörande arbetstidens begränsning och rörande arbetstillstånd för utlänningar — därom stadgas i III kap. av lagen om utlännings rätt att här i riket vistas — medtagits i departementsförslaget såsom föremål för sekretess enligt denna paragraf.

Sekretesstiden har enligt de allmänna grunderna härutinnan höjts från 10 till 20 år, varigenom även de från vissa håll framställda kraven på förlängd sekretesstid tillmötesgåtts. Slutligen må anmärkas att det ej synts vara anledning att upptaga det år 1935 föreslagna stadgandet om rätt för Konungen att obetingat förordna om utlämnande.

20 §.

Denna paragraf i departementsförslaget motsvarar andra stycket av 20 § i 1935 års förslag, som i sak överensstämmer med und. 21 i gällande tryckfrihetsförordning. Stadgandet innebär endast en hänvisning till lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar med avseende å villkoren för utlämnande av handlingar vilka inkommit till eller upprättats hos sådan myndighet. I sistnämnda lag stadgas i 7 § att sådana handlingar må utlämnas endast såvitt de icke röra affärs- eller driftförhållande eller, i den mån dylik handling är av sådant innehåll, med Konungens särskilda tillstånd eller efter det 25 år förflutit från handlingens datum. Dessutom föreskrives att innan Konungen låter handling offentliggöras tillfälle skall lämnas vederbörande företag eller sammanslutning att avgiva yttrande i ärendet.

Den av de sakkunniga år 1935 föreslagna formuleringen av ifrågavarande stadgande i sekretesslagen har utan ändring upptagits i departementsförslaget. Det vore måhända principiellt riktigast att överföra de nuvarande föreskrifterna om handlingars utlämnande i lagen om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar till sekretesslagen samt därvid något jämka föreskrifterna till närmare överensstämmelse med andra desamma närbesläktade sekretessstadganden. Av praktiska skäl har emellertid en dylik överflyttning ej föreslagits.

21 §.

Paragrafen motsvarar 20 § tredje stycket i 1935 års förslag, där ett stadgande upptogs av innehåll att Konungen skulle äga förordna om sekretess såvitt

gällde handlingar vilka, i andra fall än eljest i sekretesslagen avhandlades, rörde statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse eller transportverksamhet eller eljest med avseende å näringslivet, i den mån handlingarna innefattade sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kunde lända riket eller vederbörande företag eller sammanslutning till men. I 1927 års förslag upptogs under mom. 32 ett likartat stadgande, enligt vilket genom lag stiftad av Konungen och riksdagen samfällt skulle kunna föreskrivas viss sekretess för handlingar angående kontroll, övervakning, undersökning eller inspektion av företag inom näringslivet. De sakkunniga som avgivit 1935 års förslag ha anfört, att de senaste årens erfarenheter beträffande det allmännas ingripanden på det ekonomiska livets område övertygat de sakkunniga om att kravet att sekretess för handlingar på förevarande områden skulle meddelas i lag icke kunde upprätthållas. Så växlande vore dessa ingripanden till sina förutsättningar och sin innebörd och så starkt framträdde ofta nödvändigheten av snabbhet i deras företagande, att man icke kunde undgå att åt Konungen anförtro meddelandet av de sekretessföreskrifter som i varje särskilt fall med hänsyn till verksamhetens art kunde finnas erforderliga.

Statskontoret, som i sitt yttrande över 1935 års förslag uppehållit sig vid behovet av sekretess med avseende å statlig utlåningsverksamhet i understödjande syfte (se 32 §), har framhållit, att vad som anförts härutinnan även gällde i huvudsak annan stödjande verksamhet som staten bedreve på näringslivets område, såsom för exportens främjande, importens underlättande, fullföljandet av betalningstransaktioner på utlandet o. s. v. I dylika fall vore det merendels en självfallen förutsättning att den hjälpsökande näringsidkaren hade att lämna utförliga, ofta konfidentiella uppgifter såväl rörande den affärstransaktion varom fråga vore som ock beträffande sin affärsrörelse i allmänhet. Dylika uppgifter måste uppenbarligen behandlas med erforderlig diskretion och skyddas från att komma i obehöriga händer. I bland annat dessa fall borde under viss ej alltför kort tidrymd en ovillkorlig rätt att vägra utlämnande av handling förefinnas. Befunnes i visst fall denna tid för knapp borde Kungl. Maj:t äga medgiva att tiden förlängdes. *Kommerskollegium*, *Stockholms handelskammare* och *exportföreningen* framställa yrkanden i samma riktning som statskontoret och önska en sådan konstruktion av publicitetsskyddet att ifrågavarande handlingar i princip skulle vara skyddade under viss tid med rätt för Kungl. Maj:t att i särskilda fall tillåta ett tidigare utlämnande. *Industriförbundet* och *fullmäktige i järnkontoret* yrka, att åtminstone handlingar i ärenden rörande statlig utredning och kontroll förlänas ett i regel ovillkorligt skydd mot offentlighet, samt anföra i anslutning härtill, att därest ett företag som åtnjutit statlig subvention såsom ett villkor därför måhända med fog nödgades finna sig i att upplysningar om subventionen kunde vinnas av utomstående, så talade ingalunda lika starka skäl för att detsamma borde gälla om ett företag vars förhållanden i något avseende utan företagets egen tillskyndan gjorts till föremål för statlig

utredning. En närmare överensstämmelse mellan stadgandet om sekretessskydd för statistiska uppgifter och den förevarande sekretessbestämmelsen syntes påkallad, såvitt anginge handlingar i ärenden rörande statlig utredning. Jämväl handlingar i ärenden rörande statlig kontroll borde åtnjuta ett vidsträcktare skydd än enligt förslaget. *Handelskammaren i Karlstad* anser att handlingar angående stödverksamhet borde skyddas endast i de fall då offentliggörande kunde skada riket. Stödverksamhet med avseende på näringslivet vore en mycket omtvistad sak som lätt kunde ge anledning till anmärkning. Visserligen föreläge här en möjlighet till parlamentarisk kontroll över eventuellt missbruk av sekretessen, men allmänheten och främst alla konkurrenter till understödda företag hade också ett stort och direkt intresse av handlingarnas offentlighet, från vilket man icke finge bortse. Ett företag som sökte statsunderstöd torde själv vara bäst betjänt av att få visa klara papper. *Stockholms* och *Skånes handelskamrar* framhålla i sammanhang med behandlingen av förevarande paragraf, att det borde finnas möjlighet för myndighet att på särskild begäran av enskild förordna om hemlighållande av handlingar som av den enskilde lämnades till myndigheten.

Det sekretessbehov som är avsett att tillgodoses med stadgandet i denna paragraf är utomordentligt starkt, och gällande tryckfrihetsförordnings brist på bestämmelser i förevarande hänseenden är också synnerligen kännbar. Den statens reglerande och stödjande verksamhet som de närmast förflutna krisåren och den handelspolitiska situationen nödvändiggjort samt de ingående undersökningar på näringslivets område som på senare tid föranstaltats ha lämnat mångfaldiga exempel på nämnda behov. Det har icke kunnat undvikas, att en faktisk sekretess trängt sig fram i tvivelaktig överensstämmelse med grundlagen till förhindrande av att enskilda, som av staten avfordrats vissa upplysningar, måhända skulle tillfogas svår skada genom dessas offentliggörande.

Huru sekretessen skall anordnas kan vara föremål för tvekan, men såsom de sakkunniga framhållit torde det vara lämpligast att åt Konungen överlämna att för skilda fall giva föreskrifter därom. Visserligen erhåller härigenom Kungl. Maj:t en vidsträckt befogenhet att inskränka offentligheten på ett viktigt område, men om så ej skedde, torde man vara nödsakad att i stället anordna en obligatorisk sekretess över hela området, enär det svårigen låter sig göra att inom detsamma i lag närmare urskilja de fall då anledning icke finnes att inskränka offentligheten. Från flera håll, särskilt från sammanslutningar på näringslivets område, har som av redogörelsen för yttrandena framgår, yrkats en dylik i lagen direkt föreskriven sekretess på hela förevarande område. Otivelaktigt är dock, som från några håll betonats, den inbördes styrkan av offentlighetsintresset och sekretessintresset ganska olika för olika fall. Då fråga är om stödverksamhet, gör sig exempelvis i regel allmänhetens kontrollintresse betydligt starkare gällande än då fråga är om uppgifter som avlämnas till en utredning i statens intresse. Samtidigt bör dock icke förbises, att en statlig stödverksamhet ofta kan motverkas

eller rent av bliva helt förfelad, om till exempel en näringsidkares uppgifter för erhållande av något understöd skulle bliva offentliga. Några fixa regler kunna sålunda icke uppställas för sekretessens reglering, varför såsom framhållits åt Konungen torde böra överlämnas att bedöma frågor härom från fall till fall. Det har synts överflödigt, att på sätt i 1935 års förslag skett, angiva att Konungen skall kunna förordna om sekretess endast då särskilda skäl därtill äro. Vidare har den förändringen i förhållande till nämnda förslag vidtagits, att sekretess enligt förevarande lagrum icke skall kunna anordnas på den grund att offentliggörande kan lända riket till men. Det synes systematiskt mindre lämpligt att i förevarande lagrum taga hänsyn till annat än enskildas intressen. Statens intressen bliva tillräckligt beaktade genom andra sekretessbestämmelser, t. ex. genom 3 och 4 §§.

22 §.

Stadgandet i denna paragraf är föranlett av den år 1935 antagna lagen om virkesmätning. Enligt denna lag skall Konungen för vissa fall kunna föreskriva, att virkesmätning i anledning av virkesköp skall ombesörjas av virkesmättningsnämnd, vars ledamöter förordnas av Konungen. Ansökan om virkesmätning skall i regel göras skriftligen hos nämnden. Över allt vad vid mättningsförrättning förekommit skall upprättas skriftlig handling, mätbesked, som skall tillställas sakägarna. Virkesmättningsnämnds utgifter skola för varje räkenskapsår efter vissa grunder av nämnden fördelas å de mätningar som under året vunnit laga kraft. I lagen upptages ett särskilt stadgande, 45 §, att enskilds förhållande till virkesmättningsnämnd ej må i oträngt mål yppas.

Sistberörda stadgande i virkesmättningslagen torde böra kompletteras med sekretessföreskrift beträffande handlingar i ärenden rörande mättningsförrättning eller mättningsutgifter. De upplysningar om virkesaffärer som därur kunna erhållas skulle kunna nyttjas till skada för köpare eller säljare av virket. Dessa handlingar synas vara av den natur att någon tidsbegränsning av sekretessen icke är påkallad. I enlighet härmed har i förevarande paragraf upptagits stadgande att dylika handlingar ej må utlämnas i vidare mån än som följer av lagen om virkesmätning.

23 §.

Paragrafen motsvarar 21 § i 1935 års förslag, däri allenast en redaktionell jämkning vidtagits. I sak innebär förslaget ej ändring i gällande bestämmelse, und. 18.

24 §.

Paragrafen överensstämmer med 22 § i 1935 års förslag, där det stadgas att handling i ärende som avses i lagen om medling i arbetstvister icke må utlämnas i den mån myndighet som handlägger ärendet så beslutar eller förbehåll enligt 7 § i nämnda lag gjorts med avseende å handlingen. Sist-

nämnda lagrum innefattar dels en rekommendation till parter i arbetstvister att på anhållan av förlikningsmannen giva honom del av räkenskaper och andra handlingar samt meddela statistiska och andra uppgifter, dels ock en rätt för den som sålunda går förlikningsman tillhanda att, i den omfattning han finner behöfligt, göra förbehåll att vad förlikningsmannen på sådant sätt erfar ej må av denne yppas.

Enligt 1927 års förslag, mom. 36, skulle den närmare regleringen av sekretessen på förevarande punkt ske i lagen om medling i arbetstvister, men något förslag till ändring i denna lag framlades ej. *Socialstyrelsen* erinrade i yttrande till 1927 års utredning, att skrivelser i ifrågavarande ärenden från arbetsgivare- och arbetarorganisationer med uppgifter om organisationsfrågor, ekonomiska förhållanden, yrkeshemligheter m. m. vore av den art att de syntes böra skyddas mot offentligheten; därom erinrades bland annat i 7 § berörda lag. Vidare framhöllos olägenheterna i många fall av att parternas tillkännagivna ståndpunkter, medlingsförslag m. m. publicerades innan enighet mellan parterna nåtts. Förlikningsmannen borde emellertid ha rätt att offentliggöra dylika handlingar, då det stundom kunde vara önskvärt att allmänna opinionen finge tillfälle att utöva visst tryck på parterna. *Socialstyrelsen* intog sålunda den ståndpunkten, att rätt att hålla handlingar rörande medling i arbetstvister hemliga borde erhålla stöd av lag men att prövningen av fråga i vad mån hemlighållande skulle ske borde överlämnas åt vederbörande förlikningsman eller medlingskommission.

Sekretessföreskrifter av den art som föreslagits synas påkallade. I departementsförslaget har icke gjorts någon annan ändring i förhållande till 1935 års förslag än att sekretesstiden höjts från 10 till 20 år enligt förut berörda allmänna grunder.

25 §.

Paragrafen, som motsvarar 23 § i 1935 års förslag, avser handlingar i ärenden rörande offentlig arbetsförmedling.

Socialstyrelsen framhöll i yttrande till 1927 års utredning behovet av sekretess för arbetsförmedlingsanstalternas expeditiionsmaterial och skriftväxling i och för förmedlingsarbetet samt gjorde därvid påpekanden av bland annat följande innebörd.

I dessa handlingar förekomme uppgifter om arbetssökandes personliga förhållanden som icke borde bliva offentliga. Även uppgifter om arbets- och avlöningsförhållanden hos arbetsgivare borde skyddas. För att förmedlingsverksamheten rätt skulle kunna fylla sitt ändamål erfordrades överhuvud att arbetsgivare och arbetssökande icke ägde obegränsad rätt att erhålla kännedom om anmälningar rörande lediga platser och om hänvisningar som givits arbetssökande rörande arbetstillfällen. Eljest kunde inträffa att för en viss plats icke kompetenta arbetssökande i stort antal infunne sig hos arbetsgivaren till besvär och tidsutdräkt för honom. Vidare kunde den diskretionära prövning försvåras, som arbetsförmedlingen vid konurrens mellan arbetsgivare om viss skicklig arbetskraft hade att företaga rörande vilken arbetsgivare som erbjöde de bästa villkoren och till vilken följaktligen arbetssökande enligt gällande bestämmelser borde hänvisas. Ifrågavarande handlingars undantagande från offentligheten måste anses som en förutsättning

för att den offentliga arbetsförmedlingens neutrala ställning i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare särskilt vid tillfällen av arbetskonflikter skulle kunna upprätthållas.

I 1927 års förslag uppges, mom. 35, en sekretessbestämmelse av innehåll att register och andra anteckningar som å arbetsförmedlingsanstalt fördes över arbetsgivare och arbetssökande ej finge utlämnas utan medgivande av anstaltens styrelse förrän 5 år från anteckningens datum. I yttrande över detta förslag anmärkte socialstyrelsen, med hänvisning till sitt tidigare yttrande, att sekretessen borde omfatta även anstalternas skriftväxling i arbetsförmedlingsärenden. I 1935 års förslag erhöll paragrafen en avfattning enligt vilken även dylika handlingar omfattades av sekretessen. De sakkunniga anförde, att de funnit starka skäl tala för en sådan utvidgning men å andra sidan ansett angeläget att sekretess ej infördes i vidare mån än som påkallades med hänsyn till förmedlingsverksamhetens intressen eller till den skada som kunde drabba arbetsgivare eller arbetssökande. I anledning härav tillfogades bestämmelse därom att utlämnande skulle ske före utgången av sekretesstiden — vilken sattes till 10 år — om med hänsyn till de förhållanden under vilka utlämnande ifrågasattes, trygghet kunde anses vara för handen, att det ej komme att missbrukas till arbetsgivares eller arbetssökandes skada eller lände förmedlingsverksamheten till men.

En sekretess av den omfattning de sakkunniga föreslagit synes på grund av vad socialstyrelsen anfört motiverad. Viss omredigering av bestämmelsen har funnits erforderlig, varjämte sekretesstiden föreslagits till 20 år enligt de i departementsförslaget eljest tillämpade grunderna.

26 §.

Första stycket i paragrafen motsvarar 24 § i 1935 års förslag. Där stadgas om sekretess för offentliga rättshjälpsanstalters och notarii publici handlingar. Nämda förslag är utarbetat i viss anslutning till stadgan angående notarii publicibefattningen 5 § och 9 § 2 mom. I det förra av dessa lagrum föreskrives, att notarius publicus bland annat icke skall uppenbara vad honom i hans befattning såsom hemligt anförtrött varder, och i det senare lagrummet bland annat, att han skall så förvara protokoll, som förts över andra av honom verkställda förrättningar än sådana vilka enligt allmän lag eller särskilda författningar av honom utförts, att vad de innehålla icke bliver för obehöriga kunnigt. I reglementena för rättshjälpsanstalterna finnes i regel föreskrivet, att vad rättshjälpsökande vid anlitande av anstalten i förtroende meddelat ej må yppas för någon utom anstalten.

Andra stycket av förevarande paragraf motsvarar en i 25 § första stycket av 1935 års förslag ingående bestämmelse, varigenom Konungen tillagts befogenhet att förordna om sekretess å handlingar i andra ärenden angående rättshjälps åt enskilda än förut sagts. Här åsyftas särskilt delar av den verksamhet som utövas av utrikesdepartementets rättsavdelning och av konsulat.

I 1927 års förslag motsvarades de i förevarande paragraf upptagna stad-

gandena av en bestämmelse i mom. 36, enligt vilken i vanlig lagstiftningsväg kunde stadgas sekretess för handlingar som uteslutande anginge rättshjälp.

Mot de år 1935 föreslagna sekretessbestämmelserna på förevarande område synes i sak intet vara att invända och de ha med smärre redaktionella jämkningar upptagits i departementsförslaget.

27 §.

Bestämmelse motsvarande innehållet i denna paragraf var i 1935 års förslag införd i 25 §. Här är fråga om handlingar vilka angå myndighets verksamhet för införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst eller innefatta utredningar eller undersökningar som myndighet låtit utföra för enskilds räkning.

I 1927 års förslag stadgades i mom. 36 att handlingar, som uteslutande anginge införskaffande eller meddelande av upplysningar till enskildas tjänst eller annan därmed jämförlig verksamhet, skulle kunna genom av Konungen och riksdagen stiftad lag beläggas med sekretess. Med stadgandet åsyftades bland annat möjlighet att erhålla sekretess för den rådgivande verksamhet som utövas av konsulenter för olika näringsgrenar, den kommersiella informationen och annan information rörande förhållanden i främmande länder. Som motivering för stadgandet framhölls huvudsakligen, att anlitande av det allmännas biträde i sådana situationer varom här vore fråga icke alltid borde förknippas med olägenheterna av full offentlighet.

Enligt 37 mom. i 1927 års förslag skulle Konungen äga förordna, att vetenskaplig utredning eller undersökning som viss myndighet låtit utföra för enskilds räkning ej finge före viss tid utlämnas till annan än den som begärt utredningen eller undersökningen. Med detta stadgande åsyftades bland annat möjlighet att i administrativ ordning bereda sekretess för undersökningar som företagits av statens provningsanstalt eller statens centrala frökontrollanstalt, i vilka anstalters instruktioner stadgas att resultaten av där verkställda undersökningar icke utan uppdragsgivarens samtycke må yppas för annan än denne. Genom ifrågavarande bestämmelse var även avsett att förhindra, att en utredning som enskild person mot ersättning fått utförd genom ett offentligt arkivs försorg kostnadsfritt tillhandahölles en annan. Det framhölls även, att med stöd av detta stadgande skulle kunna skyddas sådana tuberkulinundersökningar å nötkreatur som djurägare frivilligt påkallat hos veterinär.

Beträffande ifrågavarande i 1927 års förslag under mom. 36 och 37 upptagna handlingar skall enligt 1935 års förslag Konungen äga förordna, att de endast i bestämda fall och i viss ordning må utlämnas. Dock har med avseende å möjligheten att hemlighålla utredningar och undersökningar som verkställts för enskilds räkning föreslagits ändring såtillvida, att den utsträckts att gälla även andra än vetenskapliga utredningar och undersökningar men inskränkts att avse endast sådana som verkställts mot ersättning. Sekretessen har föreslagits obegränsad till tiden.

Stadsfullmäktige i Stockholm göra i sitt yttrande invändning mot att Kungl. Maj:t skulle tilläggas makt att förordna om utlämnande av utredning som myndighet mot ersättning verkställt för enskilds räkning.

I 1935 års förslag har i andra stycket av 25 § upptagits en bestämmelse därom, att Konungen skall kunna meddela förbud mot utlämnande av handlingar angående enskilds forskningar i offentligt arkiv eller bibliotek utan dennes samtycke förrän viss tid förflutit. Denna bestämmelse har på hemställan av riksarkivet upptagits i syfte att förebygga, att t. ex. en forskares i riksarkivet bevarade lånerekvitioner eller de diaries över beställda avskrifter och fotostatkopior som där förvaras användas av en konkurrent för att erhålla en överblick över en forskares kanske med mycken möda samlade arbetsmaterial.

Det torde vara en lämplig anordning att åt Konungen överlåta att i instruktioner och på annat dylikt sätt för olika områden bestämma ordningen och villkoren för utlämnande av handlingar av den art varom i första stycket av 25 § i 1935 års förslag är fråga. Att i lagen direkt uppställa allmänna regler härutinnan lär ej vara lämpligt, då förhållandena kunna vara mycket växlande i olika fall ur nu förevarande synpunkt. För vissa hithörande handlingar torde sekretessbehovet vara starkt framträdande, medan för andra sådant behov måhända endast i ringa utsträckning föreligger. Det har synts överflödigt att som i 1935 års förslag skett begränsa rätten att förordna om sekretess beträffande utredningar och undersökningar för enskildas räkning till sådana fall då de verkställts mot ersättning. I övrigt innebär departementsförslaget endast smärre redaktionella jämkningar i förhållande till 1935 års förslag.

Det i andra stycket av 25 § i sistnämnda förslag upptagna stadgandet har synts vara av alltför ringa praktisk betydelse för att föranleda lagbestämmelse.

28 §.

Paragrafen motsvarar 27 § i 1935 års förslag och reglerar sekretessen för statliga och kommunala kommunikationsverks handlingar avseende samfärdseln samt tullverkets handlingar rörande varor som vid verket behandlas. Brev-, telegram- och telefonhemligheten har upptagits till separat behandling i nästföljande paragraf.

Bestämmelser i nu berörda hänseenden upptogs i 1927 års förslag under mom. 27 och 28, därvid i det förra momentet sekretessen för post- och telegrafverkens handlingar med avseende å dessa verks rörelse fullständigt reglerades samt i det senare momentet gavs bestämmelser om andra kommunikationsverks och tullverkets handlingar. Enligt sistnämnda moment, som sålunda närmast motsvarade förevarande paragraf, skulle sekretessen gälla handlingar angående vad vid ifrågavarande verk befordrades eller behandlades i vad de anginge enskildas affärsförhållanden. Sekretesstiden var bestämd till endast 2 år, och handling skulle även dessförinnan utlämnas om så i lag eller författning stadgades eller vederbörande chefsmyndighet fann

trygghet vara för handen, att utlämnandet icke komme att missbrukas till skada för den som i handlingen avsåges. Förslag om en liknande sekretess ha även tidigare framförts. Särskilt ha statens kommunikationsverk vid flercaldiga tillfällen hemställt därom, och framställningar i sådant syfte ha även gjorts från handelskamrarna. Såsom skäl för sekretess har i huvudsak anförts, att enskildas affärsintressen kunde skadas, om handlingar rörande deras anlitande av kommunikationsverken bleve offentliga och kunde granskas av konkurrenter.

Enligt 1935 års förslag skall sekretessen gälla vad som berör enskildas affärsangelägenheter, och utlämnande skall ske när dessa samtycka därtill eller när enligt vederbörande chefsmyndighets beprövande trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till deras skada. Sekretesstiden är föreslagen till 10 år. Sekretess skall dock icke gälla för beslut varigenom fastställts avgift för samfärdsmedels begagnande.

I yttrandena över 1935 års förslag ha de affärsdrivande verken framställt vissa anmärkningar mot detsamma.

Generalpoststyrelsen framhåller bland annat, att om en person skulle vilja taga del av exempelvis vid postanstalt förda tidningsutdelningslistor för att utröna annans politiska inställning, ifrågavarande paragraf icke lämnade postverket stöd för att vägra utlämnande, då det icke vore fråga om en affärsangelägenhet. Handlingar i tidningsrörelsen kunde ej heller anses angå särskilda postförsändelser, varom talades i 26 § av 1935 års förslag (se 29 § i departementsförslaget). Vidare framhåller styrelsen att postverket — även fränsett postsparbanken och postgiörörelsen, varom särskilt stadgas (se 30 § i departementsförslaget) — bedriver verksamhet som icke är samfärdsverksamhet, såsom utbetalning av folkpensioner, försäljning av radiolicenser, utställande av nordiska resekort samt försäljning och utbyte av premieobligationer. Även beträffande dylika handlingar borde enligt styrelsens mening vederbörande ha rätt att fordra, att obehöriga icke erhöles upplysningar genom postverket. Styrelsen framhåller, att enär postverket på grund av sina vitt skilda rörelsegrenar intoge en särställning, de bestämmelser som avsåge postverket borde göras fristående utan sammankoppling med bestämmelserna för andra statsmyndigheter.

Järnvägsstyrelsen yrkar med hänvisning till tidigare yttranden en större sekretess för rena affärshandlingar, nämligen såtillvida att den icke skulle inskränkas att avse allenast det som berör enskildas affärsangelägenheter utan i viss utsträckning gälla även annan affärskorrespondens med tillhörande handlingar liksom interna handlingar erforderliga för statens järnvägars förvaltning som affärsföretag. Styrelsen har därvid betonat, att från olika håll intagits den ståndpunkten att statens affärsverksamhet borde ske under i huvudsak enahanda former som affärsverksamhet i privata händer. Sålunda hade socialiseringsnämnden uttalat, att det vore erforderligt att en bestämd brytning skedde med den kamerala traditionen beträffande statens affärsverksamhet och att för statens järnvägar skapades former för förvaltningen som betingades av affärsverksamhetens egen natur. Styrelsen ansåge dock att utlämnande borde kunna ske efter styrelsens prövning för varje särskilt fall huruvida utlämnande kunde lända till skada för verket eller enskild part, och endast i sådant fall borde handlingens utlämnande vägras.

Vattenfallsstyrelsen ifrågasätter, om det vore möjligt att i fråga om driften av statens kanaler upprätthålla en fullt affärsmässig skötsel i konkurrens

med andra trafikföretag, därest alla handlingar som upprättades för denna samfärdselverksamhet skulle anses offentliga och sålunda måste tillhandahållas konkurrenterna utan att styrelsen kunde få motsvarande inblick i deras affärsförhållanden. Ifrågavarande paragraf stadgade sekretess endast såvitt anginge enskildas affärshemligheter, men sådan sekretess borde också tillkomma staten. De utredningar och memorial som låge till grund för fastställande av taxor och avgifter för kanalverken syntes i varje fall ej böra vara offentliga handlingar.

Industriförbundet och fullmäktige i järnkontolet hemställa om ett förtydligande av vad i paragrafen stadgas om undantag från sekretessen beträffande beslut varigenom avgift för samfärdsmedels begagnande fastställts.

Mynt- och justeringsverket yrkar att sekretessen skall omfatta även handlingar rörande importerade varor av ädelmetaller som från tullverket överlämnas till mynt- och justeringsverket.

Generaltullstyrelsen slutligen har begärt att sekretesskydd måtte beredas de soliditetsupplysningar som styrelsen eller underordnad lokal tullmyndighet infordra för prövning av borgensförbindelser vilka av enskilda avlämnats till säkerhet för inbetalning av tull eller annan avgift.

De av de sakkunniga föreslagna sekretessreglerna synas i huvudsak vara tillfredsställande. Uppenbart är att de som anlita kommunikationsverken icke böra riskera att därigenom få sina affärsangelägenheter blottade. Det synes däremot föra för långt att generellt utsträcka sekretessen så att den, till skydd för de nämnda verkens egna intressen, omfattade överhuvud taget alla handlingar avseende verkens affärsangelägenheter. Dessa intressen torde i erforderlig utsträckning skyddas genom andra bestämmelser, t. ex. 34 § i departementsförslaget. De i yttrandena framhållna konkreta fall då sekretess skulle vara erforderlig men icke blivit tillgodosedd genom förevarande lagrum röra utredningar för fastställande av taxor och avgifter. Men dessa utredningar torde i stor utsträckning beröra enskildas affärsangelägenheter och sålunda vara skyddade. I den mån så ej är fallet, torde utredningarna i regel kunna skyddas till dess ärendet är avgjort, d. v. s. taxan eller avgiften är fastställd, genom den till införande i tryckfrihetsförordningen föreslagna bestämmelsen, att hos myndighet upprättade ej utfärdade handlingar — med vissa undantag som här ej komma i fråga — icke underkastas offentlighet förrän ärendet slutbehandlats hos myndigheten. Ytterligare sekretess för dylika utredningar synes ej vara lämplig, då det torde vara av ej ringa intresse ur den allmänna kontrollens synpunkt att dessa utredningar bli offentliga samtidigt med beslutet om taxans eller avgiftens fastställande.

I vissa detaljer har emellertid företagits ändringar i 1935 års förslag vid utformningen av departementsförslaget. Sålunda har sekretessen ej ansetts behöva begränsas till vad som rör enskildas affärsangelägenheter utan kunna utsträckas till allt som rör enskildas angelägenheter. Härigenom kunna även tidningsprenumerationshandlingar skyddas såsom generalpoststyrelsen önskat. Likaledes bli t. ex. sovvagnslistor vid statens järnvägar skyddade. Däremot torde sekretessen ej böra utsträckas till annat än vad som rör samfärdselverksamheten. Generalpoststyrelsen har nämnt vissa slag av ärenden

vilka icke röra dylik verksamhet och har ifrågasatt sekretess för dem, men något egentligt behov därav synes knappast föreligga. Något vägande skäl att utbryta hela regleringen av sekretessen för postverkets handlingar till en särskild paragraf synes ej heller ha förebragts.

Villkoret för utlämnande i trots av sekretessföreskriften — då trygghet mot skada är för handen — har avfattats på enahanda sätt som i andra paragrafer av departementsförslaget där det förekommer. Det har icke syntts lämpligt att såsom i sakkunnigförslagen skett föreskriva, att prövningen av villkorets förefintlighet skall ske av vederbörande chefsmyndighet. Frånsett att detta kunde föranleda onödig omgång, skulle det strida mot de allmänna grunder för dylika frågors prövning som skulle komma att gälla jämlikt det i departementet upprättade förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen. Slutligen har sekretesstiden höjts från 10 till 20 år enligt de allmänna principerna i detta hänseende.

Något förtydligande av förbehållet för offentlighet av beslut om avgifter för samfärdsels begagnande har ej syntts erforderligt. Sekretesskydd för handlingar rörande importerade ädelvaror som överlämnats till mynt- och justeringsverket torde i vart fall ej böra upptagas i denna paragraf. Skulle sådant skydd vara behövt, kan det beredas genom Konungens förordnande enligt 21 §. Någon särskild föreskrift med avseende å de borgensförbindelser för vilka generaltullstyrelsen yrkat sekretess synes knappast behövt. Dessa borgensförbindelser torde regelmässigt kunna hänföras till handlingar rörande varor som vid tullverket behandlas.

Utöver förut berörda ändringar har vid departementsförslagets utarbetande endast gjorts några ändringar av redaktionell natur i förhållande till 1935 års förslag. En hänvisning har införts därom att brev-, telegram- och telefonhemligheten samt postsparbankens och postgiroverksamhetens sekretess regleras i andra paragrafer.

29 §.

I denna paragraf regleras som förut nämnts post-, telegraf- och telefonhemligheten, därom bestämmelser gävos i 26 § av 1935 års förslag. Sekretessen avser handlingar som lämna upplysning om särskilda postförsändelser, telegram eller telefonsamtal. Sådana handlingar skola enligt nämnda förslag ej få utlämnas utan samtycke av postförsändelsens avsändare eller mottagare eller telegrammets avsändare eller adressat eller dem som växlat telefonsamtalet eller äro innehavare av de vid samtalet använda telefonapparaterna. De sakkunniga uttala att denna reglering av sekretessen skett i anslutning till gällande administrativa stadganden. Enligt 1927 års förslag, mom. 27, skulle i vanlig lagstiftningsväg kunna meddelas förbud mot utlämnande från post- och telegrafverken av försändelser och telegram samt av handlingar angående vad där befordrades eller behandlades. Med formuleringen i 1935 års förslag av ifrågavarande paragraf har avsetts bland annat att utmärka att själva postförsändelserna och telegrammen icke vore att hänföra till allmänna handlingar, vadan för deras hemlighållande icke erfordrades den särskilda lagens stöd.

I yttrandena över 1935 års förslag ha i huvudsak följande synpunkter framhållits.

Generalpoststyrelsen har anmärkt, att bland handlingar vilka fölle under ifrågavarande lagrum kunde nämnas förfrågningar om eller reklamationer av inlämnade försändelser, begäran om restitution av avgift angående viss försändelse, anhållan om postens befordran eller utdelning efter ändrad adress och förfrågan angående en försändelses taxering, befordringsväg, framkomsttid o. s. v. Det kunde ifrågasättas huruvida förbudet mot utlämning behövde gälla alla dessa och liknande handlingar. Postverket saknade visserligen i de flesta fall anledning att motsätta sig dylikt förbud men ville framhålla att en person kunde i fullt lojalt syfte önska upplysning om till exempel en annans adress. *Telegrafstyrelsen* har påpekat, att jämlikt § 2 mom. 1 i gällande telefonreglemente handling rörande telefonsamtal icke må delgivas andra än dem mellan vilka samtalet utväxlats eller som äro innehavare av de vid samtalet använda telefonapparaterna eller ock befullmäktigat ombud för någon av dem. I enlighet med denna föreskrift hade styrelsen för utlämnande av dylik handling fordrat samtycke endast av endera av korrespondenterna. Enligt de sakkunnigas förslag skulle emellertid samtycke erfordras från båda de personer som växlat samtalet eller vore innehavare av de därvid använda telefonapparaterna. *Magistraten i Hälsingborg* anser att i förevarande paragraf borde intagas en hänvisning till 2 § i lagen om vissa tvångsmedel i brottmål, då för tillämpning av förstnämnda lagrum måste förutsättas att icke sådana förhållanden föreligga som omförmålas i nämnda lag.

Ett stadgande som i full utsträckning skyddar brev-, telegram- och telefonhemligheten torde vara på sin plats. Med beaktande av telegrafstyrelsens anmärkning har departementsförslaget avfattats i än närmare anslutning till gällande administrativa stadganden än 1935 års förslag. Med anledning av generalpoststyrelsens påpekande må anmärkas att stadgandet icke har den räckvidd att icke exempelvis upplysningar om adresser och befordringsvägar skulle kunna tillhandahållas, då sådana upplysningar icke behöva hänföras till särskilda postförsändelser. Hänvisning till lagen om tvångsmedel i brottmål torde vara överflödig och kunna bliva vilseledande, då förevarande lagstiftning ej avser att reglera frågan om och i vilken utsträckning handlingar skola tillhandahållas mellan myndigheter inbördes.

30 §.

Paragrafen avser handlingar vilka innehålla upplysningar om enskildas förhållande till postsparbanken eller postgirorörelsen. Samma bestämmelse, med en sekresstid av 25 år i stället för nu föreslagna 20 år, upptogs i 1935 års förslag under 28 §, motsvarande mom. 29 i 1927 års förslag.

I förordningen angående postsparbanken den 21 juni 1922 stadgas att enskilds förhållande till postsparbanken ej må i oträngt mål yppas. Motsvarande bestämmelse angående postgirorörelsen finnes i förordningen om postgirorörelsen den 11 juli 1924.

Generalpoststyrelsen har förklarat att styrelsen intet hade att erinra mot den föreslagna bestämmelsen. *Riksräkenskapsverket* har, med erinran om

det vid postgirokontoret inrättade intressekontoret för befattningshavare i statens tjänst, funnit paragrafen mindre tydligt formulerad, även om man utginge ifrån att de handlingar rörande intressekontoret som innehölle primäruppgifter från kontoinnehavarna tillhörde postgirokontoret och på så sätt kunde inordnas under paragrafens tillämpningsområde.

Förevarande paragraf torde vara erforderlig till komplettering av de nämnda bestämmelserna i förordningarna om postsparbanken och postgiorörelsen. Ett särskilt omnämnande av intressekontoret har icke ansetts behöfligt för stadgandets rätta tillämpning. Rörande sekretestidens begränsning i förhållande till sakkunnigförslaget hänvisas till de inledningsvis framförda synpunkterna samt till motiveringen för 31 §.

31 §.

Paragrafen motsvarar i 1935 års förslag 29 §, enligt vilken handlingar i ärenden om vilkas hemlighållande stadgas i lagen om riksbanken icke skulle få utlämnas i annan ordning än där föreskrives, förrän 25 år efter handlingens datum. Bestämmelse av samma innehåll upptogs i 1927 års förslag under mom. 19. För sekretessen har nu föreslagits en tid av 20 år.

Tryckfrihetsförordningen innehåller med avseende å banko- och riksgäldsverkens handlingar ett allmänt förbehåll beträffande 'hemliga ärenden'. Bestämmelsen är upptagen i und. 1, där en tidsgräns av 50 år är stadgad för sekretessen.

Under förarbetena till 1927 års förslag avgåvo *fullmäktige i riksbanken* uttalande rörande en av utredningsmannen ifrågasatt begränsning av gällande sekretestid till 10 år. Fullmäktige förklarade att de funne inskränkning av sekretestiden ingiva stora betänkligheter, varför de avstyrkte förslag i sådan riktning. I yttrande över 1935 års förslag ha fullmäktige nu anført:

Fullmäktige hade visserligen tidigare ställt sig avvisande mot en begränsning av sekretestiden, men då, efter erinringar av bank- och fondinspektionen, förslaget i fråga om handlingar, inkomna till eller upprättade inom tillsynsmyndighet över banker, sparbanker eller försäkringsanstalter, upptog en sekretestid av 25 år hade fullmäktige med hänsyn dels härtill dels ock nu rådande förhållanden icke något att erinra mot att nämnda tid för riksbankens handlingar bestämdes till 25 år.

Beträffande de synpunkter som föranlett den nu föreslagna jämkningen av sekretestiden i förhållande till de tidigare förslagen hänvisas till den inledningsvis lämnade allmänna motiveringen. Det må därjämte anmärkas, att i fråga om handlingar inkomna till eller upprättade hos tillsynsmyndigheter över banker, sparbanker och försäkringsanstalter — för vilka sekretestiden enligt gällande lag är 15 år — denna tid enligt 18 § i departementsförslaget föreslås bestämd till 20 år samt att samma tidsbegränsning enligt 30 § föreslås för postsparbankens och postgiorörelsens handlingar och enligt 31 § för handlingar rörande penningutlåning på andra områden. Någon olikhet beträffande sekretessens tidslängd torde ej böra ifrågakomma mellan de ifrågavarande kategorierna av handlingar.

32 §.

Paragrafen, som motsvarar 30 § i 1935 års förslag, har avseende å handlingar i ärenden angående utlåning av medel som stå under myndighets förvaltning och äsyftar, i likhet med de båda närmast föregående paragraferna i förslaget, att skydda de enskilda låntagarnas intressen. Enligt 1927 års förslag skyddades handlingar i dylika ärenden endast i ett speciellt hänseende, nämligen sålunda att där, i nära anslutning till förslaget av år 1912, upptogs stadganden, mom. 23 och 25, varigenom viss sekretess skulle beredas för handlingar innefattande soliditets- eller kompetensupplysning vid fråga om åtagande att till stat eller kommun något utgiva eller för dess räkning något fullgöra.

Förslaget av år 1935 innehåller icke en omedelbart tillämplig regel för utlåningsärenden utan går i stället ut på att Konungen skall kunna, i den mån så finnes erforderligt, förordna om hemlighållande av dylika handlingar. Som skäl härför ha de sakkunniga anfört, att de situationer i vilka stat eller kommun såsom långivare trädde den enskilde till mötes vore av synnerligen växlande beskaffenhet, särskilt såtillvida att i vissa fall rent affärsrättsliga synpunkter borde anläggas, medan i andra fall en mer eller mindre utpräglad strävan att bispringa den enskilde kännetecknade det allmännas verksamhet. I vilken omfattning hemlighållande av handlingar i utlåningsärenden kunde vara erforderlig eller lämplig måste därför bero av ett överbäggande av förhållandena inom varje särskild gren av utlånings- eller placeringsverksamhet. De sakkunniga ha framhållit att stadgandet givetvis lämnade även riksdagen möjlighet att — exempelvis i samband med beviljande av anslag till utlåningsfonder — taga ståndpunkt till hithörande spörsmål. Vidare anfördes att sekretessen under inga villkor borde sträckas därhän, att själva det faktum att en person erhållit lån av det allmänna undandroges offentligheten. Härom upptogs även uttryckligt förbehåll i lagtexten.

Det förefintliga sekretessbehovet med avseende å utlåningsärenden har i vissa yttranden över 1935 års förslag understrukits. Sålunda har *statskontoret*, med utgångspunkt från den utlåningsverksamhet verket bedriver med anlåtande av statens utlåningsfonder samt andra för utlåningsändamål avsedda fonder och medel, framhållit hurusom låntagare ha att lämna statskontoret de mest ingående upplysningar angående sina ekonomiska förhållanden. Den ifrågavarande verksamheten skulle, enligt vad statskontoret anfört, praktiskt taget omöjliggöras, därest det uppgiftsmaterial som på angivet sätt bringades samman skulle vara tillgängligt för vederbörande låntagares konkurrenter liksom för envar annan som önskade taga del därav.

I yttrandena av *statskontoret*, *kommerskollegium*, *fullmäktige i järnkontoret*, *industriförbundet* och *Stockholms handelskammare* har påyrkats att sekretessen beträffande utlåningsärenden gjordes ovillkorlig eller att stadgandet erhöles en sådan konstruktion att handlingar i dylika ärenden i princip skulle vara skyddade under viss tid, med rätt för Kungl. Maj:t att i särskilda fall tillåta tidigare utlämnande. De härutinnan framställda anmärk-

ningarna överensstämman i huvudsak med de anmärkningar som riktats mot sakkunnigförslaget stadgande i 20 § tredje stycket och för vilka i det föregående redogjorts vid behandlingen av 21 § i departementsförslaget. *Riksförsäkringsanstalten* anser att beslut om sekretess borde kunna få fattas av den myndighet ärendet rör. *Statens egnahemsstyrelse* har ifrågasatt att utdelning av statsmedel såsom bidrag utan återbetalningsskyldighet skulle hänföras under bestämmelsen.

Det bör här vidare anmärkas, att *pensionsstyrelsen* i anslutning till förevarande stadgande i sakkunnigförslaget hemställt att handlingar rörande placering av pensionsförsäkringsfondens medel måtte undantagas från den allmänna offentlighetsregeln. Samma yrkande har redan tidigare framställts av pensionsstyrelsen. I ett under år 1925 avgivet yttrande anförde styrelsen sålunda, att det ur synpunkten av pensionsförsäkringsfondens ekonomiska intresse vore av stor betydelse, om undantag från offentlighetsgrundsatsen medgäves i fråga om placeringar av fondens medel. Detta gällde framför allt inköp av obligationer och aktier. Dylika inköp gjordes till ofta mycket betydande belopp, och den största varsamhet måste därför iakttagas för att icke marknaden skulle påverkas i en för köparen ofördelaktig riktning. I 1927 års betänkande anfördes, att det angivna sekretessbehovet knappast torde göra sig gällande med sådan styrka att det borde tillgodoses framför andra likartade behov vilka förekomme i statens ekonomiska verksamhet. I sitt yttrande över 1935 års förslag har pensionsstyrelsen, med åberopande av det tidigare yttrandet, anfört i huvudsak följande:

På grund av arten av pensionsförsäkringsfondens placeringar vore det enskilda intressets behov av sekretess av endast obetydlig räckvidd i jämförelse med det skydd som i detta avseende borde tillförsäkras fondens ekonomiska intresse. Sekretessbehovet gjorde sig härvid starkast gällande vid inköp och försäljning av obligationer samt vid utlåning av medel till kommuner, en placeringsverksamhet som omfattade högst betydande årliga belopp. Fonden vore i denna sin rörelse icke att jämföras med sådana statliga institutioner som hade att bedriva utlåningsverksamhet i huvudsakligen understödjande syfte. På fondens placeringar måste läggas affärsmässiga synpunkter, närmast jämförliga med de grunder som gällde exempelvis för enskilda försäkringsföretags och kassors fondförvaltning. Det torde vara uppenbart att pensionsförsäkringsfonden i minst lika hög grad som enskilda penningplacerande fonder vore i behov av sekretess för just denna gren av sin verksamhet och det kunde bli till ekonomisk olägenhet för fonden att i berörda avseende på marknaden vara sämre ställd än det enskilda spekulantintresset.

Förevarande stadgande avser i de sakkunnigas förslag att skydda de enskilda låntagarnas intressen i ärenden angående utlåning av medel som stå under myndighets förvaltning. I förhållande till de tidigare förslagen innebär detta i ett avseende en betydelsefull utvidgning av sekretessen, nämligen såtillvida att överhuvud taget alla handlingar i dylika ärenden inbegripas, medan man förut icke ansett sig kunna sträcka sig längre än till soliditets- och kompetensupplysningar. I departementsförslaget har bestämmelsen bibehållits i denna omfattning. Paragrafen kommer i detta hänseende att framstå såsom ett komplement till de båda närmast föregående paragraferna i för-

slaget. Dessutom kompletterar den i viss mån stadgandet i 21 § rörande statlig stödverksamhet med avseende å näringslivet. Det intresse som paragrafen avser att tillgodose är visserligen i stort sett ensartat, men förhållandena äro dock inom olika grenar av statens utlåningsverksamhet så skiftande att det svårligen låter sig göra att i lag uppställa omedelbart tillämpliga regler för samtliga de skilda verksamhetsområdena. De skäl som av de sakkunniga härutinnan anförts synas fullt bärande. Vad i yttrandena anförts rörande önskvärdheten av en ändring i stadgandets konstruktion har följaktligen icke ansetts böra föranleda någon omläggning av detta. Liksom i fråga om de i 21 § avsedda handlingarna bör det alltså ankomma på Kungl. Maj:t att meddela föreskrifter om hemlighållande av ifrågavarande handlingar i den mån det med hänsyn till utlåningsverksamhetens natur finnes erforderligt. Såsom de sakkunniga anmärkt lämna stadgandet även riksdagen möjlighet att i de särskilda fallen taga standpunkt till föreliggande sekretessbehov.

Närmast med hänsyn till vad pensionsstyrelsen anfört rörande den i stor utsträckning förekommande utlåningen ur pensionsförsäkringsfonden till kommunerna har en ändring i paragrafens avfattning vidtagits i syfte att utmärka att sekretessbestämmelsen är given i lånsökandes och låntagares intresse oavsett huruvida dessa äro enskilda personer. Däremot har icke gjorts sådan ändring att även det allmännas intresse av sekretess för ärenden angående fondplacering skulle omfattas av bestämmelsen. I detta hänseende har pensionsstyrelsen i främsta rummet framhållit handlingar i ärenden angående köp av värdehandlingar, speciellt obligationer. Enligt 34 § i departementsförslaget beredes emellertid sekretesskydd för handlingar i ärenden angående förvärfv eller avyttrande överhuvud, alltså även för handlingar rörande köp eller försäljning av värdehandlingar.

Slutligen må anmärkas att sekretesstiden enligt de allmänna grunderna för dennas bestämmande höjts från 10 år enligt 1935 års förslag till 20 år. Detta synes i förevarande fall särskilt erforderligt, då samma synpunkter som med avseende å banksekretessen här framträda.

33 §.

Paragrafen motsvarar 31 § i 1935 års förslag och avser att skydda handlingar i upplåningsärenden. Handlingar rörande riksgäldskontorets upplåning kunna skyddas enligt gällande tryckfrihetsförordning, und. 1, som från offentligheten undantager, bland annat, handlingar rörande riksgäldsverkets 'hemliga ärenden'. I 1927 års förslag föreskrevs i mom. 19, att handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgades i de för riksbanken och riksgäldskontoret gällande lagar och reglementen, ej finge utlämnas före viss tid.

Riksgäldskontoret handhar i huvudsak all statlig upplåning. För kommunernas vidkommande ha emellertid också framförts krav på sekretess i dylika ärenden. Redan i 1912 års förslag upptogs ett stadgande härom, vilket i sak oförändrat överfördes till 1927 års förslag, mom. 25 andra stycket. En-

ligt detta lagrum skulle handlingar i ärenden rörande avtal om lån som genom kommunalmyndighet upptoges hemlighållas i 5 år, där förbehåll gjorts om hemlighållande och myndighet som handlade ärendet sådant beslutat.

Som motivering för ifrågavarande stadgande i 1912 års förslag anfördes i huvudsak följande:

Det hade ansetts vara av vikt och även varit brukligt, att vid upptagande av lån för kommunernas räkning, särskilt obligationslån, vissa lånevillkor hölles hemliga, vid obligationslån huvudsakligen den kurs till vilken lån övertoges av penninginrättning. Hemlighållandet vore därvid i första hand ett intresse för övertagaren, för vilken det ofta skulle vara mindre opportunt, såväl i hans förhållande till andra penninginrättningar som till den allmänhet vartill han hade att vända sig, att kursen eller därmed jämförliga lånevillkor yppades. För en kommun vore det naturligen ett beaktansvärt och berättigat intresse att i detta avseende kunna uppträda med den grannlagenhet som förhållandena påkallade.

Enligt 1935 års förslag skall myndighet som har att ombesörja upptagande av lån äga besluta, att handling angående lånet ej må utlämnas förrän viss tid, högst tio år, förflutit. Beträffande anteckningar i statsskuldboken och därtill hörande handlingar föreslås en särbestämmelse, enligt vilken de ej må utlämnas förrän efter 25 år utan samtycke av den vilkens fordran anteckningen avser.

I yttrandena över förslaget har från ett håll yrkats viss utsträckning av sekretessen och från ett annat håll att densamma skulle inskränkas.

Fullmäktige i riksgäldskontoret anmärka att paragrafen syntes ha fått en alltför snäv avfattning. Det torde nämligen vid myndighets upplåningsverksamhet föreligga behov av bestämmelser för beredande av sekretess icke blott för handling som anginge visst lån utan jämväl och kanske i än högre grad för handling som utan att vara hänförlig till nämnda kategori likväl ägde ett nära samband med upplåningsverksamhet, exempelvis promemorior eller särskilda uttalanden till protokollet rörande riktlinjerna för myndighetens upplåning, storleken av dess beräknade upplåningsbehov o. s. v. Det förekomme även att en planerad låneaktion med hänsyn till inträdd förändring i läget på penningmarknaden måste inhiberas, och för sådant fall skulle med tillämpning av det föreslagna stadgandet komma att saknas sekretesskydd för handling som därvid kunde ha tillkommit. Fullmäktige hemställde sålunda, att orden 'handling angående lånet' måtte utbytas mot förslagsvis orden 'handling som äger samband med myndighetens upplåningsverksamhet'. Vidare hade den föreslagna sekretesstiden 10 år synts fullmäktige alltför kort; åtminstone vad anginge riksgäldskontorets upplåningsverksamhet borde en 25-årig sekretesstid stadgas.

Advokatsamfundets styrelse har framhållit att den statliga och kommunala upplåningen nått en sådan omfattning att behov av offentlig kontroll å densamma gjort sig starkt gällande. Med hänsyn härtill borde handlingar i dylika ärenden göras offentliga i den mån annat icke oundgängligen fordrades till skyddande av enskildas eller betydande allmänna intressen, och styrelsen hemställde om sådan omarbetning av paragrafen som ur denna synpunkt kunde föranledas.

En bestämmelse i den riktning som år 1935 föreslagits torde vara erforderlig. I departementsförslaget har riksgäldskontorets anmärkningar beaktats.

Sekretesstiden har därvid såsom på andra motsvarande håll i förslaget bestämts till 20 år. Med denna ändring torde någon särbestämmelse med avseende å statsskuldboken vara överflödigt.

34 §.

Denna paragraf, som motsvarar 32 § i 1935 års förslag, reglerar sekretessen i alla ärenden rörande det allmännas förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat eller angående utförande av arbete för det allmännas räkning.

Gällande tryckfrihetsförordning innehåller endast två mera speciella undantag från offentlighetsregeln på detta område. Det ena, und. 19, avser sekretess i ärenden angående upphandling eller utförande av arbete för statens räkning eller försäljning av staten tillhörig lös egendom. Bestämmelserna anknyta till förfarandet enligt upphandlingsförordningen, vilken författning gäller för det nu angivna området. Skrivelser som utgått från den myndighet vilken handlägger dylikt ärende, dit inkomna anbud och andra där befintliga handlingar som avse sådana anbud må icke utlämnas innan anbudet slutligen prövats och, där samtliga anbud förkastats i samband med beslut att infordra nya anbud, slutlig prövning jämväl av dessa skett. Utlämnande skall likväl ske i den mån för anbudens prövning finnes nödvändigt eller anbudsgivare begär utbekomma sitt anbud. Sekretessbestämmelsen gäller emellertid icke auktionsprotokoll. Dessutom stadgas att genom myndighetens försorg upprättade kostnadsberäkningar och prisbestämningar ävensom tjänsteutlåtagen som avse desamma ej må utan myndighetens samtycke utlämnas förrän ärendet blivit slutligt prövat, med rätt för myndigheten att besluta om hemlighållande av sådan handling i prövat ärende under högst ett år från dess upprättande.

Det andra undantaget i tryckfrihetsförordningen på förevarande område, und. 20, avser vattenfallsstyrelsens kontrakt rörande leverans av elektrisk energi, vilka med därtill hörande handlingar ej må utlämnas förrän kontraktet upphört att gälla, därest ej trygghet kan anses vara för handen att utlämnande ej kommer att missbrukas till skada för styrelsens verksamhet eller den som saken eljest rör.

En utvidgning av den sekretess som sålunda råder har vid flerfaldiga tillfällen ifrågasatts. Särskilt de affärsdrivande verken ha bestämt yrkat därpå. Dessa krav sökte 1927 års utredning tillgodose genom en rad speciella undantag med delvis ganska invecklade bestämmelser i mom. 20—25, vilka i huvudsak inneburo följande. Handlingar angående förvärv av fast egendom för statens eller kommuns räkning skulle kunna hemlighållas till dess ärendet slutligen prövats, med möjlighet att då särskilda omständigheter det föranledde hålla kostnadsberäkningar och prisbestämningar samt däröver gjorda tjänsteutlåtagen hemliga högst 5 år från upprättandet. Vidare föreslogs en bestämmelse väsentligen motsvarande gällande und. 19 men omfattande även kommunala handlingar. Bestämmelsen innebar vidare utvidgning av sekretessen såtillvida att denna skulle avse ej blott upphandlingsärenden.

den utan ärenden angående förvärv överhuvud av annat än fast egendom samt ej blott försäljning utan även upplåtelse av icke endast lös egendom utan överhuvud all försäljning och upplåtelse. Ytterligare gavs en särskild sekretessbestämmelse avseende till myndighet i upphandlings- m. fl. ärenden ingivna kartor, prov, modeller, ritningar och tekniska beskrivningar, då förbehåll gjorts om deras hemlighållande. Även stadgades sekretess för soliditets- och kompetensupplysningar i bland andra nu ifrågavarande ärenden. Vidare skulle i vanlig lagstiftningsväg kunna bestämmas, att av viss myndighet ingångna avtal rörande leverans av elektrisk energi eller försäljning av varor med vilka staten drev handel i affärsmässiga former skulle hemlighållas. I enlighet härmed skulle gällande und. 20 överflyttas till vanlig lag. Beträffande kommunala handlingar skulle vissa särregler gälla.

I 1935 års förslag ha sekretessreglerna på området sammanförts till en paragraf samt gjorts enklare och mera enhetliga. Sekretessområdet har icke oväsentligt utvidgats i förhållande till 1927 års förslag. Som huvudregel i paragrafens första stycke föreslås att alla ifrågavarande handlingar — sådana rörande statens eller menighets förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat eller angående utförande av arbete för statens eller menighets räkning — icke utan tillstånd av den myndighet som handlägger ärendet skola få utlämnas innan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts. Härtill anknytes en mot gällande und. 19 svarande bestämmelse, vars innebörd är att inskränka myndigheternas fria förfoganderätt över sekretessen beträffande vissa handlingar rörande anbud i ärenden som avses i upphandlingsförordningen. Sådana handlingar skola liksom enligt gällande rätt icke kunna, innan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts, utlämnas i vidare mån än för prövningen finnes nödvändigt eller begäran om anbuds utbekommande framställles av anbudsgivaren.

Andra stycket av förevarande paragraf i 1935 års förslag avser sekretessen å ifrågavarande handlingar efter den tidpunkt då avtal slutits eller ärendet eljest slutförts. I sådant hänseende föreslås att vederbörande myndighet skall, där särskilda omständigheter det föranleda, äga besluta om sådan sekretess. Den tid för vilken beslutet högst må gälla har bestämts olika för olika fall. Beträffande andra handlingar än sådana som angiva villkoren i slutna avtal må beslutet avse en tid av högst 10 år från det avtal slöts eller ärendet slutfördes. Vad angår handlingar som angiva villkoren i slutna avtal om leverans av elektrisk kraft, gas, vatten eller dylikt eller rörande försäljning av varor med vilka myndigheten driver handel i affärsmässiga former, är högsta sekretesstiden två år, räknat från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla. Med avseende å handlingar som angiva villkoren i slutna avtal i andra fall må beslut meddelas för högst två år från det avtal slöts.

Slutligen upptagas i 1935 års förslag ett par stadganden som väsentligen ha karaktären av ordningsföreskrifter. Beslut om hemlighållande enligt andra stycket i paragrafen, vilka meddelats av statsmyndighet som ej hör till eller lyder under riksdagen, skola, där de ej angå allenast kostnadsberäkningar eller prisbestämningar eller tjänsteutlåtanden däröver, för varje stats-

regleringsår inom en månad från dess utgång anmälas till Konungen, som låter statsrevisorerna få del därav. Härmed är avsett att skärpa den konstitutionella kontrollens effektivitet på de punkter där allmänhetens kontrollmöjligheter inskränkas. Vidare stadgas att kommunalmyndighet beträffande tillämpningen av paragrafen skall ställa sig till efterrättelse föreskrifter som må hava meddelats av överordnad kommunalmyndighet, varmed avsetts att giva de kommunala beslutande organen behörigt inflytande över sekretessreglernas tillämpning i den ekonomiska förvaltningen inom ramen för de i paragrafen givna stadgandena.

De sakkunniga som framlagt 1935 års förslag ha betonat, att en riktig avvägning av offentlighet och sekretess på det område varom här är fråga vore förenad med synnerliga vanskligheter. Å ena sidan framträdde behovet av offentlig kontroll med särskild styrka på de områden där stora ekonomiska intressen stode på spel och där en alltför långt gående sekretess lättligen skulle kunna bana vägen för mindre önskvärda förfaranden. Men å andra sidan framträdde starkt angelägenheten av att staten skulle kunna, särskilt inom de s. k. affärsdrivande verkens förvaltning men även på andra områden, bedriva sin rörelse i så vitt möjligt affärsmässiga former. De svårigheter med vilka vissa av de affärsdrivande verken under senare tid haft att kämpa, delvis under konkurrens från enskilda företag, vore ägnade att ytterligare understryka denna synpunkt. I samma riktning pekade ock de erfarenheter som inom skilda förvaltningsgrenar gjorts beträffande möjligheten att utnyttja nu rådande offentlighet till fullföljande av illojala eller i vart fall mot statens intressen stridande enskilda intressen. Särskild varsamhet syntes påkallad, då det gällde att genomföra offentlighetsprincipen jämväl i kommunernas ekonomiska förvaltning.

Vad angår utformningen av de föreslagna bestämmelserna understryka de sakkunniga, att regeln om en tioårig sekretess för andra handlingar än sådana som angåve villkoren i slutna avtal ingalunda vore generell i den meningen att den skulle bli omedelbart tillämplig på alla de handlingar som den avsåge. Den skulle tillämpas blott i den utsträckning vederbörande myndighet därom beslutade, och de sakkunniga funne det angeläget att, såsom lagtexten angåve, sådana beslut icke meddelades i andra fall än då särskilda omständigheter det föranledde. Sådana omständigheter kunde exempelvis anses föreligga, då erfarenheten på något visst område givit vid handen att offentligheten länt till allvarligt förfång för det allmänna eller för enskildas berättigade ekonomiska intressen. Av formuleringen och sammanhanget torde framgå, att särskilt starka skäl för hemlighållande måste föreligga för att myndighet skulle kunna stadga sekretess beträffande handlingar vilkas offentlighållande ur synpunkten av allmänhetens kontroll vore särskilt betydelsefullt. Dylik karaktär hade uppenbarligen framför allt sådana handlingar som, utan att angiva villkoren i slutna avtal, låge till grund för sådana. Likaledes torde det vara klart, att sekretesstidens längd inom den av lagen angivna ramen borde utmätas med hänsyn till vad i varje särskilt läge funnes av verkligt behov påkallat. Vad anginge sådana handlingar som angåve villkoren i slutna avtal mötte ännu starkare betänkligheter att undandraga dem offentligheten. De sakkunniga hade också hyst synnerlig tvekan om det berättigade att i detta hänseende gå längre än som redan skett i gällande tryckfrihetsförordning. Emellertid hade i yttrandena över 1927 års utredning och i meddelanden som de sakkunniga under hand erhållit från vissa myndigheter och tjänstemän framkommit upplysningar

som övertygat de sakkunniga att möjlighet att undantagsvis hemlighålla jämväl sådana handlingar icke borde helt avskäras.

De sakkunniga ha även upprättat utkast till ändring av 2 § upphandlingsförordningen i syfte att bringa detta lagrum, där bestämmelserna i und. 19 av gällande tryckfrihetsförordning återgivas, till överensstämmelse med de sakkunnigas förslag till sekretesslag.

Efter avgivandet av ifrågavarande förslag rörande allmänna handlingar ha 1933 års *upphandlingssakkunniga* avlämnat betänkande med förslag till ändring i vissa delar av upphandlingsförordningen (statens off. utredn. 1935: 27) avseende bland annat en allmän översyn av denna förordnings bestämmelser. Beträffande 2 § i förordningen hänvisa de sakkunniga till 1935 års betänkande rörande allmänna handlingar och ansluta sig till den i betänkandet uttalade uppfattningen att en riktig avvägning av offentlighet och sekretess på förevarande område vore förenad med synnerliga vanskligheter, därvid de anföra följande:

Att de nuvarande bestämmelserna i ämnet alltför snävt avgränsade möjligheterna för handlingars hemlighållande, torde emellertid vara otvivelaktigt. Telegrafstyrelsen och järnvägsstyrelsen hade också i sina yttranden till upphandlingssakkunniga framhållit, att en långt driven offentlighet kunde vara ägnad att omintetgöra konkurrens vid statens upphandlingar. Särskilt torde detta förhållande framträda i sådana fall, då leverantörerna inom en affärgren bildat kartell eller eljest träffat prisöverenskommelse och följaktligen ägde intresse av att hos myndigheten kontrollera att uppgjorda prislistor följdes. Även avsaknaden av bestämmelser, som medgäve hemlighållande av ingivna ritningar, kartor, prov, modeller och dylikt efter det avtal slutits eller ärendet eljest slutförts, torde i vissa fall ha föranlett leverantörer att icke deltaga i tävlan om leveransen eller arbetet. Men om alltså en ändring av nuvarande bestämmelser i ämnet kunde anses påkallad, borde å andra sidan kraftigt understrykas angelägenheten av att allmänheten ägde möjlighet att följa upphandlingarna, där detta kunde ske utan eftersättande av statens intresse. Offentligheten i upphandlingsärenden vore nämligen den bästa garantien för att rykten om mannamån från myndigheternas sida vid handläggning av upphandlingsärenden icke skulle spridas och vinna tilltro.

Enligt upphandlingssakkunnigas mening äro de i 1935 års förslag till sekretesslag intagna bestämmelserna i ämnet sakligt tillfredställande. Upphandlingssakkunniga ha emellertid ansett att dessa bestämmelser icke såsom de sakkunniga för utredning av frågan om allmänna handlingar föreslagit skulle intagas i upphandlingsförordningen utan att där endast borde intagas en hänvisning till vad i tryckfrihetsförordningen eller eljest stadgades i fråga om handlingars hemlighållande.

Vad angår statsmyndigheternas inställning till det framlagda förslaget till sekretessens reglering på förevarande område har endast från ett håll rikstats anmärkning mot detsamma. *Generalpoststyrelsen* har sålunda i yttrande över upphandlingssakkunnigas betänkande anfört:

Bestämmelserna om upphandlingsärendens offentlighet vore i praktiken av mycket stor betydelse. Den omständigheten att samtliga handlingar i ett upphandlingsärende bleve offentliga så snart ärendet vore slutligt avgjort ut-

gjorde i själva verket ett nära nog oöverkomligt hinder för affärsmässig upphandling till skäliga priser. Därtill komme att sagda omständighet — i uppenbar strid emot de principer som kommit till uttryck i upphandlingsförordningen — gynnade större företagare på mindre industri- och hantverksidkares bekostnad och underlättade bildandet och upprätthållandet av karteller. Så snart ett mera betydande upphandlingsärende avgjorts, vore det regel att varje anbudsgivare gjorde sig underrättad om de pris och andra leveransvillkor som övriga anbudsgivare erbjudit. När utbud av samma varuslag nästa gång skedde, vore det helt naturligt anbudsgivarnas strävan att icke eller endast obetydligt underbjuda det vid senaste upphandlingstillfället antagna anbudet, även om detta innebure mer än skälig handelsvinst för leverantören. Särskilt i sådana allt vanligare fall, då upphandlingen avsåge varuslag vars tillverkare vore anslutna till karteller eller priskonventioner, vore upphandlingsärendenas offentlighet till skada. Företagare som stode utanför kartellen — i regel någon mindre industriidkare — bleve, om han underbjöde de konventionella priserna, genom olika former av påtryckning förr eller senare tvingad att antingen upphöra med sin verksamhet eller ansluta sig till kartellen, och i senare fallet vågade han därefter vid anbudsinfodran icke erbjuda lägre priser än de konventionella, då han visste att de konkurrerande anbudsgivarna omedelbart erhöile kännedom därom. Det år 1935 avgivna förslaget rörande allmänna handlingars offentlighet innebure i viss mån ökad möjlighet till hemlighållande av handlingar i upphandlingsärende efter den tidpunkt då ärendet slutligt avgjorts, i det att vederbörande myndighet, där särskilda omständigheter det föranledde, ägde besluta, att ifrågavarande handlingar skulle hemlighållas under en tid av i regel högst två år från angivna tidpunkt. Det vore emellertid generalpoststyrelsens övertygelse, att dylika bestämmelser, i deras föreslagna form, icke vore ägnade att i önskvärd utsträckning undanröja de ovan berörda svåra olägenheterna av upphandlingsärendenas offentlighet. Såsom framginge av motiven till de föreslagna bestämmelserna vore det nämligen avsett, att beslut om hemlighållande av handlingar i upphandlingsärenden, särskilt sådana handlingar som angåve villkoren i slutna avtal, skulle kunna meddelas endast i sällsynta undantagsfall. Generalpoststyrelsen delade den i förslaget rörande allmänna handlingar av år 1935 uttalade uppfattningen, vartill även upphandlingssakkunniga hade anslutit sig, att en riktig avvägning av offentlighet och sekretess på förevarande område vore förenad med synnerliga vanskligheter. Det starkt framträdande behovet av skydd mot obehörigt utnyttjande av upphandlingsärendenas offentlighet nödvändiggjorde emellertid enligt generalpoststyrelsens mening anordnande av sekretess beträffande handlingar i dessa ärenden, framför allt sådana handlingar som angåve villkoren i ingångna avtal. Enligt upphandlingssakkunnigas åsikt kunde ett avsteg från offentlighetsprincipen på detta område underlätta uppkomsten och spridandet av rykten om mannamån från myndigheternas sida vid handläggning av upphandlingsärenden. Denna farhåga vore dock mera berättigad, därest upphandlingsärendena — på sätt upphandlingssakkunniga i anslutning till förslaget rörande allmänna handlingars offentlighet ifrågasatt — undandroges offentligheten genom myndigheternas särskilda beslut i mer eller mindre sällsynta undantagsfall, än om sagda ärenden obligatoriskt hemlighölles under viss kortare tid. Det sistnämnda alternativet vore därför att föredraga och, om tiden för hemlighållandet sattes till allenast två år, syntes även skäliga anspråk på offentlig kontroll över det statliga upphandlingsväsendet bliva tillgodosedda. Generalpoststyrelsen ifrågasatte därför utfärdandet av bestämmelser utav nu antytt innehåll i stället för de i 1935 års förslag intagna stadgandena. De sålunda ifrågasatta bestämmelserna kunde,

om så prövades erforderligt, kompletteras med föreskrifter därom, att myndighet skulle äga befogenhet att på ansökning och uppgivna skäl förklara handling i upphandlingsärendet offentlig före den stadgade tidens utgång samt att, därest myndigheten med hänsyn till statens intressen funne sig icke böra bifalla en dylik ansökning, beslutet skulle anmälas till Kungl. Maj:t för att delgivas riksdagens revisorer.

Det må här anmärkas, att om de yrkanden bifölles som från kommunalt hållt framställts därom att handlingar rörande kommunernas ekonomiska förvaltning överhuvud icke skulle anses som allmänna handlingar, detta tydligen komme att medföra obegränsad möjlighet till sekretess för kommunala handlingar i sådana ärenden varom fråga är i förevarande lagrum. Från en del kommuner, vilka icke framställt ett sådant krav eller vilka upptagit frågan om sekretessens omfattning för den händelse ett sådant krav icke skulle vinna bifall, ha emellertid framkommit önskemål om en viss skärpning av sekretessreglerna i denna paragraf.

Stadsfullmäktige i Göteborg, vilka i första hand önskat att anbud och andra affärshandlingar hos drätselkammaren och de kommunala affärsdrivande verken överhuvud icke skulle göras offentliga, framhålla för den händelse en dylik inskränkning av offentligheten icke skulle komma att lagfästas, att avfattningen av andra stycket av ifrågavarande paragraf i 1935 års förslag icke vore för kommunernas intressen fullt betryggande, särskilt med hänsyn därtill att lagrummet kunde förväntas komma att inbjuda till tvister rörande rätta tolkningen av uttrycket 'där särskilda omständigheter det föranleda'. Förvaltningsmyndigheterna borde med åberopande av nämnda 'särskilda omständigheter' tillerkännas rätt att i betydligt vidsträcktare omfattning definitivt besluta om undantag från handlingarnas offentliggörande än som med sakkunnigförslaget syntes hava varit meningen. Stadsfullmäktige hemställde sålunda att större hänsyn fästes vid kommunernas behov av sekretess i ekonomiska frågor än som skett i nämnda förslag.

Stadsfullmäktige i Malmö erinra att i 1935 års förslag vederbörande myndighet visserligen medgaves att där särskilda omständigheter därtill föranledde besluta, att hithörande handlingar icke finge utlämnas förrän viss tid förflutit efter det avtal slutits eller ärendet eljest slutförts, men att i förslagets motivering begreppet 'särskilda omständigheter' gaves en ganska inskränkt tolkning. Vederbörande kommunala myndighet borde erhålla vidare rätt att från tillgång för allmänheten undantaga handlingar av det slag varom här vore fråga, även slutna avtal, under längre tid än vad enligt förslaget medgaves, och i varje fall borde myndigheten förbehållas fri rätt att pröva när sådana 'särskilda omständigheter' kunde anses föreligga att skäl finnes för handlings hemlighållande.

Stadsfullmäktige i Hälsingborg ha intet att erinra mot den principiella uppläggnings av ifrågavarande paragraf men yrka på en väsentlig utsträckning av sekretesstiden.

Stadsfullmäktige i Uppsala föreslå — med instämmande av *länsstyrelsen i Uppsala län* — att den föreslagna två-årssekretesstiden förlänges, enär eljest offentligheten torde kunna medföra vissa ogynnsamma konsekvenser för kommunerna, i det att inbördes konkurrerande företag i sådana fall där ingångna avtal gällde längre tid än två år kunde före ingivandet av nya anbud taga del av alla de tidigare anbuden. För kommun icke önskvärd ringbildning mellan leverantörer kunde därigenom komma att underlättas. Tidsperioden borde därför utsträckas längre, förslagsvis till fem år.

Stadsfullmäktige i Visby och i Trälleborg yrka sekretess för kommunernas räkenskaper, de förra intill dess två år förflutit från det revision ägt rum och de senare åtminstone till dess revision skett.

Kommunalfullmäktige i Vara ifrågasätta, huruvida ej beträffande anbudsgivare, vars anbud ej antagits, borde stadgas fullständigt förbud för att utlämna hans anbud jämte därtill hörande handlingar, därest han vid anbudets ingivande gjort förbehåll om att utlämnande ej finge ske.

Stadsförbundet förklarar sig icke underskatta svårigheterna för ett rättvist avvägande mellan offentlighets- och sekretessynpunkter på förevarande område men hemställer att frågan om skydd för kommunernas affärsuppgörelser underkastas ytterligare granskning, därvid förbundet anför bland annat: Där förhandlingar fördes om köp eller försäljning av fastighet, vilka slutförts utan resultat, kunde frågan senare — även efter 10 års förlopp — åter bliva aktuell och staden komme då givetvis i ett föga förmånligt läge, om en ny spekulant kunde i detalj taga kännedom om tidigare förhandlingar och de pris och övriga villkor som därvid uppställdes från stadens sida. Staden syntes i förevarande avseende böra åtnjuta samma förmåner som en enskild markexploatör. Vad åter anginge leverans- och entreprenadanbud borde framhållas, att städerna på detta område icke vore bundna av så snäva bestämmelser som dem staten tillämpade. Med hänsyn till en kommande revision torde i handlingarna ofta inflyta motivering för t. ex. frångående av ett lägsta anbud. En rätt för konkurrerande anbudsgivare att taga del av dessa motiveringar skulle säkerligen i många fall medföra betydande olägenheter för kommunen eller i vart fall dess tjänstemän, vilka senare därför lätt torde frestas att under alla förhållanden förorda lägsta anbud. På denna punkt torde det icke vara påkallat att tillämpa ensartade regler för stat och kommun. Den kommunala revisionen kunde med sitt begränsade område på ett helt annat sätt än statsrevisionen underkasta ärendena en ingående granskning. I de olika kommunala förvaltningsnämnderna avgjordes icke prövningen av leverans- och entreprenadanbud av tjänstemännen ensamma utan i sista hand av förtroendemän ur olika politiska läger. Man torde därför kunna utgå ifrån, att anbudsgivarnas lojala intressen där kunde bliva tillgodosedda utan regler av så snäv avfattning att de vore till skada för förvaltningen. Förslaget avsåge visserligen också att lämna de kommunala myndigheterna möjligheter att i viss omfattning utsträcka sekretessterminen. Det kunde emellertid ifrågasättas om tidsfristerna tillmätts rikligt nog. Om t. ex. i några fall leveransavtal plägade uppgöras för en treårsperiod, torde det vara mindre lämpligt att leverantörer efter den stipulerade tvåårsperioden kunde taga del av konkurrenternas vid föregående tillfälle inlämnade anbud. Tendenser till ringbildning bland leverantörer kunde kräva motåtgärder från kommunernas sida.

Stadsfullmäktige i Västerås ha instämt i vad stadsförbundet anför.

Styrelsen för advokatsamfundet har, i motsättning till vad sålunda från vissa kommunala håll hemställts rörande en utvidgning av sekretessmöjligheterna, ansett att offentligheten genom 1935 års förslag allt för mycket inskränkes samt därom anför:

De sakkunniga hade infört en allmän föreskrift, att handlingar berörande stats och kommuns affärsverksamhet finge efter myndighets beprövande hemlighållas även under viss tid efter det att ärende till vilket de hörä föranlett ingående av avtal eller 'eljest slutförts'. Sistnämnda tidsbestämning vore så avfattad, att den i verkligheten icke kunde tjäna som utgångspunkt för beräkning i det särskilda fallet av när i andra stycket av före-

varande paragraf omnämnda tider skulle anses ha förlupit. Bestämmelsen torde snarare giva anledning till att myndigheter vilka intoge en avvisande inställning mot offentlighetsintresset försköte den tidpunkt då de ansågo ett ärende avslutat, t. ex. genom att som *ett* ärende behandla flera med varandra mer eller mindre sammanhängande sådana. Erfarenheten hade givit vid handen att denna fara icke finge undervärderas. Införande av sekretess för nu berörda handlingar även för tiden efter ett ärendes slutförande finge, även om en objektiv bestämning av sistnämnda uttryck möjliggjordes, ur flera synpunkter anses olämplig. Särskilt vore detta fallet på den kommunala förvaltningens område. Enligt gällande kommunallagar hade varje kommunmedlem anspråk på att i sina mellanhavanden med de kommunala myndigheterna och verken bliva behandlad på samma sätt som varje annan kommunmedlem. Därest den enskilde fräntoges möjligheten att erhålla kännedom om de förmåner kommunala verk och myndigheter lämnat andra kommunmedlemmar, saknade han möjlighet att göra sina rättsanspråk gällande. Erfarenheten visade att de kommunala myndigheterna och verken icke alltid kunde fritagas från misstanken, att de obehörigen gynnade vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar. Därest de kommunala affärsdrivande verken intoge en faktisk eller rättslig monopolställning, vilket i regel vore fallet, framträdde nödvändigheten av att den enskilde kunde få kännedom om avslutade förhandlingar med andra kommunmedlemmar ännu starkare. I dessa fall gjorde sig även behovet av offentlig kontroll gällande. Fall hade förekommit, där kommunala affärsdrivande verk utnyttjat sin monopolställning till förmån för vissa kommunerna ovidkommande intressen. Det hade t. o. m. förekommit, att enskilda yrkesgrupper utnyttjat sådana kommunala verks monopolställning till skada för andra kommunala inrättningar.

Från några håll har riktats anmärkning mot den föreslagna bestämmelsen att kommunalmyndighet beträffande tillämpningen av paragrafen skall ställa sig överordnad kommunalmyndighets föreskrifter till efterrättelse. Därvid har i formellt hänseende anmärkts, att kommunalstämma eller representation icke kunde sägas vara överordnad i förhållande till kommunalt förvaltningsorgan. *Stadsfullmäktige i Göteborg* och *advokatsamfundet* anse att bestämmelsen helt bör bortfalla. Advokatsamfundet uttalar att en tillfällig majoritet skulle kunna utnyttja föreskriften till att försvåra eller omöjliggöra för minoriteten att öva saklig kritik mot missförhållanden i förvaltningen av kommunala verk och inrättningar.

Riksförsäkringsanstalten erinrar, att anstalten i tidigare yttranden framhållit önskvärdheten av att även vid förvaltningen av anstaltens fonder, såsom vid förvärv av obligationer och andra värdehandlingar, möjlighet bereddes anstalten till iakttagande av viss sekretess, samt anför vidare:

I sakkunnigförslaget hade upptagits bestämmelser som hade avseende på tillgodoseende av liknande önskemål i ärenden angående statens eller menighets 'förvärv' och 'avyttrande' 'av egendom eller annat'. Den verksamhet som av anstalten bedreves för förvaltning av de fonder den omhändertog hade utövades visserligen av anstalten såsom statsmyndighet. I denna mening utgjorde alltså det 'förvärv' eller det 'avyttrande' varom här kunde vara fråga även ett 'statens' förvärv eller avyttrande. Att döma av de sakkunnigas motivering syntes dock oklart, huruvida och i vad mån de i förslagets 32 § införda bestämmelser även finge — lika med t. ex. de i 30 §

föreslagna — anses avse statsmyndighets handlingar rörande egendom som, utan att vara eller bli föremål för statens äganderätt i mer privaträttslig mening, ostridigt endast tjänade ett allmänt ändamål och därför stode under statsmyndighetens förvaltning. I överensstämmelse med vad som avsetts i fråga om statsegendom torde ett förtydligande på denna punkt av de sakkunnigas förslag vara önskvärt.

Här må vidare erinras om *pensionsstyrelsens* yttrande som förut refererats vid motiveringen för 32 § i departementsförslaget.

Slutligen har ett par mindre anmärkningar rörande paragrafens redaktion gjorts i yttrandena.

Chefen för kustartilleriet har sålunda föreslagit att uttrycket 'myndighet som handlägger ärendet' utbytes mot 'myndighet som äger fatta slutgiltigt beslut i ärendet'. *Marinförvaltningen* har anmärkt att tveksamhet kunde råda, huruvida anmälan till Konungen om beslut rörande hemlighållande av handlingar skulle ske endast efter utgången av det statsregleringsår då beslutet fattades, eller om det skulle anmälas även vid utgången av ett kommande statsregleringsår varunder det ägt bestånd.

Avvägningen av sekretessen på det vidsträckta och betydelsefulla område som i denna paragraf avses är, såsom de sakkunniga framhållit och från flera håll i yttrandena understrukits, förenad med betydande svårigheter. Här står nämligen ett synnerligen starkt sekretessbehov i direkt motsats till ett icke mindre betydande offentlighetsintresse. De sakkunnigas förslag synes dock på det hela taget innebära en väl avvägd lösning av den ömtåliga frågan. Därom vittnar i sin mån att nästan alla statliga myndigheter äro tillfreds med detsamma och att även det stora flertalet av de hörda kommunala myndigheterna lämnat det utan anmärkning; och det bör härvid framhållas att bestämmelserna i denna paragraf i större eller mindre utsträckning beröra så gott som alla myndigheter.

Av flera kommunala myndigheter har dock såsom framgår yrkats en ökning av förslagets möjligheter att anordna sekretess eller rent av att offentligheten överhuvud skulle uteslutas på detta område. Det är som även påpekats ganska naturligt att de kommunala myndigheterna, vilka för närvarande i regel undandraga sina handlingar i ekonomiska ärenden offentligheten, skola med en viss tvekan mottaga offentlighetsprincipens uttryckliga fastslående på detta område, även om betydande undantag göras från principens tillämpning. Å andra sidan har advokatsamfundet, som i detta fall torde i viss mån kunna sägas representera allmänhetens intresse, bestämt motsatt sig att överhuvud möjlighet beredes att hålla handlingar på ifrågasatt område hemliga efter det ett ärende slutförts, och detta i synnerhet såvitt angår kommunala handlingar. Enligt samfundets mening gör sig ett synnerligen starkt kontrollintresse gällande med avseende å den kommunala förvaltningen, där enligt vad samfundet antyder tendenser till obehöriga förfaranden vid ekonomiska ärendens handhavande icke saknas. Dessa synpunkter förtjäna otvivelaktigt allt beaktande. Behövligheten av den kontroll som handlingars offentlighet skulle möjliggöra bör icke underskattas. Likväl torde man icke skäligen kunna inskränka de möjligheter till sekre-

tess som 1935 års förslag ger. Därigenom skulle kommunernas möjligheter att tillvarata sina intressen gentemot medkontraahenter vid affärer och ekonomiska uppgörelser alltför mycket försvåras. De erfarenheter de statliga myndigheterna, särskilt de affärsdrivande verken, haft av den vidsträckta offentlighet deras handlingar nu äro underkastade tala bestämt för åtminstone en sådan omfattning av sekretessmöjligheterna beträffande såväl statliga som kommunala handlingar som de sakkunniga föreslagit. Det torde till och med vara lämpligt att i viss mån tillmötesgå de från kommunalt håll framförda önskemålen om en utsträckning av dessa möjligheter.

Dock läser icke böra ifrågakomma att utsträcka den tid under vilken handlingar som angiva villkoren i slutna avtal skola kunna hemlighållas utöver vad år 1935 föreslagits. Det förbises icke att olägenheter i vissa fall kunna uppkomma för staten eller kommunen genom offentligblivande av exempelvis leveransavtal redan efter två år. Men skulle tiden förlängas, torde den kontroll som offentligheten är avsedd att medföra alltför mycket förlora i effektivitet. Däremot torde sekretesstiden beträffande handlingar som ej angiva villkoren i slutna avtal kunna utsträckas från föreslagna 10 till 20 år såsom på andra håll skett enligt departementsförslaget. Härigenom torde alltid komma att finnas möjlighet att, då sekretess med avseende å sådana handlingar förordnas, giva den sådan utsträckning till tiden att den fullt ut fyller sitt ändamål.

Det har ej syntts lämpligt att som generalpoststyrelsen hemställt föreslå en obligatorisk sekretess under 2 år för alla handlingar i upphandlingsärenden. Ur offentlighetssynpunkt måste det nämligen vara av ej ringa värde att sekretess efter tidpunkten för avtals slutande eller ärendets slutförande i annan ordning skall bero på ett särskilt beslut, som beträffande statsmyndigheter i regel skall anmälas hos Kungl. Maj:t och bringas till statsrevisorernas kännedom. Däremot har i departementsförslaget en ändring i förhållande till 1935 års förslag vidtagits med avseende å förutsättningarna för förordnande om sekretess, nämligen såtillvida att det ej stadgas att dylikt förordnande skall föranledas av 'särskilda omständigheter' utan endast att det må givas då anledning därtill föreligger. De kommunala myndigheter som gjort invändningar mot förevarande paragraf synas framför allt ha fruktat att uttrycket 'särskilda omständigheter' skulle tolkas så att sekretessmöjligheterna alltför mycket inskränktes, detta särskilt med hänsyn till de sakkunnigas motivering. Denna motivering synes också vara ägnad att ingiva sådana farhågor. Med den ändring som nu föreslås i paragrafen måste emellertid alla behöriga sekretessbehov kunna tillgodoses.

I anledning av riks försäkringsanstaltens anmärkning har en omformulering vidtagits i första stycket av paragrafen, varigenom tydligt utmärkts att paragrafen omfattar handlingar i ärenden rörande förvärv, avyttring eller upplåtelse beträffande allt vad myndighet har att förvalta, även om det ej skulle vara statsegendom i egentlig mening.

Vidare har i anledning av framkomna anmärkningar angivits, att kommunalmyndighet har att ställa sig till efterrättelse föreskrifter som meddelats av

den myndighet som utövar menighetens beslutanderätt, ej dem som meddelats av 'överordnad' kommunalmyndighet.

Slutligen har av redaktionella skäl bestämmelsen om auktionsprotokolls undantagande från paragrafens föreskrifter utbrutits till ett nytt sista stycke i paragrafen. Vad angår den från ett håll framställda anmärkningen att uttrycket 'myndighet som handlägger ärendet' skulle utbytas mot 'myndighet som äger fatta slutgiltigt beslut i ärendet', torde en dylik ändring icke vara lämplig, då de förra ordalagen förekomma i gällande tryckfrihetsförordning och upphandlingsförordning. I anledning av en annan anmärkning må framhållas, att den föreslagna lagtexten med tillräcklig tydlighet torde utmärka att beslut om sekretess skola anmälas efter utgången av det statsregleringsår då beslutet fattats men icke behöva anmälas under följande år.

35 §.

Paragrafen, som motsvarar 33 § i de sakkunnigas förslag, avser att förhindra att domstols utslag och beslut bliva bekantgjorda innan de avkunnats eller expedierats.

Med anteckningar som förts vid fattande av beslut avses sådana handlingar som exempelvis de i hovrätterna förda föredragningsrotlarna i besvärsoch vademål samt de å hovrätternas divisioner förda minnes- och anteckningsböckerna, ur vilka vissa upplysningar kunna hämtas om fattade beslut. Memorialanteckningar, utgörande förberedande utkast eller koncept, kunna i regel icke anses som allmänna handlingar och beröras ej av stadgandet. — I den föreslagna avfattningen ha allenast vidtagits ett par redaktionella jämkningar.

36 §.

Paragrafen motsvarar 34 och 35 §§ i 1935 års förslag.

Enligt särskilda stadganden i allmän lag har underdomstol i vissa fall möjlighet att, där offentlighet kunde vara till skada, förordna om måls handläggning inom stängda dörrar. I några av dessa fall kompletteras stadgandena genom bestämmelser i gällande tryckfrihetsförordning om hemlighållande av protokoll och till domstol ingivna handlingar i mål där sådan handläggning ägt rum. I und. 4 stadgas sålunda, att i mål där underrätt vid handläggningen låtit åhörarna avträda på den grund att i händelse av rättegångens offentlighet något kunnat uppenbaras som med hänsyn till rikets säkerhet borde hemlighållas för främmande makt, protokoll över sådan handläggning samt därvid till underrätten ingivna handlingar i målet, så ock högre rätts protokoll i samma mål och däri efter meddelande av underrättens utslag inkomna handlingar, ej må utan särskilt tillstånd av vederbörande rätt utlämnas innan målet blivit skilt från rättens handläggning. Rätten äger vid handläggningens avslutande meddela förbud mot utlämnande även efter denna tidpunkt, i vilket fall utlämnande ej utan Konungens särskilda tillstånd får äga rum före 50 år efter det slutligt beslut i målet givits. Över rättens

beslut rörande utlämnande må ej klagas. Förbehåll göres för parts rätt att hava tillgång till protokoll och andra handlingar. I und. 5 lämnas motsvarande föreskrifter med avseende å mål om obehörigt användande eller yppande av yrkeshemlighet eller om missbrukande av teknisk förebild, då handläggning skett inom stängda dörrar i syfte att förebygga skada för den som förmenas ha blivit kränkt genom den åtalade handlingen. I und. 11 slutligen stadgas att handlingar och protokoll i äktenskapsmål, mål om faderskap och underhållsskyldighet till barn utom äktenskap samt mål om äktenskaplig börd, som vid underrätten handlagts inom stängda dörrar, ej må utan parternas tillstånd utlämnas till annan förrän 50 år efter deras död.

I åtskilliga fall finnas emellertid stadganden i allmän lag om handläggning av mål inom lyckta dörrar vilka icke motsvaras av någon föreskrift i tryckfrihetsförordningen rörande hemlighållande av handlingar i sådana mål. Så är fallet bland annat beträffande mål om omyndighetsförklaring, mål där förundersökning för villkorlig straffdom äger rum, mål som äro för anständigheten eller sedligheten sårande samt mål om utpressning. Det står sålunda för närvarande en var öppet att utbekomma och publicera protokollen i dylika mål, ehuru handläggningen ägt rum inom stängda dörrar.

Enligt både 1927 och 1935 års förslag har för alla fall då domstol med tillämpning av bestämmelse i allmän lag förordnat om måls handläggning inom stängda dörrar beretts möjlighet till sekretess jämväl med avseende å protokoll och till domstolen ingivna handlingar i målet. Därvid har föreslagits för alla sådana mål gemensamma bestämmelser, enligt vilka sekretessen konstruerats i anknytning till konstruktionen av und. 4 och 5 i gällande tryckfrihetsförordning.

Enligt 1935 års förslag, 34 §, som i detaljerna åtskilligt skiljer sig från 1927 års, skola sålunda när vid underdomstol — varmed de sakkunniga avse förutom allmän underrätt även polisdомstol, krigsrätt, vattendomstol och ägodelningsrätt — mål handläggas inom stängda dörrar, protokollen över handläggningen och därvid ingivna handlingar automatiskt bliva hemliga till dess målet blivit skilt från domstolens handläggning, dock med rätt för domstolen att medgiva tidigare utlämnande. När domstolen skiljer sig från målet, skall den, såvitt det finnes erforderligt, äga förordna om fortsatt hemlighållande under viss tid, högst 60 år, därvid dock skall kunna föreskrivas att utlämnande må ske tidigare med enskilda parters samtycke. Vid fullföljd till hovrätt av mål däri underdomstol givit förordnande om sekretess föreslås, att till hovrätten inkomna och där upprättade handlingar icke må utlämnas förrän hovrätten slutbehandlat målet, såvida ej hovrätten ger tillstånd därtill. Då hovrätten skiljer sig från målet, skall den enligt förslaget ex officio pröva underdomstolens sekretessförordnande och äger att samtidigt förordna om fortsatt hemlighållande av sina egna handlingar i målet. Särskild klagan över underdomstols sekretessförordnande skall ej vara tillåten. Vid fullföljd från hovrätt till Kungl. Maj:t skola gälla motsvarande regler som vid fullföljd till hovrätt. Slutligen har i förslaget upptagits en bestämmelse beträffande mål som i hovrätt eller högsta domstolen omedelbarligen upptagas.

Denna innehåller, att om i sådant mål prövas föreligga omständigheter som skulle föranleda handläggning inom stängda dörrar därest målet varit anhängigt vid underdomstol, förut angivna regler skola äga motsvarande tillämpning. Någon reservation för parts rätt har ej behövt göras i denna paragraf, då ett allmänt stadgande därom upptagits i 38 § i sakkunnigförslaget.

Magistraten i Västerås föreslår ändring i förslaget såtillvida att för ifrågasvarande handlingars hemlighållande efter det vederbörande mål slutbehandlats vid domstolen icke, såsom de sakkunniga föreslagit, skulle erfordras ett domstolens särskilda förordnande, utan att i stället skulle föreskrivas att handlingarna ej finge utlämnas förrän viss tid förflutit, förslagsvis 50 år, där ej domstolen i det slutliga utslaget annorlunda bestämde. Beslut om handläggning inom stängda dörrar föreginges alltid av en prövning huruvida de därför föreburna skälen vore av den betydelse att de motiverade en sådan åtgärd. Om dylikt beslut fattades, torde i allmänhet anledning föreligga att undantaga vid handläggningen förda protokoll och därunder ingivna handlingar från offentligheten, och det syntes då onödigt att domstolen i slutliga utslaget alltid skulle meddela utlämningsförbud vid äventyr att handlingarna eljest bleve offentliga. Det kunde dessutom tänkas att domstol av förbiseende underlåte att meddela sådant förbud och att därigenom åt offentligheten prisgäves vad som icke borde komma till allmänhetens kännedom.

De sakkunnigas förslag till sekretesslag innebär som regel att ett där meddelat förbud mot utlämnande av allmän handling skall vara att tillämpa hos vilken myndighet handlingen än finnes. Från denna regel föreslås emellertid undantag såvitt angår allmänna handlingar som inkommit till domstol varom nu är fråga. De sakkunniga förklara att det ej gärna låte sig göra att utöver den sekretess, som enligt de nyss refererade bestämmelserna skulle kunna åstadkommas vid nämnda domstolar, hålla handlingar i där anhängiga mål hemliga. Vid offentlig förhandling ingivna handlingar skulle principiellt därvid uppläsas, och om så icke alltid skedde betraktades de i varje fall som föredragna och intoges i protokollet. Med hänsyn härtill ha de sakkunniga föreslagit ett stadgande i den särskilda lagen, 35 §, av innehåll att med avseende å handlingar, vilka inkommit till domstol som förut angivits i där anhängigt mål, icke skola gälla andra hinder för utlämnande än som följa av de angivna, i förslagets 34 § upptagna bestämmelserna.

Länsstyrelsen i Uppsala län har häremot anmärkt, att handlingar som på grund av statens intressen vore hemliga icke borde bli offentliga då de ingåves till domstol. *Kammarrätten* har erinrat om bestämmelsen i 56 § 1 mom. femte stycket taxeringsförordningen därom att självdeklaration som tillhandahålles polis- eller åklagarmyndighet eller åberopas vid allmän domstol icke må utan den skattskyldiges samtycke offentligens föredragas eller i protokoll, utslag eller annan expedition intagas eller omnämnas i vidsträcktare mån än som oundgängligen erfordras. Med hänsyn härtill borde sekretessstadgandet i 17 § av de sakkunnigas förslag bli tillämpligt även då handlingarna funnes hos domstol varom nu är fråga.

Förevarande sekretessregler äro icke tillämpliga å arbetsdomstolens handlingar, och någon sekretessföreskrift som direkt åsyftar dessa handlingar finnes ej heller eljest i sakkunnigförslaget. *Arbetsdomstolen* framhåller i sitt yttrande åtskilliga fall, då till domstolen ingivna handlingar borde hållas hemliga, men förklarar likväl att frågan om komplettering av förslaget med bestämmelser för domstolens del icke syntes vara av större vikt och att domstolen därför icke ansett sig böra framställa något bestämt yrkande därom. Arbetsdomstolen betonar att i allt fall den konstruktion som givits förevarande sekretessbestämmelser icke kunde tillämpas med avseende å arbetsdomstolen, för vilken några bestämmelser om handläggning inom stängda dörrar icke funnes. — Arbetsdomstolen har härjämte uttalat sig rörande lämpligheten av de ifrågavarande sekretessföreskrifterna ur de allmänna domstolarnas synpunkter. Härutinnan har i huvudsak anförts, att även om reglerna om handläggning inom stängda dörrar utvidgades och fullständiggades, vore själva kravet på sådan handläggning såsom förutsättning för handlingens undantagande från offentligheten mindre tillfredsställande. En handling som skäligen icke borde bliva offentlig kunde komma att åberopas såsom bevismedel i ett särskilt avseende i mål som för övrigt icke på något sätt krävde handläggning inom stängda dörrar, en synpunkt som för arbetsdomstolens del hade alldeles särskild betydelse men som även vore att beakta med avseende å de allmänna domstolarna.

Otvivelaktigt föreligger ett kännbart behov av en utvidgning och reglering av sekretessföreskrifterna med avseende å domstolshandlingar. Det är mindre tillfredsställande att protokollen i vissa mål som på goda grunder handläggas inom stängda dörrar skola vara prisgivna åt offentligheten. De sakkunnigas förslag synes innebära den efter nuvarande förhållanden i princip mest tillfredsställande lösningen. Även om en viss utvidgning av möjligheten att handlägga mål inom stängda dörrar, såsom från ett par håll betonats i yttrandena, skulle vara önskvärd, torde frågan härom icke lämpligen kunna upptagas i detta sammanhang. Och att anknyta sekretessen med avseende å handlingar till andra förutsättningar än att handläggning inom stängda dörrar ägt rum torde med det nuvarande i princip muntligt-protokollriska rättegångsförfarandet knappast böra ske.

Vad angår detaljerna i de sakkunnigas förslag synes vad magistraten i Västerås anført icke böra föranleda ändring i detsamma. En god garanti för att sekretess icke onödigtvis upprätthålles för tiden efter det målets handläggning avslutats torde vara, att fortsatt hemlighållande skall göras beroende av domstolens särskilda beslut. Detta står också i överensstämmelse med gällande tryckfrihetsförordnings ståndpunkt i und. 4 och 5.

Emellertid ha en del smärre jämkningar vidtagits i förslaget, överbäggande av redaktionell natur. Termen underdomstol har såsom icke fullt bestämd till sin innebörd undvikits. I stället ha nämnts allmän underrätt, polisdomstol och krigsrätt, vilka torde vara de domstolar för vilka paragrafen kan erhålla praktisk betydelse. Paragrafens fjärde stycke har begränsats till att avse fall då i brottmål, varmed hovrätt såsom första instans tager befattning,

förhör inför hovrätten äger rum inom stängda dörrar jämlikt lagen den 14 juni 1901. I andra fall torde något praktiskt sekretessbehov icke föreligga. Maximitiden för sekretess har bestämts till 70 år i överensstämmelse med de allmänna principerna i fråga om sekretesstiderna.

Den av de sakkunniga under 35 § upptagna bestämmelsen, att handlingar som inkommit till domstolar i anhängiga mål icke skola vara underkastade andra hinder mot utlämnande än de nu omförmälda reglerna innebära, synes icke fullt lycklig. Visserligen är det riktigt att det skriftliga processmaterial som till sådan domstol inkommit bör bliva offentligt i den mån det föredragits och intagits i protokollet, såvida ej handläggning skett inom stängda dörrar. Därför synes en bestämmelse böra givas av innebörd att med avseende å *protokoll* i mål vid nu ifrågavarande domstolar icke skall, utöver vad av departementsförslagets 35 § följer, gälla andra hinder för utlämnande än i förevarande paragraf stadgas. En sådan bestämmelse har tillfogats denna paragraf som sista stycke. Den omständigheten att i sådant protokoll intagits en hemlig handling skall sålunda icke i och för sig föranleda protokollets hemlighållande. Vad åter angår *inkomna handlingar* böra för det första ej de exemplar av dem som kunna finnas hos annan myndighet än domstolen bliva offentliga, exempelvis ej anteckning i straffregistret varav avskrift tillställts domstolen eller medicinalstyrelsens koncept till utlåtande som avgivits till domstolen. Men även de exemplar av handlingarna som inkommit till och förvaras hos domstolen böra där hållas hemliga i den mån de ej intagits i sådant protokoll som icke är hemligt. Arbetsdomstolen och kammarrätten ha som av det förut sagda framgår påpekat behovet av dylik sekretess i vissa fall. Ifrågavarande av de sakkunniga i 35 § sekretesslagen föreslagna stadgande har följaktligen ej upptagits i departementsförslaget.

Vad slutligen angår arbetsdomstolens handlingar torde, såsom domstolen själv närmast synes anse, en för dessa handlingar speciell sekretessbestämmelse vara överflödig.

37 §.

Denna paragraf är likalydande med 36 § i 1935 års förslag och upptager bestämmelse av innehåll, att där enligt beslut, vilket jämlikt bemyndigande i lagen meddelats av annan statsmyndighet än sådan som hör till eller lyder under riksdagen, viss handling ej må utlämnas, eller där enligt lagen erfordras tillstånd av dylik myndighet för handlingens utlämnande, Konungen äger förordna att handlingen utan hinder därav skall utlämnas.

Det må framhållas att det i departementsförslag rörande ändring i tryckfrihetsförordningen föreslagna nya besvärsinstitutet ej är tillämpligt beträffande överklagande av myndighets beslut som i denna paragraf avses. Detta institut avser endast de fall då någon menar att handling *olagligen* förvägrats honom. Nu ifrågavarande beslut åter äro sådana som myndigheterna meddelat på grund av en på särskilda områden erhållen befogenhet att utan några i lagen givna direktiv förordna om sekretess å vissa hand-

lingar eller giva dispens från lagens sekretessföreskrifter. Ändring i beslut av denna art vilka meddelats av statsmyndighet torde väl i regel kunna sökas i administrativ ordning på grund av allmänna förvaltningsrättsliga principer, men om dylika ärenden fullföljas hos Konungen skola de avgöras i statsrådet. Det synes emellertid lämpligt att på föreslaget sätt fastslå att Konungen alltid skall kunna fritt övergripa myndigheternas ifrågavarande beslut.

38 §.

Här upptages i oförändrad form det i 1935 års förslag under 37 § införda stadgandet, att där det finnes erforderligt för tillvaratagande av Kronans, menighets eller enskilds rätt, Konungen må utan hinder av vad eljest i förevarande lag stadgas förordna om handlings utlämnande.

Från ett par håll ha uttalats betänkligheter mot den rätt som sålunda tilllagts Konungen att bryta sekretess. *Advokatsamfundet* finner sålunda möjlighet väl böra finnas att i sådana fall som i stadgandet avses utfå eljest hemliga handlingar men anser att prövningen av frågor om sådant utlämnande icke borde ske av Kungl. Maj:t i statsrådet — dock möjligen med undantag för frågor rörande statsrådsprotokoll samt handlingar i utrikes- och försvarsärenden m. fl. — utan i stället, såvitt handlingens utfående är erforderligt för tillvaratagande av enskild rätt, som regel anförtros domstol.

Vad mot stadgandet anmärkts torde icke sakna ett visst berättigande. Men såsom advokatsamfundet självt antytt bör det åtminstone i en del fall ankomma på Kungl. Maj:t i statsrådet att pröva, om en handling kan utlämnas med hänsyn till ett statsintresse som påkallar dess hemlighållande. Det torde möta betydande svårigheter att urskilja de fall då prövningen bör ske i nämnda ordning. Spörsmålet sammanhänger dessutom med den ännu i lag väsentligen oreglerade frågan om editionsplikt i process med avseende å handlingar överhuvud. De sakkunniga ha uttalat att spörsmålet, huruvida och i vad mån beträffande hemliga allmänna handlingar en editionsplikt borde gälla för kronan i processer vid allmän domstol, lämpligen torde böra lösas i samband med den allmänna rättegångsreformen. Till detta uttalande kan jag ansluta mig.

39 §.

I denna paragraf är införd den i 38 § av 1935 års förslag upptagna bestämmelsen att vad i förevarande lag stadgas ej i annat än ett specialfall länder till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parters rätt att i mål och ärenden hos domstol eller annan myndighet utbekomma protokoll och andra handlingar. De sakkunniga framhålla att denna bestämmelse, vilken sålunda gäller icke blott domstolshandlingar utan även andra myndigheters handlingar, föranledes av allmänna process- och förvaltningsrättsliga principer. Den ifrågavarande rätten att utbekomma handlingar medför emellertid ej rätt att i tryck utgiva dem.

40 §.

Paragrafen motsvarar 39 § i 1935 års förslag och innehåller bestämmelser om straff för den som utlämnar handling i strid mot lagens föreskrifter eller mot förbud som jämlikt densamma meddelats samt för den som bryter mot förbehåll som gjorts vid handlingens utlämnande. Endast några redaktionella jämkningar ha gjorts i förhållande till nämnda förslag. På motsvarande sätt som i annat sammanhang föreslagits beträffande brott mot § 2 tryckfrihetsförordningen skall enligt förevarande lagrum, om brott är begånget i ämbete eller tjänst eller eljest är av beskaffenhet att förskylla straff jämlikt allmän eller särskild lag, tillämpas straff som där är stadgat. Dagsbotssystemet skall därvid i förekommande fall tillämpas. Subsidiärt utsättes i förevarande lagrum dagsböter som straff med möjlighet att vid brott med avseende å handlingar som i 1—4, 20 och 36 §§ avses ådöma fängelse. Det synes riktigast att tillämpa dagsbotssystemet vid brott mot sekretesslagen, ehuru det ej skall tillämpas vid brott mot tryckfrihetsförordningen.

Det torde vara en fördel att på sätt genom det föreliggande förslaget sker gällande tryckfrihetsförordnings skiftande straffsatser vid brott mot sekretessbestämmelserna ersättas med gemensam straffbestämmelse. Beträffande den nuvarande straffsatsen för brott med avseende å handlingar rörande undersökning av monopolistiska företag och sammanslutningar, böter upp till 10,000 kronor eller vid synnerligen försvårade omständigheter fängelse i högst sex månader, torde, såsom ock de sakkunniga framhållit, den högsta bötessatsen icke behöva bibehållas utan såsom för andra brott mot utlämningsförbud dagsbotssystemet böra tillämpas, helst enligt förslaget straffet också kan sättas till fängelse i högst 2 år.

41 §.

Denna paragraf, som motsvarar 40 § i 1935 års förslag, fastslår uttryckligen att allmänna processrättsliga regler skola tillämpas vid åtal för förbrytelse mot den förevarande lagen.

Promulgationsbestämmelsen.

Sekretesslagen bör träda i kraft samtidigt med grundlagsändringar i ämnet, vilket här utsäges. Hit ha såsom förut nämnts överflyttats de i 1935 års förslag under 1 § upptagna bestämmelserna rörande statsrådsprotokoll m. fl. handlingar som upprättats före lagens ikraftträdande.

Yrkanden om sekretess vilka icke ansetts böra föranleda åtgärd.

I yttrandena över 1935 års förslag ha framställts några yrkanden om införande av sekretess, vilka icke ansetts böra föranleda någon åtgärd och vilka icke lämpligen kunnat behandlas under någon i förslaget upptagen paragraf.

Militieombudsmannen har ifrågasatt hemlighållande av handlingar i militära befordringsfrågor såvitt de röra någons personliga förhållanden.

Redan vid förarbetena till 1912 års betänkande framfördes ett dylikt krav från militärt håll. I betänkandet avvisades emellertid detta yrkande, då någon inskränkning i den allmänna kontrollen i förevarande avseende vad armén och flottan anginge icke vore mera av behovet påkallad än beträffande befordringsväsendet i fråga om civila befattningar.

Militieombudsmannen framhåller nu att i utlåtanden angående officerares och underofficerares samt med dem i rang likställda civilmilitära personers lämplighet för befordran icke torde kunna undvikas att stundom vederbörandes rent personliga förhållanden vidrördes. Då såvitt möjligt personliga förhållanden borde vara undandragna offentligheten, syntes böra övervägas införande av stadgande, att dylika utlåtanden i vad de rörde sådana förhållanden icke finge utlämnas utan samtycke av den som i utlåtandet avsåges förrän förslagsvis 60 år förflutit, eventuellt med sådant förbehåll om utlämnande då trygghet funnes att det ej lände vederbörande till skada eller förklenande som i 1935 års förslag förekomme med avseende å handlingar rörande personliga förhållanden.

Beträffande befordringsfrågor göra sig behovet av allmänhetens kontroll och önskvärdheten av att misstankar för våld och mannamån icke uppkomma med synnerlig styrka gällande. Inskränkningar i offentlighetsregeln böra här icke ske utan tvingande skäl. Om än blottande av personliga förhållanden i befordringsärenden någon gång skulle kunna vara hårt för vederbörande, lär i allt fall hänsynen härtill böra vika för offentlighetsintresset.

Skolöverstyrelsen har i anslutning till tidigare yttranden framhållit att på skolväsendets område sekretessbehov föreläge dels i disciplinära ärenden rörande lärares förhållande i tjänsten särskilt med avseende å läkarutlåtanden, dels beträffande vissa skoldisciplinen rörande handlingar såsom klasskonferensprotokoll, anmärkningsböcker samt förvisningsdomar och andra handlingar i disciplinmål, dels ock för lärjungars skriftliga arbeten. Även från *Stockholms stads* sida ha framförts sekretessyrkanden på förevarande område.

Det torde vara såväl i allmänhetens som i lärarnas intresse att förhållandena vid undervisningsanstalterna i största möjliga utsträckning äro underkastade offentlighet. I den diskussion som tidigare förts rörande lämpligheten av sekretess för handlingar angående lärares förhållande i tjänsten har från lärarhåll framförts direkta gensagor mot förslag att inskränka den gällande publiciteten. Beträffande handlingar rörande lärjungars uppförande och dylikt lärar något sekretessbehov ej ha gjort sig gällande med den styrka att lagstadgande kan anses fullt motiverat. Detsamma torde i än högre grad gälla lärjungars skriftliga arbeten, i den mån dessa överhuvudtaget kunna anses som allmänna handlingar.

Medicinalstyrelsen har i sitt yttrande gjort en framställning i syfte att anmälningar mot läkare och mot ämbets- och tjänstemän för försummelse i

verksamheten eller tjänsten samt framställningar om utredning i dylikt hänseende icke skulle få offentliggöras förrän ärendet blivit avgjort, varigenom allmänheten skulle få en samlad överblick över vad som förekommit och den som blivit föremål för anmälan eller framställning icke i sådan utsträckning som nu ofta vore fallet behöva utsättas för oförtjänt lidande.

De av styrelsen framförda synpunkterna sakna icke berättigande. Frågan om en handlingssekretess i ärenden som de berörda är dock utomordentligt ömtålig, då nämligen även i dessa ärenden ett synnerligen starkt offentlighetsintresse gör sig gällande. I viss mån torde de olägenheter som styrelsen framhållit kunna undanröjas på andra vägar än den föreslagna. Frågan synes vara i behov att ytterligare övervägas innan slutlig ståndpunkt till densamma kan tagas.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
Propositionen.	
Förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 6 mars 1936.	
Översikt av gällande rätt samt framlagda ändringsförslag	6
Reformfrågans huvudpunkter	10
Kommunala handlingars offentlighet	10
Vissa privata rättssubjekts handlingar	19
Sekretessbestämmelsernas revidering och utbrytning ur grundlagen	21
Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen	29
Ämnets disposition	29
Definition av begreppen stats- och kommunalmyndighet	31
Termen allmänna handlingar	32
Formerna för handlingars utlämnande	35
Utlämnande av delvis hemliga handlingar	37
Prövning av utlämningsfrågor	38
Besvärsmätt i utlämningsfrågor	41
Förbud mot utgivande i tryck av allmänna handlingar	48
Vissa bestämmelser rörande lagstiftningens räckvidd	50
Bestämmelser som ej avse allmänna handlingar	52
Straff- och processbestämmelser	55
Bilagor till statsrådsprotokollet.	
Bilaga A. Förslag till lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar	58
Bilaga B. Motiv till förestående lagförslag	69
Sekretessreglernas konstruktion	69
Sekretesstiderna	72
De särskilda sekretessreglerna	74
1 §. Statsrådsprotokoll	75
2 §. Riksdagsprotokoll m. m.	76
3 §. Handlingar i utrikesärenden	76
4 §. Handlingar rörande försvarsväsendet	77
5 §. Utskotts- och kommittéprotokoll m. m.	78
6 §. Handlingar i kronans och myndighetere processer	79
7 §. Handlingar rörande gransknings- och inspektionsverksamhet m. m.	80
8 §. Handlingar i stadsplaneärenden	80
9 §. Handlingar angående tekniska utredningar m. m. för det allmännas räkning	82
10 §. Polis- och åklagarhandlingar	83

	Sid.
11 §. Straffregistret m. m.	84
12 §. Fångvårdshandlingar m. m.	86
13 §. Kyrkoböcker m. m.	86
14 §. Handlingar i sociala ärenden	90
15 §. Överförmyndares handlingar	100
16 §. Statistiska uppgifter	101
17 §. Uppgifter för taxering	102
18 §. Handlingar hos tillsynsmyndighet över banker eller försäkrings- anstalter	103
19 §. Handlingar rörande yrkeshemligheter o. dyl. i ärenden angående olycksfall i arbete, arbetarskydd m. m.	103
20 §. Handlingar rörande monopolistiska företag	106
21 §. Handlingar rörande utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å näringslivet	106
22 §. Handlingar rörande virkesmätning	109
23 §. Patenthandlingar	109
24 §. Handlingar angående medling i arbetstvister	109
25 §. Handlingar hos arbetsförmedlingsanstalter	110
26 §. Handlingar rörande rättshjälp åt enskilda m. m.	111
27 §. Handlingar rörande upplysningsverksamhet m. m. för enskildas räkning	112
28 §. Samfärdselanstalters handlingar angående rörelsen samt vissa tull- verkets handlingar	113
29 §. Handlingar varigenom post-, telegraf- eller telefonhemligheten kan röjas	116
30 §. Postsparbankens och postgirorörelsens handlingar	117
31 §. Riksbankens handlingar	118
32 §. Handlingar rörande utlåning	119
33 §. Handlingar rörande upplåning	121
34 §. Handlingar angående förvärv eller avyttrande m. m. för det all- männas räkning	123
35 §. Handlingar angående domstols beslut	133
36 §. Domstolshandlingar i mål som handlagts inom stängda dörrar	133
37 §. Konungens befogenhet att förordna om utlämnande av handling vars hemlighållande är beroende av myndighets beslut	137
38 §. Konungens befogenhet att förordna om utlämnande av handling för tillvaratagande av kronans, menighets eller enskild rätt	138
39 §. Parts rätt att utbekomma hemliga handlingar	138
40 §. Straffbestämmelser	139
41 §. Processbestämmelser	139
Promulgationsbestämmelsen	139
Yrkanden om sekretess vilka icke ansetts böra föranleda åtgärd	139