

Nr 105.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar; given Stockholms slott den 19 februari 1954.

Under åberopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

GUSTAF ADOLF.

Herman Zetterberg.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås ett förtydligande tillägg till en år 1947 genomförd ändring i sekretesslagen beträffande vissa hos domstol förvarade rättegångshandlingar.

F ö r s l a g

till

L a g

om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Härigenom förordnas, att övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Gällande lydelse.)

(Föreslagen lydelse.)

Denna lag — — — — — den 1 januari 1948.

Beträffande utlämnande av domstols protokoll över handläggning, som ägt rum före den 1 januari 1948, samt annan handling, som före nämnda dag upprättats hos domstolen eller dit inkommit, skall äldre lag fortfarande gälla.

Har med — — — — — tillstånd därtill.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 19 februari 1954.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Efter gemensam beredning med chefen för socialdepartementet anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, fråga om *tillämpningen av sekretessbestämmelser för vissa rättegångshandlingar*. Föredraganden anför följande.

Riksdagens justitieombudsman har den 21 december 1953 till Kungl. Maj:t avlåtit en framställning angående tillämpningen i vissa fall av bestämmelserna i 36 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). I framställningen anför JO att 36 § sekretesslagen i samband med genomförandet av den nya rättegångsordningen har erhållit en avfattning som kan medföra svårigheter vid tillämpningen på handlingar i mål, vilka har handlagts enligt den äldre rättegångsbalken.

I anledning av JO:s framställning har den 31 december 1953 inom justitiedepartementet upprättats en promemoria angående hemlighållande av vissa äldre rättegångshandlingar. Vid promemorian har fogats utkast till lag om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juni 1947 (nr 629) angående ändring i sekretesslagen.

Sedan yttranden över promemorian har inkommit från myndigheter och sammanslutningar, anhåller jag att få upptaga denna fråga till behandling.

Gällande bestämmelser.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen äger varje svensk medborgare fri tillgång till allmänna handlingar. Inskränkningar i denna rätt får förekomma endast enligt vissa i stadgandet angivna grunder, och sådana inskränkningar är upptagna i sekretesslagen. I 1—34 §§ sekretesslagen finnes sålunda bestämmelser, som närmare reglerar utlämnandet av olika grupper av allmänna handlingar.

Domstolshandlingar intar enligt sekretesslagen en särställning. Medan lagens förbud mot utlämnande i vissa fall av allmän handling eljest är avsedda att tillämpas, oavsett hos vilken myndighet handlingen förvaras, fin-

nes i 36 § särskilda bestämmelser som, med uteslutande av övriga sekretessregler, gäller för domstolshandlingar. Denna anordning är betingad av den offentliga rättegången. Domstolshandlingar har nämligen ansetts kunna hemlighållas endast om rättegången icke har varit offentlig, och därjämte krävs enligt nyssnämnda lagrum, om domstolen har skilt målet från sig, att domstolen har prövat sekretessfrågan och har bestämt att sekretessen skall bestå.

Före tillkomsten av nya rättegångsbalken ansågs i princip gälla att allt som var av betydelse för ett måls avgörande skulle intagas i protokollet. Det var därför också till protokollet som de exklusiva reglerna om sekretess anknöt. Protokoll i mål vid allmän domstol, polisdomstol eller krigsdomstol fick sålunda icke hemlighållas på grund av annat stadgande i sekretesslagen än 36 § (här bortses från 35 §, som i detta sammanhang saknar betydelse). Härav följde å andra sidan att sådana handlingar som hade ingivits till domstolen men icke hade intagits i protokollet kunde hemlighållas enligt eljest gällande bestämmelser (NJA 1945: 2).

I praxis tillämpades reglerna för protokollering stundom på det sättet att endast vad som oundgängligen erfordrades för avgörandet intogs i protokollet, under det att handlingar i övrigt, även om de icke helt saknade betydelse i sådant hänseende, ansågs kunna läggas till handlingarna i målet. På sådana ineliggande handlingar gällde alltså icke den exklusiva bestämmelsen i 36 § sekretesslagen; de kunde hemlighållas enligt annat sekretesstadgande. Denna möjlighet utnyttjades också för att skydda vissa slag av handlingar, bland annat rättspsykiatriska utlåtanden. Enligt ett uttalande av strafflagberedningen (SOU 1942: 59 s. 208) borde domstolarna med hänsyn till sekretesskyddet i protokollet intaga endast själva sammanfattningen av utlåtandet, medan journaler och andra till utlåtandet hörande handlingar icke borde protokollföras. Samma mening uttalades av justitieombudsmannen (JO:s ämbetsberättelse 1944 s. 92).

Den nya rättegångsbalken medförde ändrade regler om protokollföring och därav föranleddes också ändrade sekretessbestämmelser. De exklusiva bestämmelserna i 36 § sekretesslagen kunde icke längre, såsom under den äldre protokollariska processen, enbart anknyta till protokollet; samma sekretess måste vara möjlig beträffande samtliga handlingar, som hade företetts vid förhandling och förvarades i akten. De ändrade bestämmelserna i sekretesslagen, vilka hade utarbetats på grundval av processlagberedningens förslag i ämnet och som antogs år 1947 och trädde i kraft samtidigt med nya rättegångsbalken, innehåller därför att andra sekretessbestämmelser än 36 § icke får tillämpas beträffande protokoll över förhandling jämte annan dylik uppteckning i mål vid domstol samt handlingar som företetts vid förhandlingen, så ock beslut och dom i målet. Den sålunda år 1947 antagna lagändringen innehåller icke andra övergångsbestämmelser än ett stadgande, som möjliggör för domstol att lämna tillstånd till utlämnande av handling utan hinder av äldre förordnande om dess hemlighållande.

JO:s framställning.

JO redogör för tillkomsten av bestämmelserna i ämnet samt för klagomål som har anförts hos honom rörande tillämpningen därav i visst fall. Vidare framhåller JO bland annat följande.

Under den gamla rättegångsordningens tid var alla handlingar, som intagits i domstolsprotokoll i offentligt handlagda mål och ärenden, liksom protokollet offentliga, så att envar ägde taga del av dem. I den mån handlingar eljest hade ingivits i sådant mål eller ärende, var utlämnandet av dem — bortsett från parts rätt att med vissa undantag få del av alla handlingar — föremål för den begränsning, vartill stadgandena i 1—34 §§ sekretesslagen gav anledning. En handling av beskaffenhet att jämlikt 10 § skola hemlighållas blev följaktligen icke offentlig därigenom att den ingavs till domstol och, utan intagande i protokoll, lades i förvar bland s. k. inneliggande handlingar. I sekretessbevarande syfte brukade man därför också stundom förfara så, att handlingar, beträffande vilka 1—34 §§ sekretesslagen ägde tillämpning, i stället för att intagas i protokollet lades till de inneliggande handlingarna i målet. Protokollet innehöll då endast en uppgift om att handlingen hade ingivits eller också ett referat av handlingen i de delar, som ej ansågs böra hemlighållas.

Hade handläggning av ett mål skett inom lyckta dörrar, gällde de ovan återgivna bestämmelserna i 36 §. Med stöd av dessa kunde eljest offentliga handlingar erhålla sekretesskydd. Med avseende på redan förut hemliga, i protokoll ej intagna handlingar behövde uppenbarligen reglerna i 36 § icke tillgripas för deras hemlighållande och, om rätten underlät att förordna om fortsatt hemlighållande, kunde detta icke medföra, att sådana handlingar, som på grund av sitt innehåll skulle vara hemliga, blev offentliga.

Den avfattning 36 § sekretesslagen har erhållit i samband med genomförandet av den nya rättegångsordningen har emellertid knutits så nära tillämpningen av denna, att lagrummets ordalydelse kan medföra svårigheter vid tillämpningen på handlingar i mål, som har handlagts enligt den äldre rättegångsbalken. Under uttrycket förhandling i 36 § sekretesslagen torde icke kunna hänföras allt som tidigare har avsetts med begreppet handläggning. För att icke i alla mål och ärenden, som har anhängiggjorts före år 1948, handlingarna i sekretesshänseende skall bedömas med hänsyn till bestämmelser, som har avseende allenast å nya rättegångsordningen, borde enligt JO:s mening ett klarläggande ske, så att icke handlingar, som har ansetts böra skyddas genom stadganden i 1—34 §§ sekretesslagen, utlämnas till vem som helst.

JO framhåller också att i visst hänseende de nya reglerna lett till en icke önskvärd skärpning av sekretessen. Härom anför JO närmare:

Under den gamla rättegångsordningen voro domstolsprotokoll i alla mål, som icke handlagts inom lyckta dörrar och medfört beslut om hemlighållande av protokollen, offentliga. Av vad som influerats i sådant protokoll ägde

vem som helst taga del. Genom de nya bestämmelserna i 36 § sekretesslagen bliva emellertid de handlingar, som ingivits till domstol utan att ha företetts vid förhandling, underkastade sekretessbestämmelserna i 1—34 §§ oberoende av om de intagits i protokoll eller icke. Då i många fall mål eller ärende tidigare handlagts utan förhandling, kan det därför icke sällan inträffa, att en i protokoll intagen, till sin natur hemlig handling, i stället för att tidigare ha varit tillgänglig för läsning av envar, numera bör behandlas såsom hemlig. Det synes mig oegentligt, att domstolsprotokoll, som kanske under lång tid varit offentliga, utan bärande skäl undandragas den insyn, som städse ansetts garanterad genom den i tryckfrihetsförordningen till allmänt uttryck komna offentlighetsprincipen. Enligt min mening torde en ändring av bestämmelserna i sagda hänseende vara erforderlig.

Beträffande innehållet i JO:s framställning, utöver vad nu återgivits, må hänvisas till dennes ämbetsberättelse till 1954 års riksdag, s. 224—231.

Departementspromemorian.

I promemorian anföres att den tvekan som har uppstått om vad som efter 1947 års lagändring skall anses gälla beträffande handlingar i mål som har handlagts enligt den äldre rättegångsbalken, innefattar två frågor, på vilka något olika synpunkter kan anläggas. Den ena frågan är, i vad mån den nya lydelsen av 36 § över huvud taget är tillämplig på handlingar i äldre mål, och den andra är, vad som speciellt skall gälla i mål som efter den 1 januari 1948 behandlas enligt äldre lag och då särskilt beträffande handlingar som i dylikt mål har upprättats hos domstolen eller har dit inkommit efter nämnda dag. Båda frågorna avser i främsta rummet tillämpligheten av den regel, som utesluter hemlighållande av handlingar med stöd av andra sekretessbestämmelser än 36 §. Denna regel har nämligen genom lagändringen fått en annan omfattning än förut.

Beträffande den först angivna frågan uttalas i promemorian att det föreligger starka sakliga skäl för den tolkningen att den år 1947 antagna nya lydelsen av 36 § sekretesslagen icke gäller handlingar i äldre mål. Här om anföres närmare:

Vid besvarandet av den först angivna frågan om tillämpning över huvud taget av 36 § i dess nya lydelse på handlingar i äldre mål kan anföras att paragrafen i dess nya lydelse icke utvisar något annat än att den skulle gälla också sådana handlingar och att det icke heller finns någon övergångsbestämmelse som anger någon annan tolkning. Det kan emellertid icke vid lagens tillkomst ha varit avsett, att alla de handlingar, som förvarades såsom inneliggande handlingar i mål hos domstol och som skyddades enligt andra sekretessbestämmelser än 36 §, t. ex. utlåtanden över sinnesundersökning, utan någon saklig prövning i varje särskilt fall skulle göras offentliga genom lagändringen. En sådan tolkning strider mot grundtanken i paragrafen både i dess äldre och dess nya lydelse; paragrafen bygger nämligen på att eljest gällande sekretessregler kan sättas ur kraft, därför att domstolen har att från fall till fall ta ställning till handlingens hemlighållande och meddela erforderliga förordnanden härom. Domstolen har emellertid beträffande dylika inneliggande handlingar saknat anledning och i vissa fall också möjlighet att i målet företaga en sådan prövning. Det bör vidare

observeras att den nya lydelsen av paragrafen även sätillvida har ett vidsträcktare innehåll att den gäller alla domstolar, under det att den äldre lydelsen endast avsåg vissa uppräknade domstolar, nämligen allmän underrätt, polisdomstol eller krigsrätt samt i vissa fall hovrätt och högsta domstolen. Såsom justitieombudsmannen framhåller skulle den angivna tolkningen även leda till att vissa protokoll, som redan vid de nya reglernas ikraftträdande var offentliga, nu skulle kunna hemlighållas. Ej heller en sådan tolkning kan ha varit åsyftad.

Det synes alltså föreligga starka sakliga skäl för den tolkningen att den år 1947 antagna nya lydelsen av 36 § sekretesslagen icke gäller handlingar i äldre mål. Den omständigheten att detta icke har angivits i övergångsbestämmelse torde icke utgöra tillräckligt skäl för annan tolkning. Vid tillkomsten av lagen torde särskild övergångsbestämmelse av detta innehåll ha ansetts obehövlig med hänsyn till det nära sambandet mellan lagändringen och den nya rättegångsordningen. Det kan erinras om att lagändringen grundade sig på förslag av processlagberedningen, utarbetat i samband med förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken och andra följdförfattningar till denna balk, och att vid tillkomsten av dessa följdförfattningar tidpunkten för ikraftträdandet och tillämpligheten på äldre mål självfallet har tilldragit sig uppmärksamhet.

I promemorian anföres att, ehuru övervägande skäl synes tala för att den nya lydelsen av 36 § sekretesslagen icke gäller handlingar i äldre mål, det dock kan vara mera tveksamt, hur man har att bedöma förhållandena under övergången till den nya rättegångsordningen. I detta hänseende kan man icke bortse från att, till skillnad från vad som gäller vissa andra vid samma tidpunkt tillkomna författningsändringar, särskild övergångsbestämmelse här saknas. Det får därför, enligt den i promemorian uttalade meningen, anses att de föreskrifter av processuell natur som paragrafen innehåller, t. ex. om domstols förordnanden rörande handlingar av olika slag, har gällt från dagen för ikraftträdandet, oavsett om målet har behandlats enligt nya rättegångsbalken eller enligt äldre lag. Därför måste det också antagas att bestämmelsen om exklusiv tillämpning av paragrafen gäller från samma tidpunkt och beträffande samma slag av handlingar. Innebörden härav bör med andra ord vara den, att paragrafen i dess nya lydelse gäller i fråga om handlingar som har upprättats hos domstol eller har dit inkommit efter ikraftträdandet; beträffande protokoll synes dock rimligt att anse dagen för handläggningen, ej dagen då protokollet kan ha färdigställts, vara avgörande.

I promemorian framhålles att vad i det föregående har anförts om 36 § sekretesslagen i tillämpliga delar gäller också 39 §.

Slutligen uttalas i promemorian att, då såsom framgår av justitieombudsmannens skrivelse tvekan har uppstått om den rätta tolkningen av 1947 års lagändring, det synes angeläget att ett klarläggande sker. Härvid har man också att beakta att efter hand sambandet mellan lagändringen och rättegångsreformen faller i glömska och att därför risken för en oriktig tolkning ökas. Den lämpligaste åtgärden är, enligt vad i promemorian anföres, att komplettera övergångsbestämmelserna till 1947 års lag.

Yttrandena.

Yttranden över promemorian har efter remiss avgivits av justitiekanslersämbetet, Svea hovrätt, Göta hovrätt, riksarkivet, Sveriges advokatsamfund, föreningen Sveriges häradshövdingar och föreningen Sveriges stadsdomare.

Även publicistklubben har erhållit tillfälle att yttra sig över promemorian men har icke begagnat sig därav.

Det i promemorian framlagda förslaget har i samtliga yttranden tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Dock anför därvid *justitiekanslersämbetet* följande:

De föreslagna övergångsbestämmelserna avse enligt sin ordalydelse icke blott i promemorian berörda 36 och 39 §§ i 1937 års lag utan även övriga av 1947 års ändringar berörda paragrafer, i den mån de innefatta bestämmelser om utlämnande av sådana handlingar, som i förslaget sägs. Detta torde vara fallet beträffande 38 §. Det synes därför som om domstol, därest förslaget antages, icke skulle kunna med stöd av det år 1947 tillagda andra stycket av 38 § förordna om tillhandahållande av sådan hos annan domstol förvarad handling, som avses i förslaget. En sådan följd av den föreslagna lagändringen lär knappast ha varit åsyftad. Justitiekanslersämbetet vill därför ifrågasätta ett förtydligande härutinnan.

Ämbetet finner det vidare något tveksamt, huruvida 39 § bör omfattas av lagändringen. Några olägenheter av den art, vilka i promemorian redovisats med avseende å tillämpning av 36 § å handlingar i »äldre mål», synas knappast kunna uppkomma genom tillämpning av 39 § å dylika handlingar, och för rättstillämpningen måste det anses i och för sig vara en nackdel att olika lagregler skola gälla för handlingar i »äldre mål» och i »nya mål».

Departementschefen.

Då det i promemorian framlagda förslaget i huvudsak har lämnats utan erinran i samtliga yttranden, kan jag med tillstyrkan av förslaget hänvisa till den motivering som har anförts i promemorian.

Beträffande de detaljspörsmål som har upptagits av justitiekanslersämbetet vill jag framhålla följande. Det föreslagna tillägget till övergångsbestämmelserna i 1947 års lagändring, vilket tillägg lämnar en anvisning om den lag som skall gälla beträffande utlämnande av vissa handlingar, avser icke sådant tillhandahållande av handlingar som omtalas i 38 § sekretesslagen. Sådant tillhandahållande är icke att anse som utlämnande. Endast indirekt — genom att tillägget också är av betydelse, då det gäller att bedöma, vilka handlingar som icke får utlämnas till envar — har tillägget något inflytande på tillämpningen av 38 §. Någon praktisk olägenhet av den art som justitiekanslersämbetet har befarat torde alltså icke kunna uppkomma. Vad justitiekanslersämbetet har anført beträffande frågan, huruvida lagändringen bör omfatta 39 § sekretesslagen, synes väl vara i sak befogat. Tillägget till övergångsbestämmelserna torde emellertid böra få en sådan avfattning att det närmast innefattar ett förtydligande och alltså utan saklig ändring ger ett uttryck åt den tolkning som, tillägget förutan, synes ha givits åt 1947 års lagändring. Från denna utgångspunkt är det knap-

past möjligt att i fråga om tilläggets omfattning göra skillnad mellan 36 och 39 §§.

På grund av vad sålunda förekommit har inom justitiedepartementet upprättats bifogade förslag till *lag om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar*¹.

Föredraganden hemställer att lagförslaget måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställen förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Harriet Stangenberg.

¹ Lagförslaget överensstämmer med det vid promemorian fogade utkastet.