

Nr 12

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion angående utredning av frågan om avvägning mellan enskilt och allmänt intresse vid utlämnande av anmälningar till JO, MO och JK.

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 348, hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning huruvida lämpligare avvägning mellan enskilt och allmänt intresse kunde ske i fråga om reglering av utlämnande av anmälningar, ställda till JO, MO och JK».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen fastslås den grundläggande principen om allmänna handlingars offentlighet. Där stadgas, att till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, i den ordning vidare i kapitlet sägs, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar. I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet. I särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.

Undantagen från huvudregeln om allmänna handlingars offentlighet återfinnas i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). 10 § i nämnda lag är av följande lydelse:

Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, så ock handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål må ej utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att 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; dock må handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare Konungen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkalla, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Vad i första stycket är stadgat om åklagare skall ej äga tillämpning å riksdagens ombudsmän.

Motionären har till stöd för sitt förslag bland annat framhållit, att polisanmälan om brott, ävensom annat förundersökningsmaterial, i princip betraktades som hemligt intill dess beslut om åtal fattats. Avskreves ärendet förbleve materialet hemligt. Anmälan mot tjänsteman till JO, MO eller JK vore offentlig handling. Vad som motiverade denna skillnad i behandling vore det starka kravet på offentlig insyn i tjänstemännens verksamhet. En sådan anmälan kunde emellertid enligt motionären vara i lika hög grad menlig för tjänstemannen som en polisanmälan. Ofta finge en sådan anmälan med hänsyn till vederbörandes tjänsteställning alldeles särskilt stor publicitet. Visade det sig sedan att anmälan saknat grund och icke föranledde någon åtgärd ägnades den omständigheten publicistiskt föga utrymme. Det torde starkt kunna ifrågasättas om icke en lämpligare avvägning av det enskilda och offentliga intresset beträffande dessa handlingar kunde ske. För den enskilde kunde en oriktig anmälan orsaka kanske obotlig skada, särskilt som han i sin tjänsteutövning kunde vara beroende av allmänhetens förtroende. Möjligen torde en lämplig utväg vara att dessa anmälningar betraktades som offentliga — låt vara även om de icke föranledde någon åtgärd — först sedan JO, MO respektive JK meddelat beslut i ärendet.

Med anledning av innehållet i motionen vill utskottet erinra om att sekretessbestämmelser till skydd för enskilda personer i fråga om vissa handlingar hörande till polis- och åklagarmyndigheternas verksamhet återfinnas redan i en proposition nr 297 till 1920 års riksdag. I denna anfördes att ett behov av dylikt sekretesskydd otvivelaktigt förelåge, framför allt när undersökning inletts mot viss person såsom misstänkt för brott men undersökningen icke lett till åtal. Ett offentlighögörande i sådana fall skulle utan tvekan kunna tillfoga oskyldiga och oförvitliga personer allvarlig skada. Propositionen avlogs av riksdagen under hänvisning till att viss annan lagstiftning, som då var under förberedelse, först borde avvaktas (konstitutionsutskottets utl. nr 58).

En bestämmelse med uppgift att reglera nu berörda spörsmål kom till stånd först genom 1937 års sekretesslag. Enligt den ursprungliga lydelsen till 10 § i nämnda lag finge handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller allmän åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott ej utlämnas, såvida skäligen kunde befaras, att 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; dock finge handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vore Konungen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkallade, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgats.

År 1947 genomfördes vissa ändringar i 10 § vilka, såvitt nu är i fråga, innebure att uttrycket »allmän åklagare» utbyttes mot enbart ordet »åklagare» och att till paragrafen fogades det förut nämnda andra stycket, i vil-

ket uttryckligen utsades att vad i paragrafen stadgats om åklagare ej skulle äga tillämpning å riksdagens ombudsmän. Av den proposition (nr 260) till 1947 års riksdag, som legat till grund för nu ifrågavarande lagändringar, framgår, att dessa närmast vore föranledda därav att vissa av justiekanslersämbetets arbetsuppgifter från och med år 1948 överflyttats å det då nyinrättade riksåklagarämbetet. Föredragande departementschefen uttalade i propositionen härom följande:

Sedan uppdelningen genomförts, blir justitiekanslern icke längre att anse som allmän åklagare och således 10 § 1937 års lag enligt sina ordalag icke tillämplig å handlingar rörande dennes verksamhet till förekommande eller beivrande av brott. En sådan ändring av sekretessbestämmelsernas tillämplighet synes böra undvikas. Dessa böra gälla även i fråga om särskild åklagare; undantag torde dock böra göras för riksdagens ombudsmän. Lagrummet bör alltså ändras på det sättet att det göres tillämpligt i fråga om åklagare i allmänhet och att riksdagens ombudsmän särskilt undantagas.

Ett sammansatt konstitutions- och första lagutskott fann (utl. nr 1) de av departementschefen föreslagna ändringarna väl avvägda och riksdagens beslut innefattade ett bifall till detta förslag.

Även efter år 1947 har övervägts ändrad lydelse av 10 § i sekretesslagen. Sålunda tillkallade statsrådet och chefen för inrikesdepartementet den 30 juni 1952 överståthållare J. Hagander såsom utredningsman för att inom departementet verkställa översyn av, bland annat, sekretesslagens regler om polis- och åklagarmyndigheternas handlingar. I ett med anledning av utredningsuppdraget avgivet, den 30 mars 1955 dagtecknat betänkande med titeln »Sekretessen vid förundersökning i brottmål» (SOU 1955: 17) har föreslagits viss ändring av nu ifrågavarande paragraf. Detta förslag, som är beroende på Kungl. Maj:ts prövning, berör emellertid icke frågan huruvida JO och MO alltjämt skola vara undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde. Denna fråga har över huvud taget ej berörts av utredningsmannen. Däremot har i vissa över betänkandet avgivna remissyttranden framhållits att samma regler, som i hithörande avseende gällde för åklagare i allmänhet, även borde äga tillämpning på riksdagens ombudsmän. Sålunda anser föreningen Sveriges stadsfiskaler, att ett mycket stort antal anmälningar till JO och MO äro ogrundade eller innehålla oriktiga beskyllningar för brott eller felaktigheter i tjänsten. Man kunde enligt föreningens åsikt fråga sig, varför just ämbets- och tjänstemän skola vara undantagna det sekretessskydd, som i övrigt är tillförsäkrat varje annan misstänkt. Liknande synpunkter ha kommit till uttryck i remissvar, avgivna av landsfogden i Östergötlands län och Sveriges juristförbund.

Undantagen från den i tryckfrihetsförordningen fastslagna huvudregeln att allmänna handlingar skola vara offentliga återfinnas, som tidigare framhållits, i sekretesslagen. I dess 10 § stadgas, bland annat, att handlingar rörande polismyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott ej må utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle vara menligt för enskild person. Förarbetena till detta lagrum

ge — liksom väl även ordalagen — vid handen att den myndighet, hos vilken en dylik handling förvaras, har att vid varje tillfälle, då utlämnande ifrågasättes, under beaktande av vad i paragrafen stadgas pröva utlämningsfrågan. Av det i lagrummet begagnade uttrycket »åklagare» framgår tillika att stadgandet äger tillämpning å JK i dennes egenskap av särskild åklagare. Vad däremot angår JO och MO framgår klart av det genom lagändringen 1947 tillkomna andra stycket i paragrafen att dessa myndigheter ej äro underkastade densamma. I lagrummets ursprungliga lydelse förekom visserligen ej något motsvarande uttryckligt undantagande av JO och MO, men av det där begagnade uttryckssättet »allmän åklagare» framgick att paragrafen redan vid sin tillkomst ej ägde tillämpning å riksdagens ombudsmän. Dessa hade nämligen då icke ställning såsom allmänna åklagare utan voro liksom nu särskilda åklagare i vissa speciella fall. De skäl, som varit avgörande för att lagrummet icke gjordes tillämpligt å JO och MO, finnas ej redovisade i förarbetena till detsamma. Det torde dock knappast kunna råda något tvivel om att till grund för detta undantag legat uppfattningen, att offentlighetsintresset i förevarande fall väger tyngre än enskildas understundom däremot stridande intresse av sekretess. Konstitutionsutskottet — som berett JO och MO tillfälle att muntligen inför utskottet lämna upplysningar i ämnet — anser denna uppfattning principiellt riktig på grund av ombudsmännens ämbetsuppgifter. Med hänsyn härtill får konstitutionsutskottet, under erinran tillika om att 1957 års riksdag uttalat sig för en allmän revision av sekretesslagstiftningen (konstitutionsutskottets utl. nr 4; riksdagens skrivelse nr 182), avstyrka bifall till den nu föreslagna översynen av vissa delar av 10 § sekretesslagen. Utskottet hemställer alltså,

att motionen II: 348 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 20 mars 1958

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Olsén, Sveningsson, Erik Olsson, Ollén, Torsten Andersson*, Gunnar Andersson*, Axel Emanuel Andersson* och Källqvist; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Norén, Braconier, Spångberg, Svensson i Ljungskile*, Sehlstedt*, Gustafsson i Bogla och Keijer.

* Ej närvarande vid justeringen.