

Nr 312.

Godkänd av första kammaren den 3 juni 1925.

Godkänd av andra kammaren den 3 juni 1925.

Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckta motioner om offentligheten av vissa handlingar.

(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 17.)

T I L L K O N U N G E N .

I två inom första kammaren väckta motioner, nr 193 och 194, har hemställts:

a) i motionen nr 193,

»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.»

b) i motionen nr 194,

»att riksdagen ville hos regeringen anhålla om ett övervägande, i vad mån publicitet bör tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättnings och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation, samt framläggande för riksdagen av förslag till den ändring i tryckfrihetsförordningen, vartill detta övervägande kan föranleda.»

Såsom i motiveringen till motionen I: 193 erinras, är det omtvistat, huruvida den i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen uttryckta grundsatsen om offentlighet för »allmänna ärenden rörande handlingar» skall anses gälla även kommunala handlingar. Å ena sidan har man framhållit, att kommuner och kommunala handlingar icke nämnas i omförmälda stadgande, och härur dragit den slutsatsen, att de icke falla under stadgandets tillämpningsområde. Å andra sidan har det gjorts gällande, att de i stadgandet förekommande uttrycken »publika verk» och »publika korporationer» äro tillräckligt vidsträckta för att

*Motionen
I: 193.*

innefatta kommunala organ och att alltså offentlighetsgrundsatsen bör tillämpas jämväl beträffande kommunala handlingar. I praxis ha vid olika tillfällen skilda tolkningar tillämpats. År 1905 bifölls i alla instanser ett yrkande om att få taga del av ett i en fattigvårdsstyrelse fört protokoll; i högsta domstolens utslag framhölls, att protokollet i fråga vore att hänföra till sådana allmänna ärenden rörande handlingar, varom stadgas i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen (H. 1905:368). Vid ett senare tillfälle har däremot högsta domstolen i plenum, med 10 röster mot 10, avslagit ett liknande yrkande beträffande ett i en drätselkammare fört protokoll (H. 1914:506).

I kommunallagarna ha beträffande vissa slag av kommunala handlingar införts bestämmelser, varigenom rätt att taga del av dessa handlingar stadgats. Sålunda bestämmes i §§ 25 och 53 av förordningen om kommunalstyrelse på landet, att var och en skall äga rätt att hos kommunalstämmas, respektive kommunalnämnds ordförande taga avskrift av stämmans eller nämndens protokoll och få densamma avgiftsfritt bestyrkt. Motsvarande bestämmelser återfinnas i förordningen om kyrkostämman 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 klargöres, om bestyrkandet skall ske avgiftsfritt. Någon allmän bestämmelse om ifrågavarande handlingars ställning i här berörda hänseende finnes ej i någon av kommunallagarna.

Förslag om att i tryckfrihetsförordningen införa uttrycklig bestämmelse om kommunala handlingars offentlighet ha vid flera tillfällen varit före. I det förslag till ny tryckfrihetsförordning, som av konstitutionsutskottet framlades vid 1872 års riksdag, likställdes kommunala handlingar med övriga offentliga handlingar (§ 4); såsom motivering för denna sin ståndpunkt framhöll utskottet endast, att önskemål i denna riktning allmänt uttalats inom riksdagens kamrar. Några år senare, vid 1875 års riksdag, hemställdes i en enskild motion, att bestämmelse om kommunala handlingars offentlighet skulle införas i tryckfrihetsförordningen. Vid detta tillfälle intog emellertid konstitutionsutskottet, som visserligen förklarade sig vara ense med motionären »om nyttan och nödvändigheten därav, att jämväl de kommunala myndigheterna äro för sina göranden och låtanden underkastade offentlighetens kontroll», den ståndpunkten, att den påyrkade offentligheten kunde anses framgå av tryckfrihetsförordningens gällande lydelse och att erforderliga ytterligare bestämmelser i ämnet icke nödvändigt behöfve införas i grundlagen. En i viss mån liknande uppfattning kom till synes i det år 1887 framlagda förslaget till tryckfrihetslag, i det att man här utgick från, att frågan om kommunala handlingars offentlighet lämpligen kunde regleras av kommunallagstiftningen.

Av de kommitterade, som tillsattes år 1909 för att utreda frågan om revision av tryckfrihetsförordningen och som år 1912 avgåvo ett »betänkande med förslag till tryckfrihetsordning», gjordes hithörande frågor till föremål för en ingående undersökning. Kommitterade framhöllö härvid, att det vore av synnerlig vikt att avlägsna den rådande oklarheten i fråga om kommunala handlingars offentlighet och att det icke kunde vara föremål för någon tvekan,

i vilken riktning detta borde ske (betänkandet sid. 133 ff.). »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.» Regleringen av denna fråga borde enligt kommitterades mening principiellt ske genom bestämmelse i tryckfrihetsförordningen, icke genom specialstadganden i de skilda kommunalförfattningarna. Ett dylikt förfaringsätt vore även av praktiska skäl påkallat, då härigenom ämnet bleve reglerat i *en* lag. Införandet av bestämmelser i detta hänseende i de skilda kommunala författningarna skulle, enligt vad de kommitterade hölle före, medföra allehanda olägenheter, detta särskilt med hänsyn till den mångfald författningar, som härvid komme i fråga.

I enlighet med denna sin uppfattning införde 1912 års kommitterade i förslaget till ny tryckfrihetsordning bestämmelser om kommunala handlingars offentlighet (kap. 2, § 1, mom. 2), varjämte särskilda stadganden föreslogos angående undantag från offentlighetsgrundsatsen i denna punkt (kap. 2, § 2, mom. 3, § 8, mom. 5).

Efter framläggandet av 1912 års tryckfrihetskommitterades utredning har frågan om utarbetande av bestämmelser rörande kommunala handlingars offentlighet icke varit före. Visserligen anhöll riksdagen år 1921 i skrivelse till Eders Kungl. Maj:t att en revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser måtte föranstaltas i enlighet med vissa i skrivelsen uppdragna riktlinjer, men frågan om de kommunala handlingarnas ställning berördes icke i detta sammanhang. Då beslut om verkställande av den begärda utredningen fattades av Eders Kungl. Maj:t den 5 december 1924, blev ej heller här berörda fråga föremål för behandling, ehuruval i departementschefens yttrande framhölls, att vid utredningen även torde komma under övervägande, huruvida den allmänna regeln om handlingars offentlighet borde erhålla ändrad avfattning.

Till den uppfattning om behovet av lagstadgad offentlighet för kommunala handlingar, som vid flera tillfällen kommit till uttryck och som av 1912 års tryckfrihetskommitterade ingående motiverats, kan riksdagen ansluta sig. Med hänsyn till den kraftiga utveckling, som den kommunala förvaltningen under senare tid undergått, och de maktpåliggande uppgifter, som för närvarande åligga densamma, synes det naturligt och lämpligt att även på detta område tillämpa publicitetsprincipen. Då i tryckfrihetsförordningen den grundsatsen uttryckes, att »allmänna ärenden rörande handlingar, protokoll och beslut, av vad beskaffenhet de vara må» skola vara för en var tillgängliga, därest de tillhöra offentliga verk och korporationer, läser offentlighetsprincipens lagfästade för de kommunala handlingarnas vidkommande endast innebära, att de vid tryckfrihetsförordningens tillkomst omfattade grundtankarna tillämpas på nu rådande förhållanden.

Att ett uttryckligt stadgande är erforderligt för att garantera offentlighetsgrundsatsens tillämpning på det kommunala området, framgår av den givna

redogörelsen för rättspraxis. Den osäkerhet, som här kommit till synes, gör det särskilt angeläget att skapa otvetydiga rättsregler i ämnet.

I likhet med 1912 års tryckfrihetskommitté håller riksdagen före, att principen om kommunala handlingars offentlighet bör komma till uttryck i tryckfrihetsförordningen och icke utformas endast genom bestämmelser i kommunalförfattningarna. Liksom beträffande publika handlingar i övrigt, synes det påkallat, att för ifrågavarande område generella och enhetliga regler tillskapas och att dessa inarbetas i en författning. En fördelning av hithörande bestämmelser på de skilda kommunala författningarna torde icke blott vara svår att praktiskt genomföra utan även kunna leda till olägenheter vid lagtillämpningen.

Ehuru alltså enligt riksdagens mening kommunala handlingar i princip böra likställas med andra offentliga handlingar, vill riksdagen betona nödvändigheten av att vid de nya rättsreglernas utformning taga hänsyn till i vissa avseenden föreliggande skiljaktigheter och i anslutning härtill utarbeta särskilda bestämmelser för de kommunala handlingarnas vidkommande. Sålunda torde det knappast vara lämpligt att för kommunala funktionärer utan inskränkning stadga sådan skyldighet att i avskrift tillhandahålla begärda handlingar, som för statsämbetsmän är föreskriven. I detta hänseende torde de nya bestämmelserna snarare böra ansluta sig till de stadganden i kommunala författningar, enligt vilka vederbörande kommunala tjänstemän endast äro skyldiga att bestyrka av sökanden tagen avskrift.

Därjämte bör givetvis tagas under övervägande, vilka särskilda undantag från offentlighetsgrundsatsen som kunna vara erforderliga för de kommunala handlingarnas del. Härvid är bland annat av vikt att tillgodose kommunernas behov av sekretess i vissa angelägenheter av ekonomisk innebörd. Likaledes torde kommunala myndigheters handlingar, i vad de röra enskildas personliga förhållanden, böra genom särskilda stadganden undandragas offentligheten.

*Motionen
I: 194.*

Frågan om offentlighetsgrundsatsens tillämpning beträffande allmänna inrättningars och stiftelsers handlingar gjordes jämväl till föremål för undersökning av 1912 års tryckfrihetskommitté. Kommittéens framhöllo härvid, att det torde vara visst, att i den omfattning en inrättning eller stiftelse förvaltades av en myndighet, som själv fölle under offentlighetsprincipen, denna sistnämnda ock gällde inrättningen eller stiftelsen själv. Offentlighetsprincipen borde emellertid icke, enligt kommittéens mening, begränsas härtill, utan jämväl utsträckas till andra områden, där motsvarande skäl talade för dess tillämpning. Såsom en given förutsättning för en dylik utsträckning av principen borde gälla, att den verksamhet, varom fråga vore, tjänade och uppbyres av ett allmänt intresse. Detta vore i viss mening fallet med inrättningar och stiftelser med andra än rent privata ändamål. Från denna utgångspunkt kommo de kommittéens till den slutsatsen, att offentlighetsprincipens utsträckning till inrättningar och stiftelser egentligen borde göras beroende av prövning för varje särskild inrättning eller stiftelse av dess ändamål såsom det enda rättesnöret vid bedömandet. En dylik begrepps-

bestämning vore emellertid praktiskt knappast genomförbar. Såsom en i stort sett lämplig formell fixering av den grundsats, från vilken man utgick, föreslogo därför de kommitterade, att offentlighetsprincipen skulle bestämmas gälla för »allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar och stiftelser». Härvid skulle det likväl ankomma på Konungen att för särskilt fall förordna undantag från offentlighetsprincipens tillämpning på detta område.

Enligt riksdagens mening förtjäna de av de kommitterade angivna, i den föreliggande motionen åberopade skälen för en utsträckning av publicitetsgrundsatsen till vissa allmänna inrättningar och stiftelser allt beaktande. Det lär vara en följdriktig utveckling av nu gällande grundsatser att låta offentligheten vinna insteg jämväl beträffande vissa här ifrågakvarande institutioner, vilka till sitt väsen äro offentliga och vilkas handlingar i icke ringa utsträckning äro av den »allmänna» karaktär, varom tryckfrihetsförordningen talar. Detta synes bl. a. vara fallet i fråga om vissa offentliga undervisningsanstalter, såsom högskolorna i Stockholm och Göteborg, samt åtskilliga inrättningar och stiftelser, vilka i offentligt intresse omhänderhava donationer och andra penningmedel.

Enligt riksdagens mening bör alltså, såsom i motionen föreslås, en utredning rörande här berörda fråga åvägbringas. Det synes angeläget, att frågan om vilka inrättningar och stiftelser, som i princip böra likställas med andra offentliga inrättningar, härvid upptages till förnyad och ingående prövning. Spörsmålet angående behovet av särskilda undantag från offentlighetsgrundsatsen på detta område samt i vad mån denna fråga lämpligen kan lösas genom diskretionär prövning från fall till fall bör givetvis även uppmärksammas.

På grund av vad sålunda anförts får riksdagen hos Eders Kungl. Maj:t anhålla

dels om utredning och förslag till sådana ändringar i tryckfrihetsförordningen, varigenom, med erforderliga undantag, kommunala handlingars offentlighet blir tydligt lagfästad;

dels ock om ett övervägande, i vad mån publicitet bör tilläggas vissa allmänna av Konungen stadfästade inrättnings- och stiftelsers handlingar, ändå att inrättningen eller stiftelsen ej förvaltas av offentlig myndighet eller representation, samt framläggande för riksdagen av förslag till den ändring i tryckfrihetsförordningen, vartill detta övervägande kan föranleda.

Stockholm den 3 juni 1925.

Med undersåtlig vördnad.