

Nr 26.

Ankom till riksdagens kansli den 14 april 1917, kl. 8 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om tillägg till instruktionen för riksdagens militieombudsman och instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

Närvarande: herrar Petersson i Lidingö villastad, Lindhagen, Gezelius, Stärner, Rogberg, Alexanderson, greve Spens, Dahl, Hult*, Permansson, Schotte, Pettersson i Bjälbo, Persson i Norrköping, Gustafsson i Örebro, Karlsson i Fjäl och Lindqvist i Kosta.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Motionerna.

Uti en inom första kammaren väckt, till lagutskottet hänvisad motion, nr 83, har herr *Alkman* anfört:

»När vid 1915 års riksdag instruktioner utfärdades för riksdagens ombudsmän, uttalades det, såväl av de sakkunnige, vilka utarbetade förslag till dessa instruktioner, som av chefen för justitiedepartementet, i hans yttrande om dessa förslag, och av lagutskottet, i dess granskning av desamma, att ombudsmännens rätt att i och för sin ämbetsförvaltning äga fri tillgång även till sådana handlingar, vilka enligt tryckfrihetsförordningens särskilda stadganden äro undandragna offentligheten, måste anses för självklar, vadan någon särskild föreskrift därom icke vore erforderlig. Denna mening biträdades också av riksdagen.

Frågan om riksdagens ombudsmäns förhållande till alla sådana s. k. hemliga handlingar, vilka av deras ämbetsutövning kunna beröras, blev

likväl i detta sammanhang icke föremål för särskilt uppmärksammande ur någon annan synpunkt än denna, synpunkten av ombudsmännens rätt att taga del även av 'hemliga' handlingar. Däremot ägnades då ingen som helst uppmärksamhet åt frågan, i vilken mån riksdagen kunde finna önskvärt, att dess ombudsmän skulle anse sig *skyldiga* att särskilt sysselsätta sig med beskaffenheten av den gängse sekretesspraxis i rättsskipning och förvaltning.

Redan vid denna tid hade dock länge och från olika håll misstankar framkommit bland annat därom, att den i tryckfrihetsförordningen Konungen medgivna rätt att genom särskilda beslut förklara vissa handlingar eller vissa slag av handlingar för hemliga och därigenom låta dem undandragas den offentlighetens kontroll, vilken är ett av den svenska rättsskipningens och statsförvaltningens allra värdefullaste och mest omistliga institut, i sin tillämpning efter hand lett till en praxis, som måste anses för både oriktig och vådlig. Under de senaste åren ha dessa misstankar betydligt vuxit i styrka. Antydningar ha, bland annat från ledamöter av sådana riksdagens korporationer, vilka genom sin verksamhet ha tillgång även till hemliga handlingar, framkommit därom, att de i grundlagen stadgade sekretessgränserna mången gång blivit i praktiken obehörigen överskridna, exempelvis på sådant sätt, att förhållanden, som obestriddigen fölle under offentligheten, undandrogas denna genom att i stor utsträckning sammanföras i en och samma handling, vari åtgärder av behörigen hemlig natur omtalats. Det behöver icke ens påpekas, vilken våda det ligger i att låta sådana misstankar bli allmänna och inrotade, eller vilken ännu större våda det ligger i att låta en sådan praxis fritt utveckla sig, därest dessa misstankar skulle i större omfattning vara grundade. En godtycklig eller olaglig tillämpning av undantagsstadgandena i fråga om rättsskipningens och statsförvaltningens offentlighet skulle vara i stånd att efter hand rubba grundvalarne för den i det svenska statsskicket avsedda kontrollen; konsekvenserna av ett sådant tillstånd skulle visa sig i ett mistat förtroende till rättsskipningens och förvaltningens integritet samt i en stämning av allmän oro och osäkerhet.

Utän gensägelse torde det vara av det allra största intresse att eftersinna, vilka möjligheter till kontroll över och rättelse av nu antydda missförhållanden som kunna förefinnas. Bland sådana möjligheter synes en för ändamålet lämpad inriktning av den ämbetsutövning, som tillkommer riksdagens båda ombudsmän, vara en av de viktigaste och därjämte mest närliggande. I deras åliggande att 'utöva en allmän tillsyn över

lagars, författningars och instruktioners efterlevnad' innefattas otvivelaktigt även skyldigheten att tillse, att ett olagligt hemlighetsmakeri icke får obehindrat utbreda sig inom rättsskipning och förvaltning. Faran för ett dylikt hemlighetsmakeri är givetvis störst på det militära området, men möjligheten av dess förekomst även inom civila verk och inrättningar får ej heller underskattas.

Om riksdagen skulle uttryckligen ålägga sina ombudsmän att särskilt inrikta sin uppmärksamhet på kontrollen av att inom rättsskipning och förvaltning de behöriga gränserna strängt upprätthållas mellan hemliga ärenden och offentliga, så skulle däri alltså icke ligga någon som helst utvidgning av det uppdrag, som redan nu innefattas i gällande instruktioner. Det skulle allenast innebära en erinran om den särskilda vikt och betydelse, som måste tillmätas denna del av deras tjänsteutövning. Och den synnerliga betydelsen därav är så mycket mera ovedersäglig, som ingen annan befintlig institution har ens tillnärmelsevis samma möjligheter som riksdagens ombudsmän äga att under sina inspektioner, genom granskning av vederbörande hemliga diarier jämte dithörande handlingar, kontrollera tillämpningen av tryckfrihetsförordningens sekretestadganden, ge anvisningar om deras rätta efterlevnad och, där så befinnes nödigt, beivra gjorda överträdelser av desamma.

Ej heller skulle införandet av ett dylikt uttryckligt åläggande i ombudsmännens instruktioner ens formellt innebära någonting för dessa instruktioner främmande. Såväl justitie- som militieombudsmännens instruktion innehåller en följd av särskilda bestämmelser, genom vilka riksdagen velat så att säga gradera betydelsen av de olika ålägganden, som innefattas i den allmänna bestämmelsen i vederbörande instruktions principparagraf. Vill man alltså tillmäta ombudsmännens kontroll över grundlagens sekretestadganden den väsentliga betydelse, som jag för min del anser böra tillmätas densamma, så torde inga hållbara skäl kunna anföras mot att i instruktionerna erinra riksdagens ombudsmän om deras skyldighet att med synnerlig omsorg begagna sig av den rätt som lagligen tillkommer dem ifråga om granskning av ämbetspraxis rörande s. k. hemliga handlingar. Å andra sidan torde det, med hänsyn till ombudsmännens grundlagsenliga skyldighet att 'anmärka lagarnes och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring', få anses vara av en alldeles särskild vikt för dem att noga följa just sekretestadgandenas tillämpning, enär anmärkningar mot bristfälligheter i eller initiativ till förbättring av dessa stadganden knappast kunna med tillbörlig sakkunskap

förväntas från enskilda ledamöter av riksdagen, vilka ju ej äga någon möjlighet att i samma omfattning som ombudsmännen iakttaga och uppmärksamma befintliga missförhållanden på detta område. Slutligen må i detta sammanhang påpekas, att en i instruktionerna givna uttrycklig erinran om ombudsmännens skyldighet att noggrant följa sekreterstadgandenas tillämpning säkerligen komme att för dem underlätta deras ämbetsutövning på detta viktiga område.

Med stöd av det nu anförda tillåter jag mig hemställa, att riksdagen måtte besluta att till 2 § i instruktionen för riksdagens militieombudsman tillfoga ett nytt moment av följande innehåll:

'Militieombudsmannen åligger ock att övervaka, att de hos krigsdomstolar och militära myndigheter förvarade handlingar icke i vidare mån än i tryckfrihetsförordningen stadgas undandragas offentligheten.'

Om remiss till lagutskottet anhålles, och torde lagutskottet i förslaget vidtaga nödiga formella jämkningar.»

I samband härmed har lagutskottet till behandling förehaft en likaledes av herr *Alkman* väckt och till utskottet hänvisad motion, nr 84, däruti anförts:

»Under åberopande av motiveringen till min motion nr 83, angående visst tillägg till instruktionen för riksdagens militieombudsman, tillåter jag mig hemställa, att riksdagen måtte besluta att till 20 § i instruktionen för riksdagens justitieombudsman foga en bestämmelse av följande innehåll: '— — — i följd varav det tillkommer justitieombudsmannen att övervaka, att hos domstolar och myndigheter förvarade handlingar icke i vidare mån än i tryckfrihetsförordningen stadgas undandragas offentligheten.'

Om remiss till lagutskottet anhålles, och torde lagutskottet i förslaget vidtaga nödiga formella jämkningar.»

*Utskottets
yttrande.*

Motionären utgår därifrån, att från olika håll misstankar framkommit därom, att den i tryckfrihetsförordningen Konungen medgivna rätt att genom särskilda beslut förklara vissa handlingar eller vissa slag av handlingar för hemliga i sin tillämpning efter hand lett till en oriktig och vådlig praxis, och att anledning förefinnes att antaga, att de i grundlagen stadgade sekretessgränserna mången gång blivit i praktiken obehörigen överskridna, exempelvis så att förhållanden, som obestridligen falla under offentligheten, undandragas denna genom att sammanföras med ärende av

klart hemlig natur i en och samma handling. Bland de möjligheter, som givas till kontroll över och rättelse i dylika missförhållanden, anser motionären en för ändamålet lämpad inriktning av den ämbetsutövning, som tillkommer riksdagens båda ombudsmän, vara en av de viktigaste och jämväl mest närliggande. I deras åliggande att utöva en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad ingår visserligen redan nu såväl befogenhet som skyldighet att övervaka även det, att olagligt hemlighetsmakeri icke får utbreda sig inom rättsskipning och förvaltning. Men med hänsyn till den särskilda vikt och betydelse, som måste tillmätas denna del av deras tjänsteutövning, anser motionären lämpligt, att sådant uttalas i deras instruktioner, och föreslår fördenskull det tillägg till samma instruktioner som ovan anges.

Såsom motionären erinrat, hava riksdagens båda ombudsmän redan nu enligt sina instruktioner såväl rätt som plikt att övervaka efterlevnaden av de lagar och författningar, som reglera vissa allmänna handlingars hemlighållande. Det finnes ingen anledning antaga, att de icke härutinnan utöva samma tillsyn som ifråga om andra lagars och författningars efterlevnad. Ur den synpunkten förefinnes alltså icke något behov av tillägg till ombudsmännens instruktioner. Vad åter angår frågan om att åt ombudsmännens kontroll över sekretesstadgandenas tillämpning giva en särställning, sådan som motionären synes hava åsyftat, så lär en dylik anordning icke vara av förhållandena påkallad, liksom den även synes vara ägnad att i sin praktiska tillämpning väcka vissa betänkligheter. Skulle ombudsmännens kontroll över sekretessärendenas behandling genom särskild bestämmelse i instruktionerna anvisas den ställning i första planet av deras ämbetsförvaltning, som motionärens förslag innebär, kan härav följa, att arbetet med dessa ärenden kommer att på visserligen icke åsyftat sätt inkräkta på ombudsmännens möjlighet att behörigen fullgöra sina övriga lika viktiga ämbetsgöromål. Särskilt må i detta hänseende erinras, att undersökningar, huruvida i en och samma handling sammanförts ärenden av hemlig natur och av natur att icke böra undandragas offentligheten, i den händelse de skulle verkställas i den omfattning, som innebäres i motionärens förslag till tillägg till militieombudsmannens instruktion, uppenbarligen ej skulle kunna av militieombudsmannen verkställas utan eftersättande av vad i övrigt honom åligger.

Utskottet är för övrigt förvissat därom, att ombudsmännen även utan de av motionären föreslagna instruktionsändringar ägna ifrågavarande för-

hållanden all den uppmärksamhet, som ämnets vikt kräver och för vilken deras ämbetsverksamhet i övrigt lämnar utrymme.

Med anledning av vad sålunda anförts får utskottet hemställa:

1:o) att motionen I: 83 ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda, och

2:o) att motionen I: 84 ej heller måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 13 april 1917.

På lagutskottets vägnar:

ALBERT PETERSSON.

Reservationer:

a) av herrar *Alexanderson, Stärner, Hult, Schotte, Persson* i Norrköping, *Karlsson* i Fjäl och *Lindqvist* i Kosta, vilka anförde:

Den i vår regeringsform inskrivna och i tryckfrihetsförordningen — sålunda med grundlags helgd — omsorgsfullt utvecklade grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet erkännes allmänt hava varit och vara till största gagn såsom ägnad att befordra sundhet och lugn utveckling i statsförvaltning och samhällsliv.

Under de sista tjugu åren hava emellertid i tryckfrihetsförordningen influtit undantagsbestämmelser från nämnda grundsats i vida större omfattning än tidigare varit fallet. Dessa bestämmelser äro visserligen icke något uttryck för förändrad uppfattning av själva principens värde, utan väsentligen en följd av den betydande utveckling det yttre och inre samhällslivet under dessa båda decennier undergått, i det att statsarbetet underlagt sig nya områden och iklätt sig nya arbetsformer. Det har visat sig nödvändigt att på dessa nya eller omgestaltade verksamhetsområden för statsförvaltningen skydda såväl allmänna som vällovliga enskilda in-

tressen mot ett utnyttjande i obehörigt syfte av upplysningar om ömtåliga förhållanden, som ur vissa publika handlingar skulle kunna utvinnas.

Tyvänn måste emellertid detta skydd köpas icke blott med viss uppoffring, såsom självklart är, av möjligheten till offentlig skärskådan och kritik av lagligheten och lämpligheten av de åtgärder, varom de hemlighållna handlingarna bära vittne, utan ock på bekostnad i ej ringa mån av tryggheten för offentlighetsgrundsatsens obeskurta tillämpning i fråga om handlingar, för vilka den grundlagsenligt alltjämt är gällande. Utan att någon medveten avsikt därtill behöver ifrågasättas hos vederbörande myndigheter och tjänstemän, förefinnes nämligen en bestämd risk för att sekretessen griper över på områden, där den ej har lagligt rum. En sådan utsträckning kan, såsom ock från olika håll vitsordats, lätteligen komma till stånd genom att offentligt och hemligt aktmaterial ej hållas behörigen åtskilda. Men vidare kunna de i ämnet givna bestämmelserna, isynnerhet om de skola tillämpas av funktionärer utan synnerliga förutsättningar för en säker och riktig lagtolkning, ofta föranleda tvekan eller misstag i fråga om en viss handling är att hänföra till de offentliga eller hemliga. Av nära till hands liggande grunder är det att förutse, att vederbörande omhänderhavare av handlingen därvid esomoftast skall bliva benägen att bestämma sig till förmån för sekretess. Från tjänsteställningens synpunkt ter det sig onekligen helt naturligt såsom ett vida betänkligare fel att göra sig skyldig till olovligt utlämnande av i tjänsten anförtrodda handlingar av diskretionär natur än att i överdrivet tjänstenit förvägra utlämnande av en icke förbjuden handling. Huru respekterad offentlighetsgrundsatsen än är såsom princip, ter sig nämligen undanhållandet i det enskilda fallet av en handling från allmänhetens och pressens »nyfikenhet» såsom en ganska oskyldig förseelse, en mera formell oegentlighet. Härtill kommer, att det fel, som begås genom ett obehörigt utlämnande, genom sina omedelbara följder av handlingens offentliga omtalande i pressen får en publicitet, som däremot i det motsatta fallet endast i sällsynta undantagsfall har något motstyreke.

I vilken omfattning nu anmärkta förhållanden faktiskt verka till sekretessens utsträckning över sina lagbestämda gränser, därom är det visserligen enligt sakens natur icke möjligt att avgiva ett på objektiva grunder fotat tillförlitligt omdöme. Just sekretessen hindrar nämligen pressen och allmänheten att häröver utöva kontroll annat än undantagsvis. Enskilda fall, som kommit till allmän kännedom, hava emellertid i sin mån varit ägnade att öka den i nyssnämnda förhållande naturligt grundade känslan

av otrygghet. I sin mån kan detta befaras bliva till hinder för införande av vissa nya sekretessbestämmelser, för vilka i och för sig vägande skäl kunde anföras.

I detta sakernas läge synes det vara en synnerligen välbetänkt åtgärd att söka i förstärkt mån anlita den möjlighet till kontroll utan uppgivande av sekretesskyddets fördelar, som erbjuder sig genom riksdagens båda ombudsmäns verksamhet. På ett område, där omedelbar övervakning genom pressen och allmänheten är i det närmaste utesluten, bör tydligen i eminent grad uppgiften tillkomma dessa förtroendemän, vilka hart när äro de enda utanför den egentliga statsförvaltningen stående, som bliva i tillfälle att granska lagligheten av här ifrågavarande föreskrifters tillämpning.

Såsom utskottet med rätta framhållit, åligger denna uppgift redan nu riksdagens ombudsmän, var inom sitt område. Ur denna synpunkt är ett uttryckligt omförmälade av densamma i deras instruktioner visserligen icke oavvisligen nödvändigt. Men samma invändning skulle i själva verket kunna riktas mot talrika andra erinringar i instruktionerna, vilka likvisst med rätta där funnit en plats.

Överblickar man å ena sidan de föreskrifter, som i ombudsmännens särskilda åtanke anbefalla vissa uppgifter, och tager man å andra sidan hänsyn till den stora vikt, som såväl ur synpunkten av det allmännas omedelbara intresse som ur synpunkten av medborgares rättigheter tillkommer de grundlagsbestämmelser, vilka stadga offentlighet i statsförvaltningen, framstår det fastmera såsom missvisande, att kontrollen över nämnda stadgandens tillämpning icke blivit i dessa föreskrifter omnämnd. Härtill kommer ännu en omständighet. Medan justitieombudsmannens instruktion innefattar en allmän erinran om hans särskilda förpliktelse att taga sig an tryckfrihetens skydd, finnes härtill ingen som helst motsvarighet i instruktionen för militieombudsmannen. Såsom framgår av förarbetena till de båda instruktionerna, har detta förhållande sin grund däri, att justitieombudsmannen är ordförande i tryckfrihetskommitté och är alldeles icke att fatta såsom någon antydan, att militieombudsmannen skulle sakna befogenhet att inom sitt övervakningsområde ingripa till skydd för t. ex. en sådan förseelse mot tryckfrihetsförordningen som ett olovligt hemlighållande av handling. Men det utgör dock en ytterligare anledning att, vad särskilt militieombudsmannen angår, komplettera instruktionen i denna punkt.

Då de i motionerna innefattade förslag till tillägg till instruktionerna

jänväl i formellt hänseende synas oss med någon mindre förändring tillfredsställande, hava vi ansett, att utskottet bort hemställa,

1:o) att riksdagen med anledning av herr Alkmans motion, I:84, måtte besluta, att 20 § i instruktionen för riksdagens justitieombudsman den 14 maj 1915 skall erhålla följande ändrade lydelse:

»20 §. Justitieombudsmannen, som förer ordet bland de till tryckfrihetens vård av riksdagen valda kommitterade, bör med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad till skyddande av tryckfriheten är stadgat, och tillkommer det i följd härav justitieombudsmannen särskilt att övervaka, att hos domstolar och myndigheter förvarade handlingar icke i vidare mån än i tryckfrihetsförordningen stadgas undandragas offentligheten.»

2:o) att riksdagen, med bifall till herr Alkmans motion, I:83, måtte besluta, att till stadgandena i 2 § i instruktionen för riksdagens militieombudsman den 14 maj 1915 skall fogas ett nytt stycke, så lydande:

»Militieombudsmannen åligger ock särskilt att övervaka, att de hos krigsdomstolar och militära myndigheter förvarade handlingar icke i vidare mån än i tryckfrihetsförordningen stadgas undandragas offentligheten.»

b) av herr *Lindhagen*, som anfört:

Utän att vilja erkänna, att gällande i tryckfrihetsförordningen under tidernas lopp införda bestämmelser om sekretess äro, i sin stadgade omfattning, nödiga och nyttiga, instämmer jag i övrigt uti den av herrar *Alexander* m. fl. avgivna reservationen.