

Nr 6

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om rätt att överklaga departementschefs beslut rörande utbekommande av allmän handling.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 388 i första kammaren av herr *Kaijser* och nr 471 i andra kammaren av herr *Palm* hemställas, »att riksdagen som vilande måtte antaga följande förslag till ändring i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen:

2 kap. 10 §

Har myndighet avslagit framställning om utbekommande av allmän handling och anser sökanden att beslutet icke är lagligen grundat, äge han, i den ordning nedan sägs, söka ändring i beslutet.»

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 471.

År 1937 bröts bestämmelserna om inskränkningar i handlingsoffentligheten ut ur 1812 års tryckfrihetsförordning och överfördes till särskild lag, lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (den s. k. sekretesslagen). Samtidigt infördes ett besvärsinstitut: part som fått en ansökan att utfå allmän handling avslagen fick möjlighet att fullfölja talan i högre instans, i sista hand högsta domstolen eller regeringsrätten. Från möjligheten att överklaga undantogs dock departementschefs beslut; departementschef kunde meddela beslut dels med avseende på handlingar förvarade hos det under honom lydande statsdepartementet, dels på grund av förordnande om s. k. kvalificerad hemligstämpling (2 § 4 mom. tredje stycket i den år 1937 antagna lydelsen av tryckfrihetsförordningen; se 2 kap. 14 § andra stycket i 1949 års tryckfrihetsförordning).

Förarbetena till lagstiftningen om besvärsinstitutet innehåller icke någon närmare redovisning av skälen till att departementschefs beslut undantogs från besvärsrätten (SOU 1935: 5 s. 38, prop. 1936: 140 s. 47).

I 1944 års tryckfrihetskunnigas betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60) upptogs icke någon motsvarighet till det stadgande, enligt vilket departementschefs beslut inte kunde överklagas. De sakkunniga anförde härom (s. 79):

Mot klagorätt i fråga om departementschefs beslut att vägra utlämna allmän handling kunna uppenbarligen vissa betänkligheter anföras, särskilt med hänsyn till att klagorätt i allmänhet icke föreligger i departementsärenden. Å andra sidan innebär frånvaron av klagorätt i nu avsedda fall ett av-

steg från de principer som ansetts böra gälla beträffande fullföljden i ärenden om utlämnande av allmän handling. Därav följer exempelvis att i fråga om skriftväxlingar mellan departement och annan myndighet sökandens rätt att fullfölja talan till regeringsrätten blir beroende på om hans begäran avser det hos departementet eller hos den andra myndigheten förvarade exemplaret av handlingen. Även eljest kan tydligen på grund av denna frånvaro av klagorätt olika praxis i likartade frågor uppkomma mellan departement och övriga myndigheter. Behovet av ett gemensamt bedömande i högsta instans synes böra vara avgörande även i fråga om rätten till fullföljd mot departementschefs beslut; enligt de sakkunnigas uppfattning tala alltså övervägande skäl för att fullföljdsrätt medgives även i nu ifrågavarande fall.

De sakkunnigas ståndpunkt i denna fråga vann icke anslutning av föredragande departementschefen, och i propositionen med förslag till ny tryckfrihetsförordning upptogs på nytt föreskriften, att beslut, som meddelats av departementschef, ej må överklagas (prop. 1948: 230, 2 kap. 10 § förslaget till tryckfrihetsförordningen, motivering s. 138). Konstitutionsutskottet förordade däremot de sakkunnigas förslag (utl. 1948: 30 s. 39 f). Fem av utskottets ledamöter anslöt sig i en reservation till propositionen. Sedan kamrarna stannat i skilda beslut och, efter sammanjämkning, både propositionens och utskottets förslag antagits som vilande, beslöt 1949 års riksdag vid den slutliga prövningen att antaga 2 kap. 10 § i den i propositionen föreslagna lydelsen.

I enlighet härmed innehåller 2 kap. 10 § i 1949 års tryckfrihetsförordning en föreskrift om att departementschefs beslut i fråga om utlämnande av handling ej må överklagas.

Motionerna. I motionerna anföres bl. a.:

Sedan beslutet fattades 1948 har skett en påtaglig koncentration av viktiga avgöranden till statsdepartementen. Detta har medfört att ett växande antal viktiga handlingar undandragits den kontroll över offentlighetsprincipens tillämpning, som ligger i möjligheten att hos regeringsrätten överklaga beslut varigenom utlämnande vägrats. De farhågor för mindre enhetlig praxis i detta hänseende som uttalades av 1944 års tryckfrihetssakkunniga vinna därigenom i styrka. I vissa på senare tid aktuella fall har det också framgått, att detta kan medföra allvarliga olägenheter för den offentliga debatten och kritiken också i viktiga frågor. Några principiella invändningar torde icke heller kunna resas mot en sådan fullföljdsrätt, som på sin tid förordades av tryckfrihetssakkunniga och av 1948 års konstitutionsutskott. Överklagandet kommer ju att gälla beslut icke av Kungl. Maj:t i statsrådet, utan av statsrådet i hans egenskap av administrativ chef för statsdepartement. Även om hans åtgöranden också i denna del kan göras till föremål för granskning i konstitutionsutskottet, följer härmed icke någon möjlighet att uppnå ändring av det aktuella beslutet. Detta synes ytterst betänkligt såväl ur allmänna rättssynpunkter som med tanke på värdet av en fri offentlig debatt.

Såväl principiella som erfarenhetsmässiga skäl talar således för en sådan ändring av bestämmelsen i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen, att fullföljdsrätt medgives även mot departementschefs beslut.

Utskottet. Beslut i ärenden om utbekommande av allmänna handlingar som förvaras i statsdepartement fattas enligt tryckfrihetsförordningen av departementschefen; här bortses från den preliminära prövning som jämlikt 2 kap. 9 § andra stycket kan ankomma på en denne underställd befattningshavare. Att beslutanderätten tillkommer departementschefen sammanhänger med att varje departement vid tillämpningen av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet utgör en myndighet för sig. Under de långvariga förarbetena på en författning som skulle ersätta 1812 års tryckfrihetsförordning ifrågasattes till en början, att departementen i stället skulle anses ingå som avdelningar i Kungl. Maj:ts kansli; i så fall skulle det tydligen ha ankommit på Kungl. Maj:t i statsrådet att fatta beslut.

De praktiska formerna för avgörande av sekretessärendena inom departementen torde i väsentliga hänseenden sammanfalla med vad som iaktages i fråga om stora mängder av konseljärenden. Den ordning regeringsformen anvisar för rättslig granskning av Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet tillämpas även i fråga om departementschefernas beslut om allmänna handlingar; det kan nämnas att konstitutionsutskottet vissa år rutinmässigt har infordrat handlingarna angående samtliga av departementscheferna meddelade beslut av detta slag.

Frågorna om regeringsarbetet och om kontroll av regeringens avgöranden är nu under övervägande som ett led i författningsreformen. Nya former för handläggningen inom departementen av ärenden om utbekommande av handlingar kan komma att utarbetas, och som en följd härav kan frågan om kontroll av avgörandena komma i ett nytt läge. Det är därför enligt utskottets mening icke lämpligt att nu till särskild prövning taga upp den i motionerna avsedda föreskriften i tryckfrihetsförordningen, enligt vilken departementschefs beslut i ärende om utbekommande av handling inte får överklagas. Utskottet hemställer alltså,

att motionerna I: 388 och II: 471 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 19 mars 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Torsten Andersson, Damström, Sveningsson, Georg Pettersson, Olsén, Dahln, Hernelius, Dahl* och Källqvist*; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen*, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Hamrin i Jönköping, Braconier, Alemyr*, Anners och Johansson i Trollhättan.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Torsten Andersson, Sveningsson, Dahlén, Hernelius, Källqvist, von Friesen, Larsson* i Luttra, *Hamrin* i Jönköping, *Braconier* och *Anners*, vilka ansett att utskottet bort anföra följande.

Då man som ett led i 1936—37 års reform av sekretesslagstiftningen införde ett besvärsinstitut, var det ett huvudsyfte att garantera ett enhetligt bedömande av frågor om utlämnande av handlingar. Förbudet att föra talan mot departementschefs beslut i sådana frågor leder emellertid till att detta syfte icke förverkligas beträffande en stor och viktig grupp av handlingar. Allmänheten har i fråga om alla de handlingar som förvaras i departementen inte samma garantier för prövningen som i fråga om handlingar hos andra myndigheter. Det bör understrykas, att departementen handlägger mängder av ärenden av stor allmän betydelse och att intresset av offentlig debatt därför i särskilt hög grad anknyter just till de i departementen förvarade handlingarna. En märklig konsekvens av den gällande begränsningen i fullföljdsrätten kan inträda när exemplar av en viss handling finns såväl hos ett departement som hos en annan förvaltningsmyndighet: besluten kan här gå i olika riktning. Utskottet hyser icke några konstitutionellt grundade betänkligheter mot en möjlighet att i här förevarande sammanhang föra talan mot departementschefs beslut. På grund av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen måtte, med bifall till motionerna I: 388 och II: 471, såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling för sin del antaga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen

(Nuvarande lydelse)

Har myndighet avslagit framställning om utbekommande av allmän handling och anser sökanden att beslutet icke är lagligen grundat, äge han, i den ordning nedan sägs, söka ändring i beslutet; *beslut, som meddelats av departementschef, må dock ej överklagas.*

(Föreslagen lydelse)

Har myndighet avslagit framställning om utbekommande av allmän handling och anser sökanden att beslutet icke är lagligen grundat, äge han, i den ordning nedan sägs, söka ändring i beslutet.