

N:o 15.

Ank. till Riksd. kansli den 5 maj 1908, kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändrad lydelse af 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen.

Till konstitutionsutskottets handläggning hafva båda kamrarna hänvisat Kungl. Maj:ts till Riksdagen aflåtna proposition, N:o 109, däruti Kungl. Maj:t till Riksdagens pröfning i grundlagsenlig ordning framlagt följande

Förslag

till

ändrad lydelse af 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen.

§ 2.

4:o. I grund af — — — som helst.

Vid föregående tillåtelse skola följande undantag ovägerligen iakttagas:

Att protokoll — — — icke uppenbara.

Att ej några — — — böte femtio riksdaler.

Bih. till Riksd. Prot. 1908. 3 Saml. 15 Häft. (N:o 15.)

Att mobiliseringsplaner — — — skriften konfiskeras.

Att i hvad rättegångsmål — — — böte femtio riksdaler.

Det skall ock — — — sexton skillingar.

Att protokoll — — — sexton skillingar.

Att ingen må tillåtas — — — sexton skillingar.

Att utdrag — — — böte femtio riksdaler.

Att uppgifter — — — böte femtio riksdaler.

Att för officiell statistik lämnade uppgifter, som afse namngifna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, ej må utlämnas, förrän fem år från uppgiftens datum förflutit, för så vidt utlämnandet kan antagas lända till skada för den, som afgifvit uppgiften eller eljest däri afses. Den häremot bryter, så ock den, som i tryck offentliggör dylik uppgift, hvilken obehörigen utlämnats, böte femtio riksdaler.

Att de från bankinspektionen — — — böte femtio riksdaler.

Att ansökning — — — böte femtio riksdaler.

Att sådant — — — hufvudsaken.

I öfrigt — — — stadgadt är.

*Departement-
schefens
yttrande.*

Vid den kungl. propositionen finnes fogadt utdrag af det i statsrådet den 20 Mars 1908 förda protokoll öfver justitiedepartementsärenden, utvisande, att föredragande departementschefen, vid underdånig anmälan af ifrågavarande förslag, anfört följande:

»Den af Kungl. Maj:t den 20 januari 1905 tillsatta kommitté med uppdrag att verkställa utredning och afgifva förslag, huru inom rikets officiella statistik största möjliga enhet och planmässighet äfvensom ökad skyndsamhet i publikationen måtte kunna åstadkommas, har i underdånig skrifvelse den 14 juni 1907 till Kungl. Maj:t inkommit med ett förslag angående tillägg till 2 § 4 mom. tryckfrihetsförordningen i syfte att bereda skydd mot obehörigt offentliggörande af vissa för den officiella statistiken lämnade uppgifter.

Statistiska primäruppgifter, som lämnats till offentlig myndighet, hänföras, såsom bekant, hos oss till offentliga handlingar och äro sålunda tillgängliga för en hvar, som af desamma önskar erhålla del. Intet undantag göres härvid ens för s. k. nominativa uppgifter, d. v. s. sådana, som afse namngifna personer eller samfälligheter. Äfvenledes äro frivilligt lämnade uppgifter i förevarande afseende likställda med sådana, hvilkas afgifvande innebär fullgörande af en lagstadgad förpliktelse.

Vid 1902 års riksdag föreslog Kungl. Maj:t ett tillägg till förevarande

lagrum af innehåll att för officiell statistik afsedda uppgifter, som enskilda personer, bolag eller andra samfälligheter afgifva, utan att vara därtill genom föreskrift i lag eller författning förpliktade, ej skulle få utlämnas. Till stöd för detta förslag åberopades af dåvarande departementschefen, bland annat, ett memorial, som afgifvits af förste aktuarien å kommerskollegii statistiska afdelning i frågan rörande anordnandet af en permanent arbetsstatistisk utredning.

I detta memorial anfördes beträffande behovet af skydd mot offentliggörande af vissa statistiska uppgifter, att erfarenheten af det försök, som vid 1899 och 1900 års undersökningar af den mekaniska verkstadsindustrien gjorts, att från arbetsgifvarne bekomma utförliga och exakta uppgifter rörande verkstadsdriften i ett afsevärdt antal fall till fullo bekräftat de farhågor, som redan förut uttalats rörande arbetsgifvarnes ovillighet att i detta afseende lämna detaljerade upplysningar om sin verksamhet. Uppenbart vore ju ock, att en arbetsgifvares benägenhet att till offentlig myndighet lämna sådana upplysningar skulle vara skäligen ringa, och att hans betänkligheter i förevarande fall måste vara fullt berättigade, så länge, enligt hvad fallet vore i Sverige, i motsats till vissa andra länder, dylika uppgifter betraktades såsom offentliga handlingar och sålunda tillhandahölles en hvar, som påfordrade handlingarnas utlämnande i afskrift. Äfven om sådant ännu icke skett, kunde det dock tänkas, att, därest detta förhållande finge fortfaara, de afgifna uppgifterna kunde blifva på detta sätt missbrukade till enskilda personers synnerliga skada. Det syntes därför vara högst angeläget, att, för så vidt statistiska uppgifter icke skulle, såsom någon gång händt, rent af vägras eller afsiktligt förvanskas, det i lagstiftningsväg blefve fastslaget, att sådana statistiska uppgifter, hvilka af enskilda personer frivilligt afgåfves till offentlig myndighet, icke vore att betrakta såsom offentliga handlingar, åtminstone icke förrän efter förloppet af så lång tid, att uppgifterna icke längre kunde anses hafva aktuellt intresse. Hade väl en sådan lagbestämmelse blifvit införd, torde den ovedersägligen svåraste stötestenen för bekommande af tillförlitliga primäruppgifter vara aflägsnad.

För egen del anförde departementschefen, att det icke torde kunna betvivlas, att sådant skydd, som i anförda memorial ifrågasatts, verkligen vore nödigt, för att de arbetsstatistiska undersökningarna skulle kunna komma att fullständigt uppfylla det ändamål, som med dem åsyftades. Tydligt vore ock, att skyddet ej stöde att vinna på annan väg än genom införande af stadgande därom i tryckfrihetsförordningen. Några grundade

betänkligheter häremot syntes icke böra möta, då skyddet skulle gälla endast sådana uppgifter, som frivilligt aflämnades. Särskildt vore att märka, att i fråga om en stor del af dessa uppgifter skyddets införande utgjorde en förutsättning för uppgifternas erhållande.

Omförmälda förslag blef emellertid af konstitutionsutskottet afstyrkt. Utskottet hade icke kunnat finna något giltigt skäl, på grund hvaraf uppgifter, afsedda för officiell statistik, skulle, där de frivilligt lämnades, varda i motsats mot dem, som afgåfves till åttlydnad af gifven föreskrift, tillerkända en undantagsställning i afseende å tillämpningen af tryckfrihetsförordningens hufvudregel angående till publika verk inkomna handlingars offentlighet. Äfven om, på sätt förste aktuarien å kommerskollegii statistiska afdelning likasom ock departementschefen syntes antaga, arbetsgifvares villighet att aflämna erforderliga uppgifter för den så kallade arbetsstatistiken skulle genom den ifrågasatta sekretessen ökas, så vore det däremot, enligt utskottets åsikt, ingalunda lika antagligt, att de primäruppgifter för den officiella statistiken, hvilka sålunda komme att undandragas offentlighetens ljus och den kontroll, som därigenom vunnas, också skulle utgöra ett pålitligt och godt statistiskt material. Långt ifrån att vara till gagn för den officiella statistiken, skulle en bestämmelse, sådan som den i propositionen ifrågasatta, enligt utskottets åsikt, tvärtom försvaga denna statistiks tillförlitlighet och sålunda minska dess värde.

I enlighet med utskottets hemställan blef nämnda proposition af Riksdagen afslagen.

Det förslag, som den s. k. statistiska kommittén i sin ofvanberörda skrifvelse nu framställt, innehåller, att för officiell statistik lämnade uppgifter, som beröra namngifna enskilda personer, bolag eller andra samfälligheter, ej skulle få utlämnas, förrän fem år från uppgiftens datum förflutit, för så vidt utlämnandet kan lända till skada för den, som uppgiften afser. I nämnda skrifvelse har kommittén, förutom angifvande af de skäl, hvarå framställningen grundas, tillika lämnat en redogörelse för de tillägg, som i syfte att vissa handlingar måtte undandragas offentligheten, tid efter annan gjorts till 2 § 4 mom. tryckfrihetsförordningen, äfvensom för de i åtskilliga främmande länder rådande förhållanden i ämnet.»

Sedan enligt hvad samma protokoll utvisar, föredraganden härafter uppläst kommitténs ifrågavarande skrifvelse, anförde föredraganden ytterligare:

»Efter afgifvande af omförmälda förslag har kommittén med underdånig skrifvelse den 10 september 1907 öfverlämnat ett från den statistiska

centralkommissionen i Wien till kommittén ingånget svar å det i kommitténs förstberörda skrifvelse närmare omnämnda, af kommittén utsända frågoförmulär. Häråf framgår, att i Österrike liksom i flertalet andra länder, hvarifrån yttrande inhämtats, primäruppgifterna för den officiella statistiken äro konfidentiella. Hemlighållandet grundas å en i tjänsteinstruktion meddelad allmän föreskrift om tystlåtenhet gent emot utomstående i tjänsteangelägenheter. För andra ämbetsverk liksom för enskilda forskare, som därom göra framställning, kunna emellertid efter vederbörlig pröfning dylika uppgifter blifva tillgängliga. Afgörandet härom tillkommer i sådant fall chefen för vederbörande ämbetsverk.

Öfver kommitténs förslag har yttrande infordrats från statistiska centralbyrån, som därvid i likhet med kommittén funnit det i hög grad angeläget, att åtgärder vidtagas för att göra det möjligt för de statistiska ämbetsverken att undandraga offentligheten vissa slag af statistiska primäruppgifter. Den af kommittén föreslagna ändring af tryckfrihetsförordningen är enligt statistiska centralbyråns åsikt lämplig och i allmänhet tillräcklig för berörda måls uppnående. I vissa fall kunde dock den föreslagna maximitiden af fem år för uppgifternas hemlighållande blifva för kort. Skulle sålunda framdeles bestämmelser träffas om insändande till vederbörande ämbetsverk af nominativa uppgifter rörande fångar eller läkares dödsattester, torde det blifva erforderligt att i tryckfrihetsförordningen medgifves samma skydd åt de förstnämnda som åt det i justitiedepartementet förda straffregistret och åt de sistnämnda samma skydd som åt kyrkoböckerna. För närvarande vore dock denna sak icke aktuell och, därest den framdeles skulle blifva det, torde lämpligast vara, att den ordnades genom särskilda grundlagsändringar.

På de af kommittén anförda skäl finner jag ett tillägg till tryckfrihetsförordningen i den af kommittén angifna riktning vara af behovet påkalladt. Efter hvad jag inhämtat, lærer kommitténs numera slutbehandlade förslag rörande handelsstatistiken innehålla, bland annat, att det sätt, som hittills användts för beräkning af exportens och importens värde, nämligen med s. k. enhetsvärden, skulle upphöra att tillämpas. I stället skulle exportören och importören åläggas att deklarerat värdet af hvarje varukvantitet, som ut- eller införes. Tydligen är emellertid denna anordning genomförbar, endast för så vidt värdedeklarationerna blifva skyddade af tryckfrihetsförordningen mot obehörigt offentliggörande, då gifvetvis det pris, som en viss vara betingar, kan för den enskilde exportören eller importören utgöra en viktig affärshemlighet. Därest den föreslagna

ändringen i tryckfrihetsförordningen icke skulle vinna bifall, torde sålunda kommitténs förslag till ordnande af handelsstatistiken icke kunna genomföras.

Därigenom att i förevarande förslag någon åtskillnad icke gjorts mellan frivilliga uppgifter och sådana, som grundas å deklarationstvång, bortfaller den anmärkning, som i dylikt hänseende framställdes mot 1902 års förslag. Genom den föreslagna tidsbegränsningen samt genom föreskriften att uppgifter af ifrågavarande beskaffenhet icke hemlighållas i vidare mån, än för så vidt uppenbarandet kan lända till skada för den, som uppgiften afser, torde i hvarje fall vara tillbörligt sörjdt för, att sekretessen icke skall komma att utsträckas längre än nödigt är. Hvad slutligen angår den invändning, som framfördes mot 1902 års förslag, att uppgifternas hemlighållande, långt ifrån att vara till gagn för den officiella statistiken, tvärtom skulle minska uppgifternas tillförlitlighet, finner jag, i afseende å sådana uppgifter, hvarom här är fråga, samma invändning genom hvad kommittén, med hänvisning jämväl till utlandets erfarenhet, anfört vara till fullo vederlagd.

På samma gång jag sålunda, hvad angår själfva saken, funnit mig böra i allo biträda kommitténs förslag, har jag i afseende å den af kommittén föreslagna affattningen af stadgandet ifråga endast ansett nödigt vidtaga några smärre jämkningar af öfvervägande formell natur, genom hvilka klarare uttryck för hvad med förslaget åsyftats, synts mig kunna vinnas.

Hvad angår den lämpligaste platsen för stadgandet i fråga har jag ansett detsamma, i likhet med hvad år 1902 föreslogs, böra följa närmast efter det stycke, som behandlar skattskyldiges uppgifter till ledning för egen taxering».

*Statistiska
kommitténs
skrifvelse.*

Vid berörda protokollsutdrag finnes såsom bilaga fogad statistiska kommitténs ofvannämnda, så lydande skrifvelse:

Till Konungen.

Den af Eders Kungl. Maj:t den 20 januari 1905 tillsatta kommitté med uppdrag att verkställa utredning och afgifva förslag, huru inom rikets officiella statistik största möjliga enhet och planmässighet äfvensom ökad

skyndsamhet vid publikationen må kunna åstadkommas, har funnit den ställning, som primäruppgifterna till den officiella statistiken för närvarande intaga på grund af gällande lydelse af tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom., vara ett af de förnämsta hindren för en tillfredsställande utveckling af den svenska statistiken. Undanröjdandet af detta hinder är afgörande för utförbarheten af kommitténs förslag i flera hänseenden. Då emellertid en ändring i nu bestående ordning endast kan ske genom bestämmelse i grundlag och alltså kräfver tid för sitt genomförande, får kommittén redan nu före afgifvande af sitt betänkande i öfrigt framlägga förslag i angifvet syfte.

Genom grundlagsbestämmelse har med största eftertryck den allmänna rättsregeln blifvit fastslagen i vårt land, att handlingar, som inkomma till offentlig myndighet, skola vara i vidaste utsträckning tillgängliga, det vill säga att enhvar skall äga tillgång till dem och äfven vara berättigad att i tryck offentliggöra dem.

Denna princip, som har funnit sitt uttryck i tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom., skapar i Sverige en tryckfrihet, hvartill intet land har någon motsvarighet. Trots de många och stora fördelar principen medför, kan den emellertid uppenbarligen icke tillämpas i hela sin vidd. Men då Sverige ensamt bland alla länder har principen i lag fastslagen, har det varit nödvändigt att äfven uttryckligen angifva alla de slag af handlingar, som skola i större eller mindre mån undandragas offentligheten. Tryckfrihetsförordningen af 1812 uppräknade också redan i sin ursprungliga lydelse flera sådana undantag.

De viktigaste af dessa hörde till den grupp, som i trängre mening plägar kallas statshandlingar: statsrådets protokoll och handlingar, handlingar rörande banko- och riksgäldsverkens hemliga ärenden o. s. v., hvartill ganska nyligen (1897), efter flera tidigare förkastade förslag, kommit en ny kategori: militära handlingar, som Konungen i statsrådet förklarat för hemliga.

Sådana inskränkningar i den allmänna principen kunde möjligen anses tillfyllest i en tid, då staten sträfvade efter att inåt begränsa sin uppgift till värden om den allmänna ordningen och rättssäkerheten, där dess verksamhet borde ligga öppen för allas ögon. Men i den mån staten börjat fatta sin uppgift mera vidsträckt, har det visat sig, att ändamålet ej kunnat vinnas utan insamlande af material af sådan beskaffenhet, att det ej utan våda kan hållas allmänt tillgängligt, äfven om det, sammanställt och bearbetadt, aldrig så väl lämpar sig att framläggas inför offentligheten.

Krafven på ändringar i ifrågavarande lagbestämmelse ha därför varit så oafvisliga, att statsmakterna sett sig nödsakade att göra det ena tillägget efter det andra till det redan från början oformliga lagrummet tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom. Detta moment, som ursprungligen utgjordes af nio stycken, består därför numera af fjorton.

Det är egentligen två hufvudgrupper af uppgifter, som måste undan dragas offentligheten på grund af den obehöriga och ofta skadliga inblick i enskildas förhållanden, hvartill de gifva anledning. Den förra gruppen består af sådana uppgifter, som röra enskildas privatlif och vand, den senare af sådana, som röra deras ekonomiska förhållanden.

I det förra hänseendet innehöll tryckfrihetsförordningen från början endast *en* bestämmelse, nämligen ett förbud emot att, i andra fall än allmänna lagen och gällande författningar utstaka, meddela eller till tryck utlämna utdrag af kyrkoböcker eller af andra själavården och kyrkodisciplinen rörande handlingar, i afseende på enskilda personers lefverne och seder, så vidt de lända till skada eller förklenande.

Denna bestämmelses praktiska betydelse är visserligen numera icke stor, men den har varit af vikt för andra frågor hörande till samma kategori. Då frågan om införande af straffregister blef aktuell i Sverige, erkändes det nästan allmänt, att straffregistret ej kunde komma till stånd, om ej åt detsamma genom tillägg till tryckfrihetsförordningen tillerkändes samma skydd som kyrkoböckerna sedan gammalt åtnjutit; och sedan vissa farhågor inom Riksdagen, att lagen om straffregister ej skulle få civillags natur, blifvit undanröjda, infördes år 1900 ett tillägg till tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom., som förbjöd meddelande af utdrag ur straffregistret utöfver föreskrifterna i lag, som stiftats enligt 87 § regeringsformen.

Ett annat slag af handlingar, tillhörande denna grupp, har man sökt undantaga från den allmänna regeln i tryckfrihetsförordningen, ehuru hittills ej med framgång. Det gäller handlingar och journaler rörande personer, som äro intagna på sinnessjukanstalter, lasarett och andra sjukvårdsinrättningar. Sedan bestämmelse härom upptagits i de två stora, resultatlösa förslagen till en helt ny tryckfrihetsförordning (tryckfrihetslag) af konstitutionsutskottet 1871 och 1872 samt af Kungl. Maj:t 1887, bragtes saken mycket nära sin lösning vid 1902 års riksdag genom en kungl. proposition, som föreslog åtskilliga tillägg till tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom. Konstitutionsutskottet förklarade ifrågavarande tillägg »i högsta grad af behovet påkalladt» och framlade ett eget förslag därtill, som antogs af Första Kammaren, men afslogs af den Andra, ehuru med endast fem rös-

ters öfvervikt. Äfven i Andra Kammaren erkände nästan alla talare uttryckligen eller underförstådt tilläggets behöflighet, och motståndet härledde sig nästan uteslutande därifrån, att garantier ansågos behöfliga emot inspärrning på hospital af icke-sinnessjuka.

Det är alltså uppenbart, att utvecklingen nödvändiggjort starkare trygghet än den, som ursprungligen fanns emot missbruk af uppgifter beträffande enskildas privatlif.

Af måhända större betydelse är emellertid den senare gruppen, som omfattar uppgifter rörande enskildas ekonomiska förhållanden, detta på grund af den förändring, som blifvit en följd af de senaste årtiondenas ekonomiska utveckling och statens förhållande till densamma. Härigenom har uppstått ett väsentligen ökad behof för statsmakterna af tillförlitliga upplysningar om ekonomiska och sociala förhållanden af olika slag; och detta har åter lett till en betydande utvidgning af enskildes deklarationsplikt — en utvidgning, som säkerligen ännu icke nått sin gräns.

Redan Kungl. Maj:ts förslag till ny tryckfrihetslag af år 1887 upptog (i § 7) bland handlingar, som ej fingo utlämnas: handlingar angående patent; försändelser eller telegram från postverket eller telegrafverket; och förslaget förbjöd dessutom utlämnande »från postverket, tullverket eller statens järnvägstrafikförvaltning eller beskattningsmyndigheter af handlingar, hvilka röra enskildas affärsförhållanden.»

Vid 1900 års riksdag intogs också i tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom. utan meningsskiljaktighet ett tillägg, som förbjöd utlämnande, utan sökandens medgifvande, af patentansökningar och andra handlingar samt patentmyndighets protokoll och beslut rörande uppfinning, hvarå patent ej beviljats, i större utsträckning än som föranledes af gällande förordning och ytterligare föreskrifter gifna i enlighet med 87 § regeringsformen.

Nästa ändring sammanhänge med utvidgningen af den direkta beskattningen vid 1902 års riksdag. I den redan förut berörda kungl. propositionen om tillägg till tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom. var förslaget om deklarationsuppgifter för inkomstskatten kanske det viktigaste. Utan votering antogo också båda kamrarna vid 1902 och 1903 års riksdagar ett tillägg till det nämnda lagrummet, hvarigenom det blef förbjudet att utlämna uppgifter, som skattskyldige till ledning för egen taxering aflämnat till beskattningsmyndigheter, åt andra än dem, som enligt skatteförfattningarna äga taga del af samma uppgifter.

I enlighet härmed intogs i kungl. förordningen angående inkomstskatt 34 § 2 mom. en sträng bestämmelse beträffande förfaringssättet med så-

dana uppgifter. Däri föreskrifves, att uppgiften ej, utan att den skattskyldige skriftligen medgifvit dess offentliggörande, får vara tillgänglig för andra än de personer, hvilka skola granska dess innehåll, kronombud hos taxeringsnämnd och pröfningsnämnd samt de ämbets- och tjänstemän, hvilka i och för sin befattning däraf erhålla del; och att den ej heller utan motsvarande medgifvande får intagas i taxerings- eller pröfningsnämnds protokoll i större utsträckning än oundgängligen nödvändigt; samt slutligen att uppgifterna efter taxeringsårets utgång skola i försegladt konvolut öfverlämnas till vederbörande kronofogde eller magistrat, hos hvilken de skola behörigen förvaras intill dess fem år förflutit, hvarefter de skola förstöras.

Genom ingendera af dessa bestämmelser hade emellertid införts något förbud mot offentliggörandet af inkomstskattetaxeringens slutbelopp; och det visade sig inom kort, att dessa publicerades i stor utsträckring och i flera olika former. En enskild motionär föreslog därför vid 1906 och 1907 års riksdagar ett tillägg till tryckfrihetsförordningen, innehållande förbud mot att i tryck meddela sådana uppgifter — däremot ej något förbud emot att utlämna uppgifterna. Vid 1906 års riksdag afstyrkte konstitutionsutskottet motionen, men tillstyrkte densamma vid följande riksdag; Andra Kammaren förkastade emellertid förslaget vid båda riksdagarna, medan Första Kammarerna vid båda riksdagarna antog detsamma.

Såsom framhölls under öfverläggningen i Andra Kammaren 1906 och såsom kammarrätten påpekat i ett utlåtande den 31 december 1904, kommer denna fråga sannolikt att få ännu större betydelse, om en förmögenhetsskatt blir införd.

Införande af en inspektion öfver bankerna ledde nödvändigt till att i offentliga handlingar kommo att beröras frågor ej blott om enskilda kreditinstituts, utan äfven om enskilda personers affärsställning och solvens. Den praktiska omöjligheten af att lämna skriftväxlingar och framställningar i sådana frågor tillgängliga för hvem som helst föranledde 1897, att skrivelser och protokoll i dylika fall ersattes af muntlig förhandling samt muntlig föredragning inför statsrådet och chefen för finansdepartementet.

För att råda bot härpå framlade Kungl. Maj:t i sin redan nämnda proposition till 1902 års riksdag förslag om ett tillägg till tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom., som visserligen antogs hvilande i båda kamrarna, men som med stor majoritet förkastades af Andra Kammaren vid följande riksdag. Motståndet gällde dock ej sakens princip — åtminstone ej utslutande denna; och sedan frågan — visserligen ingalunda i oförändradt

skick — vid 1905 års riksdag förts fram genom en enskild motion, antogo båda kamrarna utan öfverläggning eller votering vid denna och näst följande riksdagar konstitutionsutskottets förslag i frågan. Det tillägg till tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom., som därigenom införts, undantager från offentlighet, under femton år från brefvets eller handlingens datum, ämbetsbref, som aflåtits af bankinspektionen till bank, och de handlingar, hvarpå desamma grundas, äfvensom svarsskrifvelser på sådana ämbetsbref, nämligen i hvad de röra enskildes förhållanden till bank.

Det återstår att omnämna behandlingen af ett ändringsförslag till tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom., nämligen rörande frivilligt aflämnade statistiska uppgifter, en fråga, som blef särskildt aktuell, då den svenska arbetsstatistiken skulle lämna försöksstadiet. I den kungliga propositionen till 1902 års riksdag föreslogs följande tillägg till nämnda lagrum: »Att för officiell statistik afsedda uppgifter, som enskilda personer, bolag eller andra samfälligheter, utan att vara därtill genom föreskrift i lag eller författning förpliktade, afgifva, ej må utlämnas. Den häremot bryter — — — —.»

Konstitutionsutskottet afstyrkte emellertid förslaget och dettas betänkande antogs utan öfverläggning af båda kamrarna.

Af ofvanstående redogörelse synes framgå,

att tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom. i sitt ursprungliga skick visat sig medföra högst allvarliga olägenheter;

att detta förhållande också blifvit alltmera allmänt erkänt, så att det motstånd, som ofta mött vid ändringsförslagens första framträdande, ganska snart gifvit vika och en följd af tillägg kunnat genomföras, vanligen nästan utan meningsskiljaktighet; men tillika

att statistikens ofantligt förändrade ställning under det gångna århundradet ännu ej vunnit tillräckligt beaktande vid behandlingen af frågor om officiella handlingars offentlighet.

I själfva verket är en tillfredsställande lösning af frågan om hemlighållande af statistiska primäruppgifter en oundgängligen nödvändig förutsättning för den officiella statistikens tidsenliga utveckling.

Det torde nämligen numera vara allmänt erkänt, att den officiella statistiken har till uppgift att lämna material för en djupare insikt i alla delar af samhällets byggnad, så långt en sådan insikt kan erhållas på statistisk väg. Men detta ändamål kan vinnas endast genom infordrande af de mest olikartade upplysningar af ofta mycket intim art, som, då de i regel af

vederbörande själfva skola afgifvas, aldrig kunna väntas blifva så fullständiga, som önskligt är, eller ens fullt sanningsenliga, därest de ej äro skyddade mot offentliggörande. Om uppgifterna åter erhålla ett sådant skydd, blir följden dels att sådana uppgifter, som redan nu infordras, blifva fullständigare och pålitligare, dels också att man kan erhålla uppgifter om nya frågor, som det vore obilligt att kräfva besvarade, så länge svaren måste hållas tillgängliga för alla. Och eftersom de statistiska ämbetsverkens ändamål är att bringa till offentligheten resultaten af sina undersökningar, skulle också följderna af denna förbättring komma just offentligheten till godo. Långt ifrån att en ändring i den antydda riktningen skulle minska det kunskapsmaterial, som ställes till den stora allmänhetens förfogande, blefve följden alltså, att ett *större* och *pålitligare* material därigenom bragtes till allmänhetens kännedom, och tryckfrihetsförordningens syfte blefve sålunda efter ändringen bättre tillgodosedt än för närvarande är fallet.

Betraktad från synpunkten af ett skydd för medborgerliga rättigheter skulle tryckfrihetsförordningen likaledes bli betydligt mera tillfredsställande efter ett tillägg i den antydda riktningen. Kungl. Maj:t äger för närvarande en rätt af obestämmd omfattning att ålägga enskilda personer deklaraionsplikt beträffande olika förhållanden. Det synes därför vara en för deklaranterna behöflig garanti, att deras uppgifter åtminstone i ömtåliga fall ej göras tillgängliga i större utsträckning än ändamålet kräfver.

Mot den föreslagna ändringen har visserligen anförts, att ett hemlighållande af uppgifterna, långt ifrån att öka deras tillförlitlighet, tvärtom skulle minska densamma, emedan personer i sådant fall utan fara för upptäckt skulle kunna meddela falska uppgifter.

Men denna invändning, som framfördes af konstitutionsutskottet vid 1902 års riksdag, har giltighet endast för ett helt annat slag af uppgifter än de statistiska. Beträffande dessa är förhållandet nämligen det, att så snart uppgifternas offentlighet upphör, försvinner i regeln äfven hvarje anledning att lämna afsiktligt falska uppgifter. Det statistiska primärmaterialet användes ej till att pålägga eller aflyfta enskildas bördor, dess enda uppgift är att ligga till grund för en sammanfattning, hvori hvarje enskilds andel försvinner för ögat.

Och om ej detta vore förhållandet, skulle i alla händelser den kontroll, som offentligheten utöfvar, alldeles ej vara af något värde som garanti för statistiska uppgifters sanningsenlighet, ty dessa uppgifters offentlighet är af helt annat slag än exempelvis taxeringsuppgifternas. Dessa sistnämnda komma nästan hvar och en för ögonen och kunna därför möjligen få något

gagn af den verkliga offentlighetens kontroll. Det statistiska primärmaterialen däremot blir vanligen ej i större utsträckning publicerad och kan alltså icke draga nytta af en sådan kontroll; i stället användes det alltmåra i sitt otryckta skick af sådana, som, särskildt i konkurrenssyfte, önska intränga i en viss persons eller ett visst företags affärsställning. Och medvetandet hos den, som lämnat uppgiften, om att materialet skall erhålla en sådan användning, kan aldrig bidraga till att öka dess pålitlighet, utan endast — och i hög grad — till motsatsen.

Allra mest olämpligt och orimligt är det nuvarande tillståndet i afseende på sådana uppgifter, som frivilligt aflämnas af enskilda till statistiska myndigheter, såsom förhållandet är främst med det arbetsstatistiska materialet. Om en person eller organisation förklarar sig villig att lämna alla önskade upplysningar under villkor att de ej hållas offentligen tillgängliga, men också endast på detta villkor, tvingas vederbörande ämbetsverk af bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen att afstå från uppgifterna, då det af lagen hindras att taga emot dem under betingelser, som för ändamålet skulle vara fullt tillfredsställande.

Ehuru den ifrågavarande ändringen i tryckfrihetsförordningen är nödvändig icke minst från synpunkten af hvad den svenska statistiken bör kunna komma att innehålla, så är dess betydelse för statistiken redan i dess nuvarande skick högst afsevärd, hvadan en redogörelse för det nuvarande läget här torde vara på sin plats.

Af de för statistiskt ändamål aflämnade uppgifterna märkas först sådana, som beröra namngifna personers *enskilda lif och vandel*. Beträffande dessa finnas redan vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

Inom befolkningsstatistiken märkas härvid de transsumter af kyrkoböckerna — upptagande kyrkoböckernas hela innehåll, med undantag af vissa kolumner — som ingå till statistiska centralbyrån. I dessa transsumter förekomma upplysningar, som väl kunna missbrukas, sålunda exempelvis om dödsorsak och lyte, liksom anteckningen »oäkta» vid barn, födt utom äktenskapet. Å andra sidan ha dessa uppgifter ganska länge användts för utredning af arfsfrågor af släktforskare och andra. Tryckfrihetsförordningens redan förut återgifna bestämmelse om utdrag af kyrkoböcker i afseende på enskilda personers lefverne och seder, såvidt de lända till skada eller förklenande, har emellertid otvifvelaktigt sin tillämplighet äfven på transsumterna i fråga.

Med uppgifterna för rätts- och fängvårdsstatistiken är förhållandet något likartadt. Det stora flertalet af de nominativa uppgifter, som inkomma

till justitiedepartementets statistiska byrå, utgöres af sådana som ligga till grund för straffregistret och som alltså redan äro skyddade genom tryckfrihetsförordningens bestämmelse angående detta. Dock inkomma därjämte uppgifter angående åtalade, som icke blifvit sakfälda, och för dem finnes för närvarande intet skydd i tryckfrihetsförordningen. — Till fångvårdsstyrelsen inkomma däremot inga nominativa uppgifter för statistisk behandling.

I hvad mån detta förhållande kan fortfara under en reformerad rättsstatistik, blir åter en ny fråga.

Det är tydligen de uppgifter, som beröra namngifna personers och företags *ekonomiska förhållanden*, hvilka äro af ojämförligt största vikten i detta sammanhang, medan de å andra sidan åtnjuta långt mindre skydd af tryckfrihetsförordningen i dess nuvarande gestalt än de förut behandlade uppgifterna.

Hvad först beträffar arbetsstatistiken, framkallade dess behof, som redan nämnt, en kungl. proposition till 1902 års riksdag, i sin tur föranledd af en skrifvelse från kommerskollegium. Arbetsstatistiken bygger i hög grad på uppgifter af mycket privat natur, som också endast frivilligt aflämnas och som ofta ej kunna göras tillgängliga utan allvarlig skada för den, som lämnat dem. Några exempel må anföras. Arbetsgifvare i olika yrken afgifva på begäran detaljerade nominativa uppgifter om hvarje arbetares ålder, yrkesspecialitet, verkliga arbetstid samt lön under året, det sistnämnda på grundval af utdrag ur arbets- och aflöningsböckerna. Vid specialundersökningar, som äro af särskild vikt inom denna gren af statistiken, fördjupas dessa frågor ytterligare högst betydligt genom insamlande af veckouppgifter om olika slag af lön och arbetstid, och därjämte får hvarje arbetare under sitt namn lämna dels motsvarande upplysningar, dels uppgifter om många rent personliga förhållanden. Vid konflikter erfordras särskilda upplysningar från båda parterna angående flera ömtåliga frågor, och efter konflikternas slut begäras aftal och prislistor. Dessutom infordras särskildt vid specialundersökningarna i hög grad detaljerade uppgifter om fabrikernas drift i allmänhet. Slutligen insamlas material till en så vidt möjligt fullständig statistik öfver såväl arbetsgifvarnas som arbetarnas organisationer, hvarvid många uppgifter behöfvas, som vederbörande icke vilja meddela offentligheten.

Redan vid den andra större arbetsstatistiska undersökning, som företogs i Sverige, beträffande tobaksindustrien, visade det sig också, att undersökningens värde i hög grad förminskades genom vissa arbetsgifvares förbehåll mot offentliggörande af ackordsprislistor och andra utdrag ur

räkenskaper — en vägran, som motiverades därmed, att affärsmännen i fråga ej kunde göra sådana uppgifter tillgängliga för sina konkurrenter. I andra fall göras de försiktighetsåtgärder, som vidtagits vid uppgifters insamlande, på ett senare stadium illusoriska genom tryckfrihetsförordningens föreskrift. Så t. ex. har kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik ålagt sina ombud att aldrig utfråga arbetarna i arbetsgifvarens eller annan persons närvaro och att icke under några förhållanden låta de af arbetarna lämnade uppgifterna komma under arbetsgifvarens eller andras ögon samt att iakttaga motsvarande hänsyn i förhållande till arbetsgifvarnas uppgifter — allt detta uppenbarligen i syfte att hindra en påtryckning, som kunde medföra antingen felaktiga uppgifter eller blifvande efterräkningar för den tillfrågade. Ett verkligt skydd åstadkommes dock icke härigenom, då såväl arbetsgifvaren som arbetaren nu äger rätt att när som helst begära att få se och taga afskrift af uppgifterna, sedan de inkommit till ämbetsverket. Exempel på att arbetsgifvare sålunda tilltvungit sig inblick i sina arbetares deklARATIONER ha ej heller saknats, ehuru de lyckligtvis varit sällsynta. Skulle arbetsgifvare i större utsträckning begagna sig af sin grundlagsenliga rätt i detta hänseende eller skulle arbetarna börja misstänka att så sker eller utan svårighet kan ske, råkade hela denna lofvande gren af samhällsforskningen i allvarlig fara.

Öfvergår man sedan till näringsstatistiken i egentlig mening, har man uppnått det område, där det nuvarande tillståndets olägenheter gjort sig mest kännbara. För bergverks- och fabriksstatistiken måste, jämlikt kungl. kungörelsen den 13 november 1896, icke allenast kvantitet och värde för hvarje under året framställd produkt uppgifvas, utan äfven redogörelse lämnas för — bland annat — arbetsstyrkan, antalet verkställda dagsverken samt beloppet af den för bevillning uppskattade inkomsten af de resp. företagens drift. Det sistnämnda är en uppgift, som i många fall går mera i detalj än slutsiffran för en skattskyldigs deklaraTIONSUPPGIFT och som alltså i viss mån föranleder ett kringgående af grundlagens påbud om hemlighållande af deklaraTIONSUPPGIFTERNA för inkomstskatten.

Att dessa uppgifter innehålla produktions- och affärshemligheter af många olika slag synes ligga i öppen dag. Konkurrenter kunna i många fall genom ett studium af dessa uppgifter komma en produktionsteknisk hemlighet på spåren och ännu oftare draga slutsatser om det ifrågavarande företags afsättningsförhållanden.

Verkan häraf är den gifna: dels mindre pålitliga uppgifter och dels ovilja mot att lämna uppgifter. Det förra är en sak, som svårigen kan

ledas i bevis, äfven om den är ganska uppenbar. Beträffande det senare förhållandet har kommerskollegii afdelning för näringsstatistik haft upprepad erfarenhet under senare åren. Ett af vårt lands större järnverk har vägrat att meddela den föreskrifna specifikationen på de olika slagen af sin produktion, emedan det vore en affärshemlighet. För att icke saken skulle drifvas till sin spets, anmodades då verkets chef att insända uppgiften privat till förste aktuarien på kommerskollegii näringsstatistiska afdelning, så att exakta uppgifter skulle kunna läggas till grund för den officiella berättelsen öfver bergshandteringen. De önskade upplysningarna erhöles då omedelbart, med förklaring att de gärna lämnades privat, under förutsättning att säkerhet då funnes för att de icke blefve i detalj tillgängliga.

Detta exempel visar den naturliga verkan af en lagbestämmelse, som icke kan tillämpas, och det företer vissa likheter med bankinspektionens ställning före den sista ändringen i tryckfrihetsförordningen.

Förhållandet är detsamma beträffande sjöfartsstatistiken. Det är här särskildt de jämlikt nådiga breffen den 24 maj 1901 och den 4 december 1903 infordrade uppgifterna från rederierna om intjänta bruttofrakter, specificerade efter resor mellan alla olika orter i utrikes fart, som i hög grad äro af ömtålig natur. På grund häraf har också ett af Sveriges största rederier årligen, sedan dylika uppgifter började infordras från rederierna, på sina ifyllda blanketter infört en understruken anteckning af följande lydelse: »Då uppgifterna om bruttofrakterna lätt kunna missbrukas, är det endast under det bestämda förbehåll, att desamma ej meddelas allmänheten, som vi härmed lämna dessa uppgifter.»

Hvad statistiken rörande utrikeshandeln beträffar, mottager generaltullstyrelsens revisionsbyrås statistiska afdelning från tullkamrarna alla tullinlagor, sådana de inkommit, med nominativa uppgifter. I fråga om dessa uppgifter har behof af skydd hittills icke gjort sig i nämnvärd mån kännbart.

Vid den reformering af handelsstatistiken, som otvifvelaktigt förestår, blifva däremot dessa förhållanden alldeles förändrade, särskildt med afseende på varuvärderingen, hvars omläggning stått på dagordningen i vårt land i tio år. Kommittén, som behandlat men ej slutbehandlat handelsstatistiken, torde komma att framlägga förslag om obligatorisk värdedeklaration för exporten, och äfven för importen är samma föreskrift inom kommittén starkt ifrågasatt. Såsom redan för flera år sedan framhållits, särskildt af representanter för handelskåren, är det en oundgänglig förutsättning för en

sådan anordning, att åtgärder dessförinnan blifvit vidtagna för att skydda de deklarerade värdeuppgifterna mot offentlighet.

För att utröna *läget* jämväl i *främmande länder* med hänsyn till den fråga kommittén här behandlat och för att om möjligt draga nytta af utländska erfarenheter i detta hänseende, aflät kommittén den 11 februari detta år bilagda frågoformulär till de centrala statistiska ämbetsverken eller därmed jämförliga institutioner i följande länder: Norge, Danmark, Finland, Tyska riket, Preussen, Österrike, Ungern, Schweiz, Nederländerna, Belgien, Frankrike, Italien, Storbritannien och Förenta staterna. Svar ha erhållits från samtliga dessa länder med undantag af Österrike, hvarifrån upplysningar inom kort väntas inkomma. Dock märkes, att det amerikanska materialet i hufvudsak är begränsadt till Förenta staternas Bureau of Labor och att ej heller det engelska svaret (från Board of Trade) anger förhållandet för alla de verk, som publicera officiell statistik. På grundval af de sålunda erhållna upplysningarna äfvensom hvad därutöfver inhämtats får kommittén härmed lämna följande korta redogörelse för de utländska förhållandena.

Den första fråga, som därvid synes komma i betraktande, är den, huruvida främmande länders lagstiftning innehåller någon allmän rättsprincip, som antingen gör statistiska primäruppgifter tillgängliga för allmänheten eller som tvärtom gör dessa uppgifters hemlighållande till en plikt för vederbörande ämbetsverk.

I intet af de länder, hvarifrån svar inkommit, förekommer det, att allmänheten såsom i Sverige äger tillgång till alla offentliga handlingar på grund af en i lag eller grundlag fastslagen allmän medborgerlig rättighet; och endast från ett land, nämligen Storbritannien, omtalas en sådan i lag föreskrifven tillgång till vissa uppgifter, som emellertid till stor del ej äro af egentligt statistisk beskaffenhet, exempelvis testamenten, fackföreningars stadgar, och register öfver födelser, äktenskap och dödsfall.

Tvärtom råder i några länder, såsom Norge, Tyska riket, Frankrike, Belgien och Ungern, den motsatta rättsprincipen, i Norge, Frankrike och Ungern uttryckligen formulerad i lag, i Tyska riket och Belgien beroende på förvaltningsföreskrift, nämligen att ämbetshandlingar i allmänhet eller särskildt statistiska handlingar ej utan särskildt bemyndigande få delgifvas utomstående. Den norska lagen af 25 april 1907 angående uppgifter för den officiella statistiken föreskrifver sålunda i 3 §, att uppgifter från enskilda ej få användas i annat än statistiskt syfte och ej offentliggöras på

något sätt, som kan befaras skada vederbörandes intresse. Och den gällande lagen om Ungerns statistiska centralämbetsverk (lag XXXV af 1897) föreskrifver *dels* (i 17 §), att det statistiska ämbetsverket ej får offentliggöra uppgifter om enskilda personer, *dels* (i 15 §), att tjänstemän eller andra, som på något sätt lämna utomstående personer eller myndigheter del af statistiska individualuppgifter, straffas med fängelse och böter, utom disciplinstraff och eventuellt skadestånd, *dels* slutligen särskildt (i 17 §), att de statistiska primäruppgifterna ej få läggas till grund för beskattningen.

Det är emellertid undantag att dessa frågor öfver hufvud taget genom lagstiftning blifvit föremål för ett generellt afgörande i andra länder.

Öfvergår man då från den rättsliga till den faktiska behandlingen af dessa förhållanden, visar det sig, att två länder finnas, där handlingarnas tillgänglighet i praxis uppgifves vara regel och deras hemlighållande undantag, nämligen Nederländerna och Finland. I Finland kunna dock handlingar undandragas offentligheten genom instruktion för vederbörande tjänstemän eller helt enkelt genom ändrad praxis.

I de flesta öfriga länder, hvarifrån svar erhållits, är det en i praxis genomförd princip, att för statistiskt ändamål erhållna primäruppgifter behandlas såsom konfidentiella, åtminstone i den mån de äro nominativa. Sålunda lyda svaren på kommitténs första fråga (huruvida primäruppgifterna för den officiella statistiken äro konfidentiella och afsedda uteslutande för statistisk bearbetning i vederbörande ämbetsverk) på följande sätt:

Tyska riket: Ja;

Preussen: Ja, i princip;

Frankrike: De nominativa uppgifterna äro konfidentiella;

Italien: De individuella uppgifterna äro undandragna offentligheten;

Schweiz: Ja, i princip;

Ungern: Uppgiftsmaterialet är af konfidentiell beskaffenhet och får endast användas till bearbetning i det statistiska centralämbetsverket;

Förenta staterna: I allmänhet behandlas alla uppgifter för den officiella statistiken såsom konfidentiella.

Äfven i England är det statistiska primärmaterialet till öfvervägande delen att betrakta såsom konfidentiella handlingar, ehuru någon allmän princip lika litet där som i de öfriga nu ej uppräknade länderna synes vara genomförd ens i praxis.

I flera länder förekomma särskilda föreskrifter eller anordningar beträffande vissa slag af uppgifter. Sålunda hemlighållas särskildt straffupp-

gifter (såsom i vårt land) i Italien (på grund af lag) äfvensom i Finland; hvarjämte i Italien (på grund af förordning) uppgifter om dödsorsaker äro hemliga och förstöras efter tio år. Längderna för inkomst- och förmögenhetsbeskattningen hemlighållas i Nederländerna. Det arbetsstatistiska materialet blir i Frankrike i vissa fall efter tio år förstördt. Det handelsstatistiska primärmaterialet är i flera länder skyddadt genom särskilda bestämmelser. I Tyska riket får sålunda enligt lagen om statistiken öfver utrikes handeln den 7 februari 1906 § 10 uppgifterna endast användas för den officiella statistikens syften. I Österrike skola enligt förordningen den 10 februari 1907 § 58 uppgifterna likaledes endast tjäna statistiska syften och därför af alla myndigheter behandlas såsom strängt konfidentiella; i Nederländerna hemlighållas alla tullhandlingar för importen, och i Finland järnvägsfraktsedlar samt fakturor. Det industristatistiska materialet intager en skyddad ställning i Italien, och det har i Storbritannien erhållit ett synnerligen starkt skydd genom den år 1906 antagna lagen om en produktionsräkning, detta ehuru de uppgifter, som enligt denna lag komma att infordras, ej gå väsentligt mera i detalj än exempelvis uppgifterna till den svenska årliga fabriksstatistiken. På grund af den engelska lagens stora betydelse meddelas här i öfversättning ett utdrag ur dess bestämmelser (Census of Production Act, 6 Edw. VII ch. 49, sect. 6):

»1) Ingen enskild uppgift och ingen del af en enskild uppgift lämnad i denna lags syften liksom intet svar på någon fråga framställd i samma syften må, utan föregående skriftligt medgifvande af dåvarande ägaren till det företag uppgiften eller svaret gäller, offentliggöras; ej heller må, utom för åtal enligt denna lag, någon person, som ej har anställning i sammanhang med produktionsräkningen, taga del af någon sådan enskild uppgift eller någon sådan del af en enskild uppgift; och hvarje person med anställning i sammanhang med produktionsräkningen skall vara skyldig att afge förbindelse i föreskrifven ordning, att han ej skall yppa eller, utom i denna lags syften, begagna sig af innehållet i någon sådan enskild uppgift eller någon sådan del af en enskild uppgift eller något sådant svar som förut är sagdt; och hvarje person, som medvetet handlar i strid med en sålunda afgifven förklaring, skall anses saker till en förbrytelse och skall, om han förvunnen blifver, dömas till fängelse, med eller utan straffarbete, för en tid ej öfverstigande två år, eller till böter, eller till både fängelse och böter.

3) Board of Trade skall icke vid utarbetandet af någon berättelse,

något statistiskt sammandrag eller annan publikation på grundval af denna lag yppa, på hvad sätt det vara månne, någon af detaljerna i någon enskild uppgift, eller anordna dem på något sätt, som skulle sätta en person i stånd att igenkänna några detaljer såsom gällande någon enskild person eller något enskildt företag.

5) Om någon person, som är i besittning af upplysningar, hvilka han vet vara yppade i strid mot föreskrifterna i denna paragraf, offentliggör eller meddelar annan person någon sådan upplysning, skall han anses saker till en förbrytelse och skall, om han förvunnen blifver, dömas till fängelse, med eller utan straffarbete, för en tid ej öfverstigande två år, eller till böter, eller till både fängelse och böter.»

Till dessa nu uppräknade slag af särskildt hemlighållna uppgifter komma slutligen i alla länder sådana, särskildt frivilligt afgifna uppgifter, hvilkas hemlighållande utlofvats vid uppgifternas infordrande, hvarom mera i det följande.

Äfven om handlingar i princip betraktas såsom konfidentiella, behöfver det emellertid ej medföra, att alla personer utom vederbörande ämbetsverks tjänstemän äro afstängda från tillgång till dem. I Tyska riket äfvensom i Ungern är visserligen principen i sin renhet genomförd, i det att inga undantag där göras för vare sig andra ämbetsverk, enskilda forskare eller en större allmänhet. I motsats härtill råder i de flesta länder möjlighet att efter vederbörlig pröfning erhålla tillgång till materialet. Tillstånd meddelas i dessa fall vanligen af det statistiska ämbetsverkets chef eller af den minister, under hvilken statistiken sorterar. Den praxis, som af dessa myndigheter följes, är något växlande i olika länder. Frånsedt ett allmänt förbud mot uppgifternas användning i skattesyfte står allt material i Preussen till *andra ämbetsverks* förfogande, och så är äfven förhållandet bland annat i Norge och Schweiz, men däremot icke i Frankrike. Enskilda personer, som legitimera sig såsom *forskare*, erhålla i de flesta länder utan svårighet tillgång till handlingarna; så uppgifves särskildt från Norge, Preussen, Schweiz, Belgien, Frankrike och Italien. Äfven en *större allmänhet* kan i många fall få del af handlingarna, om ej särskilda betänkligheter förefinnas och om personerna i fråga — såsom svaret från Schweiz lyder — »förete bevis för ett berättigadt intresse af offentlig eller allmän natur».

Från flera länder omtalas dock särskilda försiktighetsåtgärder. Sålunda är det praxis i Danmark, »att det icke på någon punkt meddelas offentligheten eller enskilde upplysningar, som man icke kan gå ut ifrån att

vederbörande själfva frivilligt skulle hafva lämnat vid efterfrågan». Och från Norge meddelas det: »Då upplysningar begäras rörande en enskild person, en enskild sammanslutning o. s. v., ställer [det Statistiske Centralbureau] sig mycket försiktigt, om uppgifterna på något sätt kunna tänkas användas för särskilda syften (t. ex. för skattetaxering).»

En viktig fördel med det utländska systemet, som sätter vederbörande ämbetsverk i stånd att undandraga offentligheten vissa uppgifter, är att löften kunna gifvas de tillfrågade på frågoformulär eller i särskilda cirkulär eller upprop, af innehåll, att de enskilda uppgifterna skola hållas mer eller mindre strängt hemliga samt användas endast för att bearbetas tillsammans med en mängd andra uppgifter af samma slag och utgifvas i en form, som förhindrar all inblick i en enskild uppgiftslämnares förhållanden.

Sådana åtgärder vidtagas i stor utsträckning i de flesta länder, beträffande dels obligatoriska, dels och framför allt frivilliga uppgifter. En sådan garanti erhålla de tillfrågade exempelvis vid de regelbundet återkommande folkräkningarna i Tyskland och Storbritannien och vid yrkesräkningarna i Tyskland och Österrike (allt med obligatoriska uppgifter). I Italien äger samma förhållande rum beträffande medicinalstatistikens uppgifter. Särskildt kommer emellertid metoden till användning i statistiken (och i synnerhet vid enquêter) rörande närings-, inkomst- och arbetsförhållanden. Flera länder (bland andra Storbritannien och Frankrike) afge sådana löften beträffande uppgifterna till jordbruksstatistiken. I Danmark förekomma löften om hemlighållande beträffande uppgifterna för industristatistiken om produktionens mängd och värde, för handelsstatistiken om importkvantiteter och värden samt för sjöfartsstatistiken om intjänta sjöfrakter. I Finland är förhållandet likartadt beträffande bland andra uppgifterna om inkomstförhållanden, aflöning och beskattning. Allra vanligast torde dessa löften dock vara med hänsyn till de frivilliga uppgifterna för arbetsstatistiken; särskildt i Storbritannien, Förenta staterna och Frankrike lägges det i dessa fall stor vikt vid att göra det klart för alla tillfrågade, att deras uppgifter ej skola användas annat än för rent opersonliga statistiska framställningar.

Om verkningarna af dessa löften råder också tämligen stor enighet. Sålunda heter det i svaret från Förenta staternas Commissioner of Labor, att det vid många undersökningar skulle vara omöjligt att erhålla uppgifter utan löfte om att betrakta svaren såsom strängt konfidentiella, men att det är ytterst ovanligt att uppgifter undanhållas, då ett sådant löfte blifvit gifvet. Äfven från Norge, Finland och Tyska riket meddelas, att sådana

löften visat sig vara en nödvändig förutsättning för att erhålla de begärda uppgifterna, och från flera länder framhålles dessa löftens betydelse för upplysningarnas vederhäftighet.

Det torde alltså icke kunna råda något tvifvel om att den möjlighet, som de statistiska ämbetsverken i alla länder utom Sverige äga att hemlighålla infordrade statistiska primäruppgifter, visat sig vara af den största vikt för statistikens tillfredsställande utveckling.

Af det föregående torde vara klart, att statistiska primäruppgifter i vårt land oundgängligen behöfva samma skydd emot olämplig offentlighet, som redan gifvits flera andra slag af officiella handlingar och särskildt detaljuppgifterna vid deklaration för inkomstskatten.

Att det ytterligare undantag från tryckfrihetsförordningens allmänna princip, som alltså måste införas, bör göras så begränsadt som lämpligen kan ske, är emellertid gifvet.

Med fasthållande af denna synpunkt har kommittén uppgjort nedanstående förslag till ändring i tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom.

Skyddet omfattar enligt kommitténs förslag endast sådana uppgifter, som lämnas för statistiskt ändamål, medan uppgifter för förvaltningsändamål, äfven om de göras till föremål för statistisk bearbetning, behålla sin ställning såsom allmänt tillgängliga.

Det är emellertid i flera hänseenden, som bestämmelsen om hemlighållandet måste begränsas.

Främst erfordras en tidsbegränsning. Med nutidens hastiga utveckling på de flesta ekonomiska områden kunna endast ganska färskas upplysningar vara af något värde i konkurrenssyfte, liksom det exempelvis äfven är förbundet med ganska ringa olägenhet, om uppgifterna till arbetsstatistiken efter några år blifva tillgängliga för allmänheten. Under dessa förhållanden torde en tidsbegränsning af fem år från uppgiftens datum anses tillfyllestgörande.

Femårsperioden är emellertid endast att betrakta såsom den längsta tid uppgifterna må hållas hemliga, medan många af dem, som en tid måste undanhållas offentligheten, före fem års förlopp böra kunna göras tillgängliga.

Det vore emellertid ej heller lämpligt, om alla utom vederbörande statistiska ämbetsverks tjänstemän skulle vara utestängda från tillträde till uppgifterna under en hel femårsperiod. Förbudet bör ej gälla alla personer utan undantag. Hvad som i första rummet skulle blifva lidande vore den vetenskapliga forskningen på olika områden. För grundliga ekonomiska

och sociala studier, de må ske i direkt praktiskt syfte eller för rent vetenskapliga ändamål, är det ofta nödvändigt att gå längre än till de klumpsiffror, som den publicerade statistiken meddelar; i sådana fall är det ofta nödvändigt att gå ned till mindre enheter. Visserligen har detta hittills icke skett i större omfattning i vårt land, men så mycket mera i utlandet, och det kan ej anses riktigt att genom en lagändring spärra vägen för ett systematiskt utforskande af Sveriges ekonomiska och sociala förhållanden.

Det synes framgå häraf, att tillämpningen af en lagbestämmelse i nu berörda hänseende måste göras med noggrann hänsyn till hvarje särskildt fall, så att det ämbetsverk, som har sig vården af de statistiska primäruppgifterna anförtrodt, bildar sig ett omdöme beträffande det ändamål, för hvilket uppgifterna begäras, såsom förhållandet är i andra länder. Redan häri ligger enligt kommitténs mening ett starkt skäl emot att i lag uppräknade eller efter yttre kännemärken angifva det slag af uppgifter, som bör vara undandraget offentligheten under en tid af högst fem år. Kommittén har haft under öfvervägande ett flertal förslag till sådana lösningar, men har stannat vid det, att alla för officiell statistik lämnade uppgifter skola vara konfidentiella under den nämnda tidrymden, för så vidt deras utlämnande kan lända till skada för den, som uppgiften afser, men också endast i detta fall.

Afgörandet af frågan, när detta förhållande inträder, torde åter böra förläggas hos vederbörande ämbetsverk. Hvar och en, som är missnöjd med afgörandet, har då gifvetvis rätt att göra anmälan hos vederbörig myndighet, lika väl i det fall, att ett ämbetsverk utlämnat uppgifter, som bort hemlighållas, som i det fall, att tillgång vägrats till uppgifter, som bort vara tillgängliga. Om uppgifterna icke skulle komma att undandragas forskningen, måste det i hvad fall som helst tillkomma vederbörande ämbetsverk att afgöra, huruvida en person, som begärde del af uppgifter, önskade dem för berättigade syften; och ämbetsverket skulle sålunda i hvarje fall få ungefär samma befogenhet, som det erhåller enligt kommitténs förslag. De statistiska primäruppgifterna erhålla enligt detta förslag samma ställning, som kyrkoboksutdragen för närvarande intaga; ty äfven beträffande dem måste vederbörande pastor, resp. statistiska centralbyrån i hvarje fall afgöra, om de höra under tryckfrihetsförordningens undantagsbestämmelse eller icke.

Af kommitténs förslag följer, att det afgörande för frågan om offentlighet eller icke ej blir själfva uppgifternas karaktär, utan den verkan, som kan antagas följa af uppgifternas utlämnande. Den myndighet, som

har att bestämma i saken, är då oförhindrad att under nödig kontroll utlämna vissa uppgifter till personer, som gjort sig kända eller kunna legitimera sig såsom opartiska forskare, men neka att lämna samma uppgifter i fall, då ingen säkerhet mot missbruk förefinnes. En viss öfverensstämmelse med förhållandena i andra länder blir därigenom uppnådd.

Hemlighållandet begränsas slutligen ytterligare därigenom, att genom det föreslagna tillägget icke hela innehållet af en handling behöfver undan dragas offentligheten, utan endast sådana uppgifter i handlingarna, som ej lämpa sig för utlämnande. Därigenom möjliggöres, att transsumter kunna lämnas af sådana handlingar, som icke i sin helhet få göras tillgängliga. Motsvarande syfte beträffande bankspektionens handlingar har numera vunnits på det sätt, att från offentlighet undantagits bref och handlingar »i hvad de röra enskildes förhållanden till bank» o. s. v.

På dessa grunder får kommittén i underdånighet hemställa, att Eders Kungl. Maj:t behagade för Riksdagen framlägga förslag till ett tillägg i tryckfrihetsförordningens 2 § 4 mom. i den af kommittén angifna riktningen, ett förslag, som enligt kommitténs mening torde böra erhålla följande lydelse:

Tryckfrihetsförordningen 2 § 4 mom.

4:o) I grund af — — — — — som helst.

Vid föregående tillåtelse skola följande undantag ovägerligen iakttagas:

Att protokoll — — — — — icke uppenbara.

Att ej några — — — — — böte femtio riksdaler.

Att mobiliseringsplaner — — — — — skriften konfiskeras.

Att i hvad rättegångsmål — — — — — böte femtio riksdaler.

Det skall ock — — — — — sexton skillingar.

Att protokoll — — — — — sexton skillingar.

Att ingen må tillåtas — — — — — sexton skillingar.

Att utdrag — — — — — böte femtio riksdaler.

Att uppgifter — — — — — böte femtio riksdaler.

Att de från bankspektionen — — — — — böte femtio riksdaler.

Att för officiell statistik lämnade uppgifter, som beröra namngifna enskilda personer, bolag eller andra samfälligheter, ej må utlämnas, förrän fem år från uppgiftens datum förflutit, för så vidt utlämnandet kan lända till skada för den, som uppgiften afser. Den som häremot bryter, så ock

den, som i tryck offentliggör dylik uppgift, hvilken obehörigen utlämnats, böte femtio riksdaler.

Att ansökning — — — — böte femtio riksdaler.

Att sådant — — — — hufvudsaken.

I öfrigt — — — — stadgadt är.

Stockholm den 14 juni 1907.

Underdånigst

ALFR. LAGERHEIM.

Axel Eklund.

P. Fahlbeck.

Wilhelm Flach.

Hjalm. Gullberg.

Gustav Sundbärg.

Eli F. Heckscher.

De af statistiska kommittén anförda, af departementschefen åberopade skäl hafva synts utskottet innebära giltig anledning till vidtagande af en grundlagsändring i den riktning, som i den kungl. propositionen föreslagits.

*Utskottets
yttrande.*

Den affattning, som det föreslagna tillägget till 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen erhållit i den kungl. propositionen, har utskottet dock icke ansett sig kunna oförändradt förorda utan funnit nödigt föreslå vissa ändringar i densamma. Såsom af kommitterades skrifvelse framgår, hafva de ansett, att det afgörande för frågan, om viss statistisk uppgift må utlämnas före förbudstidens utgång eller icke, ej är själfva uppgiftens karaktär, utan den verkan, som i det särskilda fallet kan antagas följa af uppgiftens utlämnande. Åt den myndighet, som äger att pröfva, huruvida en uppgift på därom gjord anmälan må tillhandahållas eller icke, måste därför inrymmas befogenhet att vid denna sin pröfning taga hänsyn till samtliga i det särskilda fallet föreliggande omständigheter, sålunda såväl till uppgiftens natur som till det ändamål, för hvilket uppgiften begäres . s. v. Riktigheten af denna ståndpunkt har synts utskottet obe-

stridlig. Kommitterade hafva äfven ansett, att, i den mån endast en del af en statistisk uppgift behöfver hemlighållas, densamma i öfrigt bör kunna sökanden tillhandahållas, äfvensom att utlämnande af viss uppgift kan tänkas ske under vissa förbehåll från den pröfvande myndighetens sida till förekommande af missbruk. Ej heller häremot har utskottet funnit någon invändning med fog kunna göras. Däremot har det synts utskottet tvifvelaktigt, huruvida den föreslagna formuleringen verkligen är af beskaffenhet att åt den pröfvande myndigheten medgifva en dylik handlingsfrihet. Utskottet har därför velat föreslå, att det uttryckligen utsäges, att den pröfvande myndigheten äger att vid sin pröfning taga hänsyn till samtliga i det särskilda fallet föreliggande omständigheter, äfvensom att vid utlämnandet uppställa förbehåll. Naturligen måste också den föreslagna straffbestämmelsen utsträckas att jämväl gälla den, som bryter mot förbehåll, hvarunder statistisk uppgift blifvit till honom utlämnad.

Förutom detta tillägg till den af Kungl. Maj:t föreslagna straffbestämmelsen har utskottet emellertid ansett sig böra föreslå vissa ändringar i densamma. Jämte den ämbets- eller tjänsteman, som utlämnat viss uppgift, ehuru utlämnande icke bort ske, bör enligt utskottets mening endast den person, som med kännedom härom offentliggör uppgiften, drabbas af straff. Om en person offentliggör uppgift, utan att äga kännedom om att den obehörigen utlämnats, bör han naturligen ej drabbas af straff, äfven om vederbörande tjänsteman insett eller bort inse, att uppgiftens utlämnande kunde lända annan till skada, och sålunda obehörigen utlämnat densamma.

Då de brottsliga handlingar, hvilka kunde komma att falla under dessa bestämmelser, med hänsyn till graden af straffbarhet kunna tänkas betydligt växlande, har utskottet jämväl ansett skäligt förorda viss böteslatitud i stället för af Kungl. Maj:t föreslagna fixa bötesstraff.

På grund af hvad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

att Riksdagen, med förklarande att Kungl. Maj:ts förevarande proposition icke kan i oförändradt skick bifallas, ville antaga att hvila till vidare grundlagsenlig behandling följande förslag om tillägg till 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen att däri införas näst efter stadgandena om själfdeklarationer:

§ 2.

4:o

Att för officiell statistik lämnade uppgifter, som afse namngifna enskilda personer, bolag eller andra enskilda samfälligheter, ej må utlämnas, förrän fem år från uppgiftens datum förflutit; dock att, såvida med hänsyn till uppgiftens natur eller det ändamål, för hvilket den ästundas, och omständigheterna i öfrigt trygghet kan antagas vara för handen, att ett tidigare utlämnande icke kommer att missbrukas till skada för den, som afgifvit uppgiften eller eljes däri afses, utlämnande äfven före sagda tidpunkt må äga rum; ägande vederbörande myndighet att därvid göra de förbehåll, som kunna pröfvas erforderliga. Den, som obehörigen utlämnar uppgift eller i tryck offentliggör uppgift, som han vet vara obehörigen utlämnad, så ock den, som bryter emot förbehåll, hvarunder utlämnande skett, böte från och med femtio till och med trehundra riksdaler.

Stockholm den 4 maj 1908.

På utskottets vägnar:

HUGO BLOMBERG.

Reservation:

af herr *Nyström*.

Det skulle här antecknas, att friherre *Bonde* icke deltagit i detta ärendes afgörande inom utskottet.
