

Nr 193.

Av herr **Lindhagen**, om kommunala handlingars offentlighet.

Vår svenska tryckfrihetsförordning betecknar en kulturinsats genom sitt stadgande om publika handlingars offentlighet. Denna insats bör befästas och vidgas. Det får väl anses obestridligt, att ett välbeställt samhällsliv frodas, när det uppbyggs på grundvalar, som icke behöva skämmas för sig, och på handlingar, om vilka samma omdöme kan fällas. Kravet på offentlighet, i den mån tidsförhållandena möjliggöra det, kan icke annat än främja möjligheterna att gå fram vidare mot ljusskyggheten och för det klara beskedet.

Det första steget i en sådan riktning är uppenbarligen ett lagfästade eller stadfästade, hur man vill kalla det, av *kommunala handlingars offentlighet*. Det råder en oavlåtlig ovisshet, huru härmed förhåller sig. Under skyddet av densamma växa också anspråk på att dylika handlingar böra vara undantagna från offentligheten. Kommittéer, som tillsatts för granskning av tryckfrihetsförordningen, hava åter förklarat, att kommunala handlingar böra vara offentliga och att förordningen ingalunda är klar på denna punkt utan måste förtydligas med ett bestämt lagstadgande. Den sparsamma domstolspraxis, som föreligger, är också vacklande och föga upplysande.

Rätta förhållandet är väl, att vid tryckfrihetsförordningens tillkomst var det kommunala livet ännu outvecklat och föga uppmärksammat. Författningen bär tydliga spår utav, att lagstiftaren i varje fall haft endast den statliga verksamheten för ögonen och i sina tankar. Redan detta förhållande gör, att de kommunala handlingarnas inrymmande under förordningen blir beroende på en ansträngd tolkningskonst. I varje fall är uppenbart, att även från kommunala handlingars offentlighet måste ännu göras vissa undantag, som äro betingade av det nuvarande samhällslivets utveckling. Lika uppenbart är då, att dessa undantag ej kunnat bliva och ej heller blivit bedömda vid författningens tillkomst.

Det kan väl icke vara riktigt, att lagstiftningsmakten envetet undandraget sig att lämna det svenska folket och dess samfärdsel klart besked på denna fråga. Ett färskt exempel ur min egen erfarenhet må belysa, hur omdömena skifta och hur man får treva sig fram i blindo på detta ingalunda oviktiga område.

Sekreteraren i Skattebetalarnas förening i Stockholm inkom år 1924 till Stockholms stads fastighetsnämnd med följande ansökan:

Då varken fastighetsnämndens årsberättelser eller någon annan stadens officiella statistik synas innehålla sådana uppgifter rörande stadens olika fastigheter, som möjliggöra bedömandet av varje enskild fastighets räntabilitet, får jag härmed vördsamt anhålla om tillstånd att få taga del av de stadens räkenskaper och den stadens statistik, som erfordras för uträknandet av den exakta räntabiliteten av varje stadens fastighet, vare sig denna är att hänföra till kategorien bostadsfastigheter, lantegendomar inklusive å desamma anlagda trädgårdstäder, gaturegleringsfastigheter eller fastigheter, där stadens egna verk och institutioner hava sina lokaler inhysta.

Nämndens fastighetsdirektör infordrade häröver yttrande från stadens ombudsman, vilken uttalade den uppfattningen, att ifrågavarande räkenskaper och statistik icke vore att anse såsom offentliga handlingar. Till stöd härför åberopade ombudsmannen följande utredande framställning.

I det av särskilda kommitterade inom kungl. justitiedepartementet den 20 december 1912 avgivna "Betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning" anförda kommitterade i fråga om kommunala handlingars offentlighet enligt gällande rätt följande:

"Såsom redan i den allmänna motiveringen påpekats, är det omtvistat, vilken ställning gällande tryckfrihetsförordning skall anses intaga till frågan om kommunala handlingars offentlighet.

Å ena sidan framhålles, att kommuner eller kommunala myndigheter ej uttryckligen nämnts i uppräkningsparagrafen i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen och därför ej där avsetts.

Å andra sidan göres gällande, att med de i nämnda lagrum förekommande allmänna uttrycken 'publika verk', 'publika korporationer', 'publika ämbetsmän och verk', väl kunna anses innefatta även högre och lägre kommuners representationer och förvaltningar eller åtminstone vissa sådana. En sådan tolkning styrkes — håller man före — av tryckfrihetsförordningens egen förklaring, att 'som det bleve för vidlyftigt att alla förekommande ämnen, mål och ärenden med noggrannhet utsätta, skall det stå var och en fritt att i tryck allmänt kunnigt göra allt vad som i denna lag icke finnes uttryckligen förbjudet', medan å andra sidan underlåtenheten att uttryckligen nämna de kommunala institutionerna finner sin förklaring i den jämförelsevis ringa stadga det kommunala livet erhållit vid tiden för tryckfrihetsförordningens tillkomst, i saknad som det då ännu kan anses hava varit av sammanfattade allmänna regler angående formerna för sin verksamhet.

Till den oklarhet, vari hela frågan för närvarande måste sägas befinna sig, torde väsentligen hava bidragit de stadganden, som upptagits i de kommunala författningarna. Redan i kungl. förordningen om sockenstämmor den 29 augusti 1843 § 8 fann man nödigt stadga skyldighet för ordföranden, som likvisst var en statsfunktionär, nämligen kyrkoherde eller annan i församlingen tjänstgörande prästman, att låta en var, som åstundade, taga del av stämmans protokoll. I den samma dag utfärdade kungl. förordningen om sockenkommittéer stadgades endast skyldighet att lämna lösenfri utskrift av nämndens beslut till den detsamma anginge. I nuvarande kungl. förordning om kommunalstyrelse på landet §§ 25 och 53 stadgas rätt att hos kommunalstämmas och kommunalnämndens ordförande taga avskrift av stämmans eller nämndens protokoll och få densamma avgiftsfritt bestyrkt; och motsvarande bestämmelser återfinnas i förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd § 19 beträffande kyrkostämmans protokoll samt i förordningen om

kommunalstyrelse i stad § 43 beträffande stadsfullmäktiges protokoll, dock att i sistnämnda fall ej är nämnt att bestyrkandet skall ske avgiftsfritt. Enligt förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm § 19 skall tagen avskrift av kyrkostämmas protokoll avgiftsfritt bestyrkas av kyrkonotarien. I förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm saknas åter alla bestämmelser i ämnet.

I sammanhang härmed förtjänar anmärkas, att gällande förordningen om expeditionslösen den 7 december 1883 bland 'myndigheter, hos vilka expeditionslösen äger rum', upptager magistrater och övriga till statsförvaltningen hörande myndigheter i städer och köpingar, samt byggnads- och hälsovårdsnämnder därstädes; men eljest icke på något sätt omnämner kommunala myndigheter. Annorlunda förhöll sig härmed i den föregående lösensförordningen av den 30 november 1855 (alltså före den nuvarande kommunalorganisationens tillkomst), varest i § 1 upptogos 'magistrater och andra styrelser samt övriga verk och myndigheter i städer och köpingar', varjämte i § 5 särskilt anmärktes den i 1843 års förordning som socknenämnder stadgade lösensfrihet.

I enlighet med den uppfattning, som sannolikt dikterat de ovannämnda stadgandena i kommunallagarna, utgår 1887 års förslag till tryckfrihetslag från den åsikt om gällande rätt, att kommunala handlingars offentlighet icke avhandlas i grundlag, och fördenskull kan fritt regleras av kommunallagstiftningen.

En mellanståndspunkt synes 1875 års konstitutionsutskott intaga. Vid nämnda års riksdag yrkades av enskild motionär, att i tryckfrihetsförordningen måtte intagas ett stadgande därom, att kommunala myndigheters och inrättningars protokoll och övriga handlingar skulle underkastas den i förordningen avsedda offentlighet. I sitt inledning av denna motion avgivna yttrande framhöll konstitutionsutskottet, att den av motionären påyrkade offentlighet redan blivit i kommunalförfattningarna till viss del medgiven. Vid detta förhållande syntes det utskottet vara följdriktigast, att, om en utsträckning av den rätt, som härutinnan förefunnes, skulle anses vara av nöden, det stadgande, som härom borde utfärdas, jämväl erhöles i kommunalförfattningarna sin plats. 'Vidkommande härefter', anförde utskottet vidare, 'frågan, huruvida införandet i tryckfrihetsförordningen av något stadgande i den av motionären angivna syftning finnes behöfligt, eller icke, har motionären själv i sin motion förklarad, att enligt vad det ville förefalla honom, den påyrkade offentligheten borde framgå av tryckfrihetslagens nuvarande lydelse. — Med avseende härå och då motionären icke uppgivit något mål, däri vederbörlig ämbetsmyndighet uttalat en motsatt uppfattning, samt var och en enskild person har befogenhet att i föreskriven ordning söka ändring och rättelse i vederbörande kommunalmyndigheters beslut ävensom att vid de allmänna domstolarna tala å de rättsförnärmelser, som genom de kommunala tjänstemännen honom tillskyndas, torde det icke vara skäl att vidtaga den av motionären föreslagna grundlagsändring, innan meddelade domslut visat, att en dylik ändring verkligen är av behovet påkallad. På dessa grunder och ehuru utskottet är med motionären ense om nyttan och nödvändigheten därav, att jämväl de kommunala myndigheterna äro för sina göranden och låtanden underkastade offentlighetens kontroll, anser utskottet sig böra värdsamt hemställa, att förevarande motion icke må av riksdagen bifallas'.

I praxis slutligen synes man, att döma av ett visserligen mycket knapphändigt material, icke vara benägen att erkänna kommunallagarna såsom i sista hand normgivande utan betrakta kommunala handlingar såsom fallande

under tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Redan det förhållandet torde vara anmärkningsvärt, att i de fall, där fråga om kommunala tjänstemäns skyldighet att tillhandahålla handling i administrativ väg, dragits under Kungl. Maj:ts prövning, Kungl. Maj:t på senare tid regelbundet förklarar frågan icke kunna i denna ordning komma under bedömande. (Jämför Kungl. Maj:ts resolutioner den 20 oktober och 15 december 1899, den 4 april och 3 oktober 1903 samt den 21 december 1907.) Under domstols prövning synes dylik fråga endast hava kommit i några enstaka fall. Tvenne sådana refereras i justitieombudsmannens ämbetsberättelser till 1904 års riksdag s. 41 och till 1908 års riksdag s. 24, i vilka underdomstol, vars dom icke överklagats, förpliktigt skolrådsordförande (vice pastor, resp. kyrkoherde) att i den ordning tryckfrihetsförordningen stadgar tillhandahålla i ena fallet skolrådsprotokoll och i det andra en till skolrådet ingiven skrivelse. Så mycket synes i dessa domar vara uttalat, som att den i tryckfrihetslagen stadgade rätten att taga del av offentliga handlingar i princip omfattar jämväl de kommunala, och att, där en statens tjänsteman i denna sin egenskap utövar en kommunal funktion, denna rätt kan gentemot honom såsom handlingens vårdare utkrävas.

Synnerligen belysande för hela det förevarande spörsmålet är högsta domstolens utslag den 10 augusti 1905. I en kommun, vars fattigvårdsstyrelse utgjordes av kommunalnämnden, hade hos dennas ordförande klaganden begärt att få taga avskrift av fattigvårdsstyrelsens protokoll och få avskriften av ordföranden bestyrkt. Högsta domstolen biföll yrkandet med den motivering, att fattigvårdsstyrelsens protokoll vore att hänföra till sådana, allmänna ärenden rörande handlingar, som enligt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen skulle tillhandahållas en var, som det åstundade, samt att det jämlikt § 53 i kungl. förordningen om kommunalstyrelse på landet den 21 mars 1862 ålåge ordföranden i kommunalnämnd att, där sådant åskades, utan lösen bestyrka riktigheten av avskrift, som tagits av nämndens protokoll."

Sedan detta betänkande avgavs, har frågan om kommunala handlingars offentlighet vid ytterligare ett tillfälle varit föremål för högsta domstolens prövning (N. J. A. 1914 sid. 506). Vid rådhusrätten i Göteborg hade framställts yrkande om åläggande för drättselkammarens dåvarande ledamöter att lämna fri tillgång att avskriva drättselkammarens protokoll och övriga handlingar i vad ämne som helst. Rådhusrätten ogillade yrkandet, utan att ingå i prövning av frågan, huruvida drättselkammarens protokoll och övriga handlingar vore att anse såsom offentliga eller ej. Två av rådhusrättens ledamöter hade emellertid avvikande meningar. Den ena av dem ansåg, att drättselkammarens protokoll och övriga handlingar vore att anse såsom offentliga, den andre att de icke vore det. Göta hovrätt, där besvär över rådhusrättens utslag anfördes, fastställde det beslut, vartill rådhusrätten kommit, med den motivering, att drättselkammarens protokoll och övriga handlingar icke vore att anse såsom sådana handlingar, som jämlikt § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen skulle hållas tillgängliga för en var, som det önskade. Hovrättens utslag var enhälligt. Sedan besvären fullföljts till högsta domstolen, blev målet där hänskjutet till plenum. Därvid delade tio av domstolens ledamöter den av hovrätten uttalade uppfattningen i förevarande fråga och funno sålunda ej skäl göra ändring i hovrättens utslag, varemot tio av domstolens ledamöter uttalade en rakt motsatt uppfattning, eller att drättselkammarens protokoll och övriga handlingar äro att hänföra till sådana allmänna ärenden rörande handlingar, som på grund av § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen skola tillhandahållas en var, som det önskar. Domstolen förordnade emellertid,

att kungl. maj:ts utslag i målet, som vore av brottsmålsnatur, skulle avfattas i överensstämmelse med de förstnämnda tio ledamöternas mening.

Såsom härav framgår, kan rättspraxis icke sägas hava för sin del definitivt besvarat frågan, huruvida kommunala myndigheters protokoll och övriga handlingar äro att anse såsom offentliga, och grundlagstiftarna, som upprepade gånger vid de senaste sekreterersbestämmelsernas tillkomst haft tillfälle taga ställning till frågan, synas med avsikt undvikit detta. Den uppfattning, som kommit till uttryck i kungl. maj:ts nyssanmärkta utslag, torde dock komma tryckfrihetsförordningens ståndpunkt närmast. Ty även om man med nutida terminologi måste inbegripa kommuner och i varje fall vissa kommunala organ under 'publika verk och korporationer', torde detta dock varit främmande för den tid, under vilken tryckfrihetsförordningen tillkom.

Enligt min uppfattning äro därför ifrågasvarande räkenskaper och statistik icke att anse såsom offentliga handlingar.

Härefter avgav fastighetsdirektören till fastighetsnämnden följande yttrande:

I här bifogat utlåtande har stadens ombudsman förklarat sig anse att här ovan begärda handlingar icke äro att anses såsom offentliga. Därtill kommer att samtliga skattebetalares representanter, stadsfullmäktige, genom sina revisorer granska nämnders och styrelser förvaltning och att denna granskning, vilken sedermera göres tillgänglig för offentligheten, blir ett mera fullödigt uttryck för alla samhällsmedlemmarnas omdöme om förvaltningen, än en granskning, som företages av en enskild förening, representerande endast en del av skattebetalarna.

Ur dessa synpunkter finnes således ingen anledning att tillstyrka den gjorda framställningen.

Emellertid är det givet, att ett avslag å densamma kommer att misstolkas inför offentligheten och anser jag mig med hänsyn härtill böra tillstyrka den gjorda framställningen, dock med uttryckligt förbehåll att granskningen verkställas av därtill fullt kompetent och vederhäftig person samt att nämnden beredes tillfälle att granska utredningsresultatet och de föreningens omdömen, vartill detta giver anledning, innan desamma offentliggöras, och att nämndens med anledning därav eventuellt gjorda uttalanden publiceras samtidigt som förenämnda utredningsresultat och omdömen.

Med hänsyn till den prejudicerande verkan ett bifall till framställningen skulle innebära, beslöt nämnden nu att anhålla om stadskollegiets uttalande i ärendet före nämndens slutliga ställningstagande. Det kunde nämligen tänkas, sade nämnden, dels att liknande framställningar från samma förenings sida kunna komma att göras hos andra stadens förvaltningsmyndigheter, dels att enahanda tillstånd kan komma att begäras av andra sammanslutningar eller enskilda personer.

I skrivelse till stadskollegiet anförde vederbörande borgarråd, att enligt inhämtade upplysningar hade sekreteraren i Skattebetalarnas förening vid olika tillfällen gjort framställning hos andra stadens myndigheter (drätsel- och hälsovårdsnämnderna) om att få taga del av vissa räkenskaper och detaljsiffror, vilka framställningar dock av nämnderna blivit avslagna. Då sålunda andra myndigheter redan tagit ställning till frågan om utlämnande av vissa sina räkenskaper till andra än stadens egna revisorer och det kan ifrågasättas det lämpliga i att

kollegiet utfärdar direktiv, avseende förvaltningsmyndigheternas ställning till detta spörsmål, så hemställde borgarrådet, att kollegiet såsom svar å fastighetsnämndens skrivelse måtte bringa ovannämnda myndigheters beslut till nämndens kännedom. Denna hemställan bifölls av stadskollegiet.

Då härefter ärendet föredrogs inom fastighetsnämnden till slutligt avgörande, uppkom överläggning, under vilken framställdes följande yrkanden:

av vice ordföranden, att nämnden, i överensstämmelse med ett av fastighetsdirektören framställt förslag, måtte bifalla föreliggande framställning, under uttalande att önskvärdheten av att utredningsarbetet anförtroddes åt fullt kompetent och vederhäftig person samt att under villkor dels, att nämnden beredd tillfälle att granska utredningsresultatet och de omdömen, vartill detta kan giva anledning, innan desamma offentliggöras, dels att nämndens med anledning därav eventuellt gjorda uttalanden publiceras samtidigt som förenämnda utredningsresultat och omdömen;

av herr Magnusson, att nämnden — under uttalande av att handlingar, varom här vore fråga, finge utlämnas till enskild person allenast under den förutsättning, att nämnden, efter därom framställd preciserad anhållan, i varje särskilt fall fattat beslut om dylikt utlämnande — måtte avslå framställningen i vad den gällde generellt medgivande att taga del av i densamma åsyftade handlingar.

Vid framställda propositioner på dessa yrkanden förklarade sig ordföranden anse propositionen på bifall till herr Magnussons yrkande vara med övervägande ja besvarad. Votering begärdes emellertid och företogs samt utföll så, att nämnden med fyra röster (herrar vice ordförande, Lindhagen, Thorberg och Nilsson) mot tre röster (herrar ordförande, Magnusson och Tengelin) beslöt bifalla det av vice ordföranden framställda yrkandet.

I anledning härav anhöll ordföranden att få till protokollet göra följande uttalande.

”Med hänsyn till att fastighetsnämnden i vissa avseenden har karaktären av affärsdrivande verk känner jag mig icke övertygad om riktigheten och lämpligheten av att utan vidare till enskild person utlämna nämndens handlingar, räkenskaper och dylikt, vilket enligt mitt förmenande det av majoriteten fattade beslutet principiellt måste anses innebära. Att jag kunnat ansluta mig till det av herr Magnusson gjorda yrkandet har sin grund däri, att nämnden vid ett bifall härtill haft i sin hand att, efter prövning i varje särskilt fall, vägra utlämnandet av begärd handling, för det fall densamma ansåges innehålla upplysningar, vilkas offentliggörande kunde befaras komma att skada stadens intressen.”

Herr Lindhagen anhöll likaledes att till protokollet få göra ett särskilt uttalande, vilket var av följande innehåll:

Ehuru jag förenat mig med majoriteten, anser jag mig böra framhålla, att detta, så vitt rör de uppställda villkoren, skett av opportunitetshänsyn och ett tillbörligt uppskattande av en ingalunda förkastlig mening, att medgivandet må hända i förevarande fall och i brist på tydliga bestämmelser i lag icke bör utan garantier lämnas.

Enligt min uppfattning föreligger ingen rimlig anledning att i fråga om allmänna handlingars offentlighet göra undantag för de kommunala. Vad som skall

anses såsom lag i detta avseende därom råder dock, såsom ombudsmannens utredning ger vid handen, skilda meningar, som till och med tillspetsa sig så, att inom högsta domstolen 10 röster stått emot 10 vid ett tillfälle. I avvaktan på en tydlig lagförklaring eller ny lag, vilket väl ej längre kan undanskjutas, bör således kommunen nu bestämma sig i de särskilda fallen efter vad den anser vara skäligt. Med min ovannämnda ståndpunkt anser jag mig därför böra tillstyrka en praxis, enligt vilken de kommunala handlingarna i huvudstaden uti princip likställas med statens.

Emellertid är det uppenbart att tryckfrihetsförordningen icke blivit utarbetad och kompletterad med tillbörlig hänsyn till att densamma skulle omfatta även kommunala handlingar. Därför har i densamma icke heller uppmärksammats de undantag, som säkerligen måste av författningen skyddas från publicitet lika väl som skett i flera avseenden med statens handlingar. Intill dess tryckfrihetsförordningen blivit omarbetad i syfte att giva ett behörigt uttryck även för sin uppgift att hävda kommunala handlingars offentlighet men med iakttagande på samma gång av skäliga undantag, böra de kommunala myndigheterna själva för varje speciellt fall avgöra vad som bör med uppenbart fog undantagas från offentligheten, intill dess den nya lagändringen kommer till stånd. I nu förevarande fall synes det vara klart vad som bör utlämnas till vederbörandes kännedom och så vitt utredningen giver vid handen erfordras icke några särskilda föreskrifter om undantag.

Beträffande de villkor, som fastighetsnämnden nu fäst vid sitt medgivande, lära dylika villkor säkerligen icke komma till synes i en blivande lagstiftning. Kravet på att den person, som tillåtes taga del av handlingarna, skall vara kompetent, innefattar ostridigt endast en önskan och saknar således redan därigenom legal betydelse. Villkoret åter, att till äventyrs gjorda erinringar skola delgivas nämnden och icke få publiceras annat än i sammanhang med nämndens däremot eventuellt framställda anmärkningar, kan för det första icke göras legalt gällande utan vilar på ett förtroende. Det synes mig icke heller för framtiden och allra minst uti en lagstiftning vara erforderligt att göra dylika förbehåll. Det står nämligen alltid staden öppet att efter publicering utav några dokument med åtföljande reflektioner sedan i sin ordning offentliggöra de inlägg, som kunna befinnas vara av förhållandena påkallade. Så tillgår sedan gammalt vid uppgörande av meningsskiljaktigheter mellan statens myndigheter och deras granskare bland allmänheten.

Ett villkor, som skulle kunna ifrågasättas, vore, att fastighetsnämnden förbehölle sig rättighet att även granska handlingarna till den fastighetspolitik, som bedrivs av Enskilda banken, vilken ju direkt eller indirekt står såsom förlagsgivare till ifrågavarande förening, och för övrigt jämväl av övriga banker. Då emellertid en dylik granskning, så vitt hitintills kunnat utrönas, ej står i något omedelbart samband med den undersökning, som nu önskas av föreningen, saknas anledning att uppställa vid detta tillfälle ett dylikt villkor.

En fråga är däremot, huruvida icke, när tydlig lag gives på att kommunala handlingar i likhet med statens handlingar skola vara offentliga, en dylik lagstiftning bör med iakttagande likaledes av skäliga undantag utsträckas till s. k. juridiska personer, som bygga sin tillvaro på statens lagstiftningsmark, eller åtminstone till vissa bland dem och då i all synnerhet till de enskilda bankerna, vilkas verksamhet är av den största allmänna betydelse och djupt ingriper även på skattebetalarnas ekonomiska välfärd.

Detta exempel talar för sig självt. Det ådagalägger, vilket virrvarr råder i lagens tolkning, och det stora behovet av tydlig lag.

Stockholms stads ombudsman har i sitt ovan intagna yttrande åberopat 1912 års betänkande med förslag till tryckfrihetsordning, avgivet av särskilda kommitterade inom justitiedepartementet (G. Rudbeck, Nils Alexandersson och Adolf Hallgren, varjämte häradshövdingen G. M. Th. af Callerholm, avliden före betänkandets framläggande, deltagit till större delen i dess utarbetande). I detta ombudsmannens yttrande återgives kommitterades speciella motivering på förevarande punkt. I sin allmänna motivering yttra kommitterade härom:

"En av hörnstenarna i vår tryckfrihet är den i § 86 regeringsformen uttalade och i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen närmare utvecklade regeln om allmänna handlingars tillgänglighet för envar med rätt att utgiva dem i tryck. Denna för vårt land egendomliga regel upptogs redan i vår äldsta tryckfrihetsförordning av år 1766, varifrån gällande lags bestämmelser, delvis ordagrant, äro hämtade. Vilken vikt våra grundlagars stiftare tillmätte regeln i fråga, framgår såväl därav, att den i regeringsformens kortfattade stadganden utmärkts såsom en av de grundsatser, på vilka den blivande tryckfrihetsförordningen skulle byggas, som ock av den omsorg och utförlighet, varmed denna grundsats sedermera utvecklades och till innehåll och gränser bestämdes i sistnämnda lag.

Det kan också, praktiskt taget, sägas icke råda mer än en mening därom, att den offentlighet, varunder hela vår statsförvaltning sålunda under mera än ett århundrade arbetat, kraftigt befordrat vårt samhällslivs sundhet och lugna utveckling. Lika litet som fallet varit vid föregående revisionsförsök kan det alltså bliva tal om någon brytning med ifrågakvarande grundsats. Tvärtom har det betraktats såsom en huvuduppgift för förslaget i denna del att förläna giltighet åt offentlighetsprincipen även på vissa viktiga områden av det offentliga livet, där den för närvarande icke, åtminstone icke med nödig klarhet och bestämdhet, kan sägas vara rådande.

Detta gäller först och främst om den kommunala förvaltningen i vidsträcktaste bemärkelse. Såsom allmänt är känt och i den speciella motiveringen till kap. 2 § 1 mom. 2 av förslaget skall närmare utvecklas, är det icke allenast en omstridd fråga, i vilken omfattning offentlighetsgrundsatsen enligt gällande rätt skall anses råda på det kommunala området, utan än vidare tvivelsamt — även under förutsättning att de kommunala handlingarna i princip betraktas såsom inbegripna under tryckfrihetslagens regel — huruvida och i vilken ordning de rent kommunala funktionärerna äro skyldiga att stå till tjänst med deras tillhandahållande. Att avlägsna oklarheten i dessa avseenden har framstått såsom en angelägenhet av synnerlig vikt. Det har icke heller kunnat vara föremål för någon tvekan, i vilken riktning detta bör ske. Om det allmänt erkännes, att offentlighetsgrundsatsen på statsförvaltningens område visat goda och betydelsefulla verkningar, synas nämligen inga övertygande skäl kunna förebringas, varför densamma icke jämväl skall lända till gagn på det kommunala verksamhetsområdet, som i våra dagar tagit en så storartad omfattning och alltjämt utvidgas. Detta har ock med skärpa framhållits i ett flertal av nedan omförmälda, i anledning av revisionsarbetet infordrade yttranden, bland annat även från vissa länsstyrelser och magistraters sida.

Tanken är ju för övrigt ingalunda ny inom lagstifningsarbetet. Sålunda står i själva principfrågan förslaget i överensstämmelse med den ståndpunkt, som intagits redan i 1872 års konstitutionsutskotts förslag. En annan väg be-

trädes åter i kungl. förslaget till 1887 års januaririksdag. Enligt detta förslag skulle nämligen ämnet icke regleras i grundlagen, utan där endast en hänvisning göras till de stadganden, som funnos eller komme att införas i kommunallagarna; och för det dåvarande var enligt uttalande i motiven en utsträckning av den offentlighet, som redan fanns i dessa lagar stadgad, påtänkt endast i fråga om den borgerliga stadskommunen. Varken i det ena eller det andra hänseendet finna kommitterade förslaget efterföljansvärt. I dess motiv anföres mot frågans lösning i grundlagen det skäl, att man icke borde dit 'inflytta bestämmelser, vilka väl kunna vara av intresse för det kommunala livet, men vilka icke beröra grundvillkoren för statsmaktens organisation och verksamhet'. Men denna argumentation synes icke träffande. Ty det är icke den ena eller andra allmänna handlingens betydelse, utan vikten av själva principen om medborgarnas fria tillgång till sådana handlingar, som är och bör vara bestämmande för samma principers fixering och utformning i grundlagen. Härtill kommer den praktiska fördelen av att ämnet i dess helhet, reglerat ur, så långt sakens natur det medger, enhetliga synpunkter, finnes i möjligaste mån uttömmande avhandling i en lag. Med den mångfald författningar, som numera utfärdats för olika slag av kommunala organisationer, skulle ett motsatt förfarande, efter vad det vill synas, just för ifrågavarande område medföra allehanda olägenheter. I synnerhet gäller detta, om man i likhet med det här föreliggande förslaget vill göra de kommunala handlingarnas offentlighet till regel och icke begränsa den till att blott gälla vissa särskilt angivna myndigheter och handlingar."

Det kan ej vara för tidigt, att nämnda kommittés arbete och omkostnader omsider komma till någon nytta i den väsentligaste och minst omstridda delen av dess betänkande. Vill man ej godtaga kravet på kommunala handlingars offentlighet, så kräves i varje fall en lagförklaring.

Det hemställles således,

att riksdagen ville anhålla, att regeringen måtte förelägga riksdagen förslag om sådant tillägg till tryckfrihetsförordningen, varigenom med erforderliga undantag kommunala handlingars offentlighet blir tydligt lagfästad.

Stockholm den 20 februari 1925.

Carl Lindhagen.

