

Nr 17.

Ankom till riksdagens kansli den 25 april 1925 kl. 1 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
om offentligheten av vissa handlingar.*

I särskilda, inom första kammaren väckta motioner, nr 193—195, har herr *Lindhagen* hemställt:

a) i motionen nr 193,

»att riksdagen ville anhålla, att regeringen måtte förelägga riksdagen förslag om sådant tillägg till tryckfrihetsförordningen, varigenom med erforderliga undantag kommunala handlingars offentlighet blir tydligt lagfästad.»

b) i motionen nr 194,

»att riksdagen ville hos regeringen anhålla om ett övervägande, i vad mån publicitet bör tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättnings- och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation, samt framläggande för riksdagen av förslag till den ändring i tryckfrihetsförordningen, vartill detta övervägande kan föranleda.»

c) i motionen nr 195,

»att riksdagen ville anhålla, att regeringen måtte — utöver vad i motionerna nr 193 och 194 ifrågasatts — jämväl överväga, huruvida och i vad mån övriga s. k. juridiska personers handlingar böra underkastas offentlighet, samt för riksdagen framlägga det förslag om tillägg till tryckfrihetsförordningen, som av detta övervägande kan föranledas.»

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Såsom i motiveringen till motionen I:193 erinras, är det omtvistat, huruvida den i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen uttryckta grundsatsen om offentlighet för »allmänna ärenden rörande handlingar» skall anses gälla även kommunala handlingar. Å ena sidan har man framhållit, att kommuner och kommunala handlingar icke nämnas i omförmälda stadgande, och härur dragit den

Utskottets
yttrande.
Motionen
I: 193.

slutsatsen, att de icke falla under stadgandets tillämpningsområde. Å andra sidan har det gjorts gällande, att de i stadgandet förekommande uttrycken »publika verk» och »publika korporationer» äro tillräckligt vidsträckta för att innefatta kommunala organ och att alltså offentlighetsgrundsatsen bör tillämpas jämväl beträffande kommunala handlingar. I praxis ha vid olika tillfällen skilda tolkningar tillämpats. År 1905 bifölls i alla instanser ett yrkande om att få taga del av ett i en fattigvårdsstyrelse fört protokoll; i högsta domstolens utslag framhölls, att protokollet i fråga vore att hänföra till sådana allmänna ärenden rörande handlingar, varom stadgas i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen (H 1905:368). Vid ett senare tillfälle har däremot högsta domstolen i plenum, med 10 röster mot 10, avslagit ett liknande yrkande beträffande ett i en drätselkammare fört protokoll (H. 1914:506).

I kommunallagarna ha beträffande vissa slag av kommunala handlingar införts bestämmelser, varigenom rätt att taga del av dessa handlingar stadgats. Sålunda bestämmes i §§ 25 och 53 av förordningen om kommunalstyrelse på landet, att var och en skall äga rätt att hos kommunalstämmas, respektive kommunalnämnds ordförande taga avskrift av stämmans eller nämndens protokoll och få densamma avgiftsfritt bestyrkt. Motsvarande bestämmelser återfinnas i förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd § 19 beträffande kyrkostämmas protokoll samt i förordningen om kommunalstyrelse i stad § 43 beträffande stadsfullmäktiges protokoll, dock att i sistnämnda fall ej klargöres, om bestyrkandet skall ske avgiftsfritt. Någon allmän bestämmelse om ifrågavarande handlingars ställning i här berörda hänseende finnes ej i någon av kommunallagarna.

Förslag om att i tryckfrihetsförordningen införa uttrycklig bestämmelse om kommunala handlingars offentlighet ha vid flera tillfällen varit före. I det förslag till ny tryckfrihetsförordning, som av konstitutionsutskottet framlades vid 1872 års riksdag, likställdes kommunala handlingar med övriga offentliga handlingar (§ 4); såsom motivering för denna sin ståndpunkt framhöll utskottet endast, att önskemål i denna riktning allmänt uttalats inom riksdagens kamrar. Några år senare, vid 1875 års riksdag, hemställdes i en enskild motion, att bestämmelse om kommunala handlingars offentlighet skulle införas i tryckfrihetsförordningen. Vid detta tillfälle intog emellertid konstitutionsutskottet, som visserligen förklarade sig vara ense med motionären »om nyttan och nödvändigheten därav, att jämväl de kommunala myndigheterna äro för sina göranden och låtanden underkastade offentlighetens kontroll», den ståndpunkten, att den påyrkade offentligheten kunde anses framgå av tryckfrihetsförordningens gällande lydelse och att erforderliga ytterligare bestämmelser i ämnet icke nödvändigt behöfde införas i grundlagen. En i viss mån liknande uppfattning kom till synes i det år 1887 framlagda förslaget till tryckfrihetslag, i det att man här utgick från, att frågan om kommunala handlingars offentlighet lämpligen kunde regleras av kommunallagstiftningen.

Av de kommitterade, som tillsattes år 1909 för att utreda frågan om revision av tryckfrihetsförordningen och som år 1912 avgävo ett »betänkande med förslag till tryckfrihetsordning», gjordes hithörande frågor till föremål för en

ingående undersökning. Kommitterade framhöllo härvid, att det vore av synnerlig vikt att avlägsna den rådande oklarheten i fråga om kommunala handlingars offentlighet och att det icke kunde vara föremål för någon tvekan, i vilken riktning detta borde ske (betänkandet sid. 133 ff.). »Om det allmänt erkännes, att offentlighetsgrundsatsen på statsförvaltningens område visat goda och betydelsefulla verkningar, synas nämligen inga övertygande skäl kunna förebringas, varför densamma icke jämväl skall lända till gagn på det kommunala verksamhetsområdet, som i våra dagar tagit en så storartad omfattning och alltjämt utvidgas.» Regleringen av denna fråga borde enligt kommitterades mening principiellt ske genom bestämmelse i tryckfrihetsförordningen, icke genom specialstadganden i de skilda kommunalförfattningarna. Ett dylikt förfaringssätt vore även av praktiska skäl påkallat, då härigenom ämnet bleve reglerat i *en* lag. Införandet av bestämmelser i detta hänseende i de skilda kommunala författningarna skulle, enligt vad de kommitterade hölle före, medföra allehanda olägenheter, detta särskilt med hänsyn till den mångfald författningar, som härvid komme i fråga.

I enlighet med denna sin uppfattning införde 1912 års kommitterade i förslaget till ny tryckfrihetsordning bestämmelser om kommunala handlingars offentlighet (kap. 2, § 1, mom. 2), varjämte särskilda stadganden föreslogos angående undantag från offentlighetsgrundsatsen i denna punkt (kap. 2, § 2, mom. 3, § 8, mom. 5).

Efter framläggandet av 1912 års tryckfrihetskommitterades utredning har frågan om utarbetande av bestämmelser rörande kommunala handlingars offentlighet icke varit före. Visserligen anhöll riksdagen år 1921 i skrivelse till Kungl. Maj:t att en revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser måtte föranstaltas i enlighet med vissa i skrivelsen uppdragna riktlinjer, men frågan om de kommunala handlingarnas ställning berördes icke i detta sammanhang. Då beslut om verkställande av den begärda utredningen fattades av Kungl. Maj:t den 5 december 1924 blev ej heller här berörda fråga föremål för behandling, ehuruval i departementschefens yttrande framhölls, att vid utredningen även torde komma under övervägande, huruvida den allmänna regeln om handlingars offentlighet borde erhålla ändrad avfattning.

Till den uppfattning om behovet av lagstadgad offentlighet för kommunala handlingar, som vid flera tillfällen kommit till uttryck och som av 1912 års tryckfrihetskommitterade ingående motiverats, kan utskottet ansluta sig. Med hänsyn till den kraftiga utveckling, som den kommunala förvaltningen under senare tid undergått, och de maktpåliggande uppgifter, som för närvarande åligga densamma, synes det naturligt och lämpligt att även på detta område tillämpa publicitetsprincipen. Då i tryckfrihetsförordningen den grundsatsen uttryckes, att »allmänna ärenden rörande handlingar, protokoll och beslut, av vad beskaffenhet de vara må» skola vara för en var tillgängliga, därest de tillhöra offentliga verk och korporationer, lär offentlighetsprincipens lagfästade för de kommunala handlingarnas vidkommande endast inne-

bära, att de vid tryckfrihetsförordningens tillkomst omfattade grundtankarna tillämpas på nu rådande förhållanden.

Att ett uttryckligt stadgande är erforderligt för att garantera offentlighetsgrundsatsens tillämpning på det kommunala området, framgår av den givna redogörelsen för rättspraxis. Den osäkerhet, som här kommit till synes, gör det särskilt angeläget att skapa otvetydiga rättsregler i ämnet.

I likhet med 1912 års tryckfrihetskommitté håller utskottet före, att principen om kommunala handlingars offentlighet bör komma till uttryck i tryckfrihetsförordningen och icke utformas endast genom bestämmelser i kommunalförfattningarna. Liksom beträffande publika handlingar i övrigt, synes det påkallat, att för ifrågavarande område generella och enhetliga regler tillskapas och att dessa inarbetas i *en* författning. En fördelning av hithörande bestämmelser på de skilda kommunala författningarna torde icke blott vara svår att praktiskt genomföra utan även kunna leda till olägenheter vid lagtillämpningen.

Ehuru alltså enligt utskottets mening kommunala handlingar i princip böra likställas med andra offentliga handlingar, vill utskottet betona nödvändigheten av att vid de nya rättsreglernas utformning taga hänsyn till i vissa avseenden föreliggande skiljaktigheter och i anslutning härtill utarbeta särskilda bestämmelser för de kommunala handlingarnas vidkommande. Sålunda torde det knappast vara lämpligt att för kommunala funktionärer utan inskränkning stadga sådan skyldighet att i avskrift tillhandahålla begärda handlingar, som för statsämbetsmän är föreskriven. I detta hänseende torde de nya bestämmelserna snarare böra ansluta sig till de stadganden i kommunala författningar, enligt vilka vederbörande kommunala tjänstemän endast äro skyldiga att bestyrka av sökanden tagen avskrift.

Därjämte bör givetvis tagas under övervägande, vilka särskilda undantag från offentlighetsgrundsatsen som kunna vara erforderliga för de kommunala handlingarnas del. Härvid är bland annat av vikt att tillgodose kommunernas behov av sekretess i vissa angelägenheter av ekonomisk innebörd. Likaledes torde kommunala myndigheters handlingar, i vad de röra enskildas personliga förhållanden, böra genom särskilda stadganden undandragas offentligheten.

*Motionen
I: 194.*

Frågan om offentlighetsgrundsatsens tillämpning beträffande allmänna inrättningars och stiftelsers handlingar gjordes jämväl till föremål för undersökning av 1912 års tryckfrihetskommitté. Kommittéens framhöllo härvid, att det torde vara visst, att i den omfattning en inrättning eller stiftelse förvaltades av en myndighet, som själv fölle under offentlighetsprincipen, denna sistnämnda ock gällde inrättningen eller stiftelsen själv. Offentlighetsprincipen borde emellertid icke, enligt kommitténs mening, begränsas härtill, utan jämväl utsträckas till andra områden, där motsvarande skäl talade för dess tillämpning. Såsom en given förutsättning för en dylik utsträckning av principen borde gälla, att den verksamhet, varom fråga vore, tjänade och uppbures av ett allmänt intresse. Detta vore i viss mening fallet med inrättningar och stiftelser med andra än rent

privata ändamål. Från denna utgångspunkt kommo de kommitterade till den slutsatsen, att offentlighetsprincipens utsträckning till inrättningar och stiftelser egentligen borde göras beroende av prövning för varje särskild inrättning eller stiftelse av dess ändamål såsom det enda rättesnöret vid bedömandet. En dylik begreppsbestämning vore emellertid praktiskt knappast genomförbar. Såsom en i stort sett lämplig formell fixering av den grundsats, från vilken man utgick, föreslogo därför de kommitterade, att offentlighetsprincipen skulle bestämmas gälla för »allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser». Härvid skulle det likväl ankomma på Konungen att för särskilt fall förordna undantag från offentlighetsprincipens tillämpning på detta område.

Enligt utskottets mening förtjäna de av de kommitterade angivna, i den föreliggande motionen åberopade skälen för en utsträckning av publicitetsgrundsatsen till vissa allmänna inrättningar och stiftelser allt beaktande. Det lär vara en följdriktig utveckling av nu gällande grundsatser att låta offentligheten vinna insteg jämväl beträffande vissa här ifrågavarande institutioner, vilka till sitt väsen äro offentliga och vilkas handlingar i icke ringa utsträckning äro av den »allmänna» karaktär, varom tryckfrihetsförordningen talar. Detta synes bl. a. vara fallet i fråga om vissa offentliga undervisningsanstalter, såsom högskolorna i Stockholm och Göteborg, samt åtskilliga inrättningar och stiftelser, vilka i offentligt intresse omhänderhava donationer och andra penningmedel.

Enligt utskottets mening bör alltså, såsom i motionen föreslås, en utredning rörande här berörda fråga åvägabringas. Det synes angeläget, att frågan om vilka inrättningar och stiftelser, som i princip böra likställas med andra offentliga inrättningar, härvid upptages till förnyad och ingående prövning. Spörsmålet angående behovet av särskilda undantag från offentlighetsgrundsatsen på detta område samt i vad mån denna fråga lämpligen kan lösas genom diskretionär prövning från fall till fall bör givetvis även uppmärksammas.

Det i denna motion väckta förslaget om utredning angående offentlighetsgrundsatsens tillämpning beträffande juridiska personer överhuvud innefattar tydligen ett bestämt avsteg från de principer, som för närvarande äro grundläggande för vår tryckfrihetsförordnings bestämmelser i detta hänseende och som, enligt de övriga här behandlade motionerna, endast skulle till sin giltighet utsträckas. Under det att för närvarande offentlighetsprincipen endast gäller allmänna ärenden rörande handlingar, tillhörande myndigheter och korporationer med allmänna ändamål, skulle enligt motionen principen kunna komma i tillämpning även beträffande handlingar av icke allmän karaktär, tillhörande juridiska personer, vilka fullfölja rent privata intressen. En lagstiftning i denna riktning skulle alltså innebära ett uppenbart frångående av de grundtankar, som uppbära de nu gällande publicitetsbestämmelserna, och offentligheten skulle härigenom intränga även på rent privata områden.

Jämte detta principiella skäl mot ett bifall till motionen vill utskottet även framhålla, att en lagstiftning i av motionen angiven riktning praktiskt vore

*Motionen
I: 195.*

synnerligen svår att på ett tillfredsställande sätt genomföra. Det torde nämligen knappast låta sig göra att på detta område giva offentlighetsgrundsatsen verklig effektivitet utan att samtidigt eftersätta det legitima behov av sekretess, som här förefinnes, och som även av motionären erkännes. Enligt utskottets mening böra de syften, som motionären angiver, vinnas på helt andra vägar än den här föreslagna.

På grund av anförda skäl får utskottet hemställa,

a) att riksdagen, i anledning av motionen I:193, måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådana ändringar i tryckfrihetsförordningen, varigenom, med erforderliga undantag, kommunala handlingars offentlighet blir tydligt lagfästad.

b) att riksdagen, i anledning av motionen I:194, måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om ett övervägande, i vad mån publicitet bör tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättnings- och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation, samt framläggande för riksdagen av förslag till den ändring i tryckfrihetsförordningen, vartill detta övervägande kan föranleda.

c) att motionen I:195 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 23 april 1925.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

Närvarande:

Vid behandling av motionen I:193:

Herrar von Geijer, Sävström, Strömberg*, Reuterskiöld*, David Bergström, G. W. Hansson, Dahl, Larsén, A. W. Johansson, Nils Anton Nilsson, Magnusson i Tumhult*, Bäckström*, Pehrsson i Göteborg, Hallén, Andersson i Igelboda*, Sjöström, Forssell, Fast och Svensson i Grönvik.

Vid behandling av motionen I:194:

Herrar von Geijer, Sävström, Strömberg*, Reuterskiöld*, David Bergström, G. W. Hansson, Dahl, Larsén, A. W. Johansson, Nils Anton Nilsson, Österström, Gustafson i Kasenberg*, Bäckström*, Pehrsson i Göteborg, Hallén, Björkman i Norrköping*, Karlsson i Vadstena*, Sjöström, Svensson i Grönvik och Jensen.

Vid behandling av motionen I:195:

Herrar von Geijer, Sävström, Strömberg*, Reuterskiöld*, David Bergström, G. W. Hansson, Dahl, Stendahl*, Larsén, A. W. Johansson, Österström, Gustafson i Kasenberg*, Bäckström*, Pehrsson i Göteborg, Hallén, Björkman i Norrköping*, Karlsson i Vadstena*, Sjöström, Svensson i Grönvik och Jensen.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

Beträffande punkterna a) och b) i utskottets hemställan

av herr *Reuterskiöld*, som anförde: »Varje försök att förklara kommunala handlingar för publika, i tryckfrihetsförordningens mening, på den väg, som motionären och utskottet anvisat, leder ofrånkomligen till två följder, av vilka motionären klart insett den ena och utskottet den andra utan att dock därav avskräckas från att beträda densamma. Den ena följden blir den, att lagstiftningen icke kan stanna vid allenast kommunala handlingar, utan måste omedelbart eller efter hand omfatta även inrättningars och stiftelsers samt till sist över huvud s. k. juridiska personers handlingar, åtminstone i den mån dessa juridiska personer erhålla sin rättssubjektivitet genom offentlig myndighets åtgärd eller beslut; för denna följd ryggas visserligen utskottet tillbaka, men motionären pekar på den såsom alldeles naturlig. Å andra sidan blir följden den, att, sedan principen om dessa handlingars publicitet fastslagits, huvudarbetet måste inriktas på att bestämma de nödvändiga undantagen från den i och för sig felaktiga principen; här har motionären visserligen insett, att undantag icke kunna undgås, men han har icke, såsom utskottet, kommit till det resultat, att lagstiftningen väsentligen behöves för att slå fast undantagen: det är ganska anmärkningsvärt, att inom utskottet intresset varit vida mindre för principen än för undantagen — behovet av en säkrare grund för vägran att utlämna kommunala handlingar än den lagen nu anses giva, har i utskottet, såsom det vill synas, nästan varit det utslagsgivande motivet för dess tillstyrkande av motionärens yrkanden i två av motionerna.

I själva verket skulle frågan om kommunala handlingars publicitet vida lättare och bättre lösas, om praxis finge fritt utveckla sig vidare från den redan nu i tryckfrihetsförordningen givna definitionen på offentliga handlingar, nämligen »allmänna ärenden rörande handlingar». Därmed är nämligen handlingens eget innehåll, men icke den myndighet eller den institution, där den finnes, angivet som grund för avgörandet av frågan om en handling offentlighet eller icke-offentlighet. Med visst fog kan sägas, att, när fråga är om statens offentliga myndigheter, alla deras handlingar angå allmänna ärenden och förty äro offentliga, såsom även av tryckfrihetsförordningen skarpt betonats. Men så snart fråga blir om s. k. publika korporationer, kommuner och över huvud andra institutioner än rent statliga, ställer sig saken annorlunda: deras handlingar kunna icke presumeras »angå allmänna ärenden», men om och så snart detta kan visas vara fallet, skall handlingen enligt redan gällande rätt anses som offentlig: var gränsen här går mellan »allmänna ärenden» och andra ärenden, torde genom praxis, där denna en gång finge sikte på förhållandet, utan svårighet låta sig avgöra. Det mycket omtalade rättsfall, då 10 justitieråd stodo mot 10, har vanligen tolkats alldeles för vidsträckt, men ger, om det ses mot bakgrunden av de faktiska förhållanden, som där förelågo till bedömande, en god bekräftelse på den här antydda regeln

giltighet — i där omhandlade fall rörde det sig icke om »allmänna ärenden» i lagens mening.

Varken kommuner, universitet eller andra publika korporationer äro uteslutande detta, utan i första hand privata rättssubjekt med egen förmögenhetsförvaltning. Och de handlingar, som röra denna, kunna ej anses som offentliga, varemot alla handlingar, som angå självförvaltningsärenden, dem subjektet enligt åläggande från staten har att handhava, äro »handlingar rörande allmänna ärenden». Om och i den mån undantag från offentlighetsprincipen beträffande dessa kunna anses nödiga, böra de inbegripas under de allmänna undantag, som tryckfrihetsförordningen nu innehåller med hänsyn till statliga myndigheters handlingar. Att denna katalog på undantag bör överses och bättras, därom råder intet tvivel, men härom har riksdagen på utskottets förslag redan avlåtit skrivelse till Kungl. Maj:t, som desslikes gått i författning om utredning av detta spörsmål. Någon anledning att nu ytterligare tillskriva Kungl. Maj:t i denna sak, innan ens utredningsresultatet föreligger, lär icke kunna påvisas.

Med hänsyn till vad sålunda anförts har jag ansett utskottet böra hemställa,

att motionerna av herr Lindhagen I: 193, 194, 195 ang. vissa handlingars offentlighet ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Beträffande punkten b) i utskottets hemställan

av herrar *von Geijer, Nils Anton Nilsson, Gustafson* i Kasenberg, *Pehrsson* i Göteborg, *Björkman* i Norrköping och *Svensson* i Grönvik, som ansett, att utskottet beträffande motionen I: 94 bort hemställa, att densamma icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Beträffande punkten c) i utskottets hemställan

av herrar *David Bergström* och *Österström*, vilka ansett det förtjäna att av Kungl. Maj:t tagas i övervägande huruvida och i vad mån yttermera s. k. juridiska personers handlingar böra underkastas offentlighet och fördenskull yrkat att utskottet skulle hemställa, att riksdagen i anledning av motionen I: 195 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t framställa en anhållan om utredning och eventuellt förslag till riksdagen jämväl i detta avseende.