

Nr 8

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion angående allmänna handlingars offentlighet.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas motionen I: 415 av fru Segerstedt Wiberg och herr Tistad (båda fp).

Hemställan avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t uttalar som sin mening att lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet bör reformeras så att offentlighetsprincipen blir mera följdriktigt genomförd än i nuvarande lagstiftning».

Bakgrund

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet återfinnes i tryckfrihetsförordningen (TF), andra kapitlet. I dess 1 § föreskrives att varje svensk medborgare skall, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, äga fri tillgång till allmänna handlingar. I denna rätt må endast gälla sådana inskränkningar som påkallas 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. Det stadgas också att i särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, skall noga angivas de fall då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skall hållas hemliga. TF lämnar också föreskrifter om vad som förstås med allmän handling, om vem som prövar fråga om utlämnande av handling, samt om fullföljd av talan mot beslut varigenom myndighet avslagit framställning om utbekommande av handling m. m.

I 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) lämnas de närmare föreskrifterna om undantagen från offentlighetsprincipen. Reglerna i denna lag är väsentligen utformade efter en enumerationsprincip. Mer eller mindre detaljerade bestämmelser lämnas för olika förvaltningsområden och olika slag av handlingar. Lagen

har under årens lopp blivit föremål för ett stort antal ändringar och tillägg. Dessa har ofta inneburit en utökning av undantagen från offentlighetsprincipen. Sekretesslagstiftningen berördes däremot inte av den reform av tryckfrihetsrätten, vilken år 1949 ledde till att en ny tryckfrihetsförordning antogs. Frågan om en revision av sekretesslagstiftningen har dock länge varit aktuell. Redan en år 1943 tillsatt utredning hade vissa uppgifter på detta område men framlade inte några förslag till lagändringar. År 1960 tillkallades sakkunniga för översyn av lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet och därmed sammanhängande frågor (offentlighetskommittén). Önskemål om en ny utredning hade framförts bl. a. från riksdagen. I anledning av motioner år 1957 om säkerställande av allmänhetens obehindrade tillgång till myndigheters offentliga handlingar uttalade konstitutionsutskottet att tiden nu borde vara inne för en närmare undersökning av frågan om revision av sekretesslagstiftningen. Därvid borde beaktas om och i vad mån dispens från sekretessreglerna kunde medgivas i vidare utsträckning än vad som då var förhållandet (KU 1957: 4). I direktiven till de sakkunniga gav justitieministern också uttryck för uppfattningen att riktmärket borde vara att undantag från offentlighetsprincipen skulle ske endast där det oundgängligen påkallades av viktiga allmänna eller enskilda intressen. Detta innebar dock inte att det enbart kunde bli fråga om begränsningar i sekretessen i jämförelse med nuvarande lagstiftning. Erfarenheten syntes visa, att lagstiftningen på vissa punkter i sin gällande lydelse icke medgav den sekretess som allmänna och enskilda intressen krävde.

Offentlighetskommittén avgav sitt betänkande år 1966 (SOU 1966: 60). Förslaget innebär att de principiella förutsättningarna för sekretess, liksom gränserna för sekretessen, anges i TF. Denna föreslås innehålla elva paragrafer som handlar om inskränkningar i offentlighetsgrundsatsen. De är uppställda så att de i tur och ordning anger de olika intressen som sekretessen avser att skydda, såsom enskilda personliga förhållanden, enskilda ekonomiska förhållanden, statens och kommunernas ekonomiska intressen etc. Förslaget frångår härigenom den indelning av bestämmelserna på olika förvaltningsområden och verksamhetsgrenar som präglar de nuvarande sekretessbestämmelserna. Härav följer att mer än ett sekretessstadgande kan vara tillämpligt inom samma område och även på samma handling. Enligt förslaget anger TF däremot inte på vilka typer av handlingar som dessa sekretessregler skall tillämpas. I den delen hänvisas till en tillämpningsförteckning som skall beslutas genom vanlig lag. I förteckningen, som föreslås uppdelad på TF:s skilda sekretessregler, uppräknas utförligt handlings- och ärendetyper samt anges tidsgränser för sekretess beträffande enstaka slag av handlingar. Där tidsgräns ej längre föreskrivs skall sekretessens upprätthållande bero på en prövning i varje särskilt fall av de intressen som från sakliga synpunkter motiverar hemlig-

hållande. Enligt kommitténs mening leder förslaget till ökad offentlighet, framför allt beroende på principen att hemlighållande i varje särskilt fall skall förutsätta att ett behov av sekretess konstaterats. På vissa punkter där framträdande behov av sekretess ansetts föreligga men den nuvarande lagen icke medger hemlighållande har sekretessbehoven tillgodosetts. Förslaget är enligt kommitténs uppfattning avsevärt mera överskådligt och lättbegripligt än de nuvarande bestämmelserna.

Såvitt avser konsekvenserna i sekretesshänseende av ökad användning av databehandlingsteknik föreslår kommittén att magnetiska upptagningar, bandinspelningar o. d. skall jämföras med handlingar i egentlig mening. Kommittén framhåller i detta sammanhang att om de skriftliga handlingarna hos myndigheterna i större omfattning ersättes med elektroniska upptagningar kan man befara att det i sådana fall blir svårare för allmänheten att snabbt få del av den hos myndigheterna samlade informationen. Kommittén anser det ytterst angeläget att man, då man jämför fördelar och olägenheter av att övergå till ADB, tar med i beräkningen det värde för allmänheten som ligger i att man snabbt kan få fram upplysningar ur myndigheternas handlingar. I de fall man övergår till ADB bör man, vid val av teknisk utrustning, vid uppläggning av program osv., så långt möjligt skapa säkerhet för att informationen kan hållas tillgänglig för allmänheten.

Vid remissbehandlingen av offentlighetskommitténs betänkande framkom stark kritik från många håll. Sälunda uttalade bl. a. JO, JK och Sveriges advokatsamfund att förslaget inte borde läggas till grund för lagstiftning. Särskilt kommitténs förslag att sekretessbestämmelser skall ges både i TF och i en särskild tillämpningslag mötte invändningar. Det framhölls att systemet skulle bli omständligt att tillämpa och ställa de tillämpande myndigheterna på svåra prov. Därvid fick beaktas att fråga om utlämnande ofta skulle avgöras av tjänstemän utan juridisk utbildning. I motsats till tidigare skulle mer än ett sekretesstadgande kunna bli tillämpligt på samma handling. Vidare skulle det förhållandet att sekretessbestämmelserna i stor utsträckning överfördes till TF medföra att ändring av desamma endast kunde ske i de former som gällde för grundlagstiftning. Vid remissbehandlingen uttalades den förmodan att kommitténs förslag i praktiken skulle kunna leda till ökad sekretess i stället för, såsom avsetts, minskad sådan.

I en proposition till 1968 års riksdag med förslag till vissa ändringar i sekretesslagen uttalade justitieministern att förslag till ny sekretesslagstiftning inte kunde föreläggas riksdagen på grundval av offentlighetskommitténs betänkande med hänsyn till den kritik som framkommit vid remissbehandlingen (prop. 1968:126 s. 6). Ytterligare utredning var erforderlig och en ny kommitté skulle inom kort tillkallas.

Motionen

Motionärerna framhåller att principen om allmänna handlingars offentlighet utgör en av de förnämsta grundpelarna för den svenska rättsstaten. De säger sig emellertid ha svårt att komma ifrån intrycket att grundsatsen väsentligt urholkats under senare år. Den offentliga förvaltningen har svällt ut under senare decennier och myndigheternas makt har ökat. En logisk konsekvens av denna utveckling måste vara, att man måste slå vakt kring offentlighetsprincipen. Dennas betydelse som rättsgaranti ökar naturligtvis i samma takt som myndigheternas makt ökar. Emellertid har man en känsla av att detta inte blivit i tillräcklig grad beaktat. Snarare har det varit så, att varje utvidgning av förvaltningen har fört med sig nya inskränkningar i offentlighetsprincipen.

Motionärerna finner det belysande att sekretesslagen efter sin tillkomst 1937 ändrats 31 gånger, alltså genomsnittligen en gång om året. Läger man härtill att åtskilliga ändringar avsett flera punkter samtidigt, blir bilden än mer betänklig. Det är nämligen inte så att ändringarna har inneburit att offentligheten ökats. Motsatsen har närmast genomgående varit fallet.

Det är klart att man måste beakta effektivitetshänsyn i förvaltningen liksom att enskilda människor i viss utsträckning kan vara betjänta av sekretess. Men det är nödvändigt att undantagen från offentlighetsprincipen blir så få som möjligt och preciseras så klart som möjligt. En allmän omprövning av alla de mängder av praktiskt viktiga undantag som nu gäller måste ske. Särskild uppmärksamhet får också ägnas de problem, som sammanhänger med den moderna databehandlingstekniken, vilken kan medföra praktiska hinder för offentligheten. Likaså måste en allmän omprövning ske av de föreskrivna sekretesstiderna. Så långa sekretesstider som 50 år kan t. ex. knappast vara motiverade i det moderna samhället med dess snabba utveckling.

Utgångspunkten för det aktuella reformarbetet måste vara att offentlighetsprincipen skall befästas och komma till bättre uttryck än nu. Slutprodukten måste bli en lagstiftning som verkligen ger uttryck för den grundläggande betydelse principen har för vårt rättssamhälle. För att inte även den nya kommittén skall komma in på fel spår eller en reform uppskjutas för länge eller bli av otillfredsställande innehåll, bör riksdagen enligt motionärernas mening redan nu slå fast en klar utgångspunkt och målsättning för lagstiftningsarbetet.

Utskottet

Frågan om en reform av nuvarande lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet har länge varit aktuell. Sålunda uttalade utskottet redan år 1957 att en översyn av sekretesslagstiftningen borde ske, varvid det borde

undersökas om dispens från sekretessreglerna kunde medges i ökad omfattning. En utredning (offentlighetskommittén) tillsattes också och den hade enligt sina direktiv till uppgift att i så stor utsträckning som möjligt beakta offentlighetsintresset. Kommittén har framlagt ett betänkande med förslag till ny lagstiftning som enligt kommitténs uppfattning skulle leda till en högre grad av offentlighet än gällande regler. Betänkandet har remissbehandlats, varvid åtskillig kritik framkommit. Det har bland annat ifrågasatts om den lagstiftningsmetodik som kommittén valt i praktiken skulle leda till det åsyftade resultatet. Chefen för justitiedepartementet har meddelat att han inte funnit betänkandet kunna läggas till grund för lagstiftning samt att en ny kommitté skall tillkallas för fortsatt utredning av hithörande frågor.

Utskottet delar den i motionen framförda uppfattningen att offentlighetsprincipen är av utomordentlig betydelse för kontroll av myndigheternas verksamhet och för bevarandet av medborgarnas rättssäkerhet. Principens fortsatta tillämpning i svenskt samhällsliv bör sålunda även enligt utskottets mening med all kraft hävdas. Arbetet på en revision av gällande lagstiftning har också, som framgår av vad ovan redovisats, bedrivits med detta mål för ögonen. Det har dock visat sig förenat med betydande svårigheter att så utforma lagstiftningen att både offentlighetsintresset och föreliggande behov av sekretess till skydd för viktiga allmänna och enskilda intressen kan tillgodoses. Utskottet saknar möjlighet att bedöma vilka avvägningar som här är mest ändamålsenliga. Den bedömningen får ankomma på den nya utredning i ämnet som, enligt vad utskottet inhämtat, skall tillkallas inom den närmaste tiden. Utskottet förutsätter att direktiven till denna kommitté och kommitténs arbete kommer att präglas av samma målsättning som tidigare utredningsarbete. Med hänsyn härtill föreligger enligt utskottets mening inte anledning för riksdagen att nu göra något sådant uttalande som föreslås i motionen. Utskottet hemställer därför,

att riksdagen avslår motionen I: 415.

Stockholm den 19 februari 1969

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

—————
Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sten Andersson (s), Hernelius (m), Sörenson (fp), Svenungsson (m) och Nyquist (s); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Henningsson (s), Johansson i Trollhättan (s), Boo (cp), Nelander (fp), Andersson i Storfors (s), Jonsson i Mora (fp) och Carlshamre (m).

Särskilt yttrande

av fru *Segerstedt Wiberg* (fp) med instämmande av herr *Carlshamre* (m):

Utskottet har understrukit offentlighetsprincipens betydelse och klart angett, att målsättningen för en ny utredning på detta område måste vara att hävda denna princip. Härmed är motionens syfte till väsentlig del tillgodosett, och det kan därför godtas att den inte föranleder någon särskild åtgärd av riksdagen. Det bör emellertid framhållas att en kärnpunkt i motionen avser det sätt, varpå målsättningen skall förverkligas. Trots åtskilliga principdeklarationer om offentlighetens stora betydelse har utvecklingen efter sekretesslagens tillkomst 1937 inneburit, att en lång rad avsteg gjorts. Andra hänsyn har fått ta över offentlighetsintresset. Med förvaltningens expansion har nya sekretessregler tillkommit. En grundtanke i motionen är att en utvidgning av myndigheternas arbetsuppgifter och makt inte bör leda till inskränkningar i offentligheten utan tvärtom gör det än mera angeläget att öka insynen i myndigheternas handlande och att man därför bör ompröva de sekretessregler, som under årens lopp tillkommit av effektivitetshänsyn på olika förvaltningsområden. Denna tanke framstår som helt riktig. Det är väsentligt att den ofta deklarerade anslutningen till offentlighetsprincipen slår igenom i det utredningsarbete, som nu står för dörren, så att resultatet blir, att en rad av de inskränkningar i offentligheten som nu gäller avvecklas. Det hade varit önskvärt att utskottet konkretiserat sin skrivning i detta hänseende.