

Nr 30.

Ankom till riksdagens kansli den 20 maj 1932 kl. 11 f. m.

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

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten, den 11 mars 1932 dagtecknad proposition, nr 196, däri Kungl. Maj:t under återopande av ett propositionen bilagt utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden för samma dag till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt nedan intagna förslag till ändrad lydelse av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till det propositionen bilagda utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden.

I § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen har fastslagits grundsatsen, att envar äger rätt att erhålla tillgång till eller avskrift av alla offentliga handlingar ävensom att utan särskilt tillstånd utgiva dem av trycket. Särskilda undantag från denna regel finnas dock angivna i berörda lagrum. Så stadgas bland annat, att från bankinspektionen till bank avlåtna ämbetsbrev, de handlingar, varå desamma grundas, och svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev, samtliga i vad de röra enskildas förhållanden till bank, ävensom från tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet till vederbörande yrkesutövare avlåtna ämbetsbrev, de handlingar, varå desamma grundas, och svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev, samtliga i vad de röra sagda yrkesutövarers enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden, icke må utlämnas, förrän femton år från brevets eller handlingens datum förflutit.

Denna undantagsbestämmelse saknades i tryckfrihetsförordningen enligt dess ursprungliga lydelse och infördes först vad beträffar bankinspektionens handlingar år 1906 och beträffande handlingar berörande tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet år 1921.

Historik.
Bank- och
fondinspek-
tionen.

Frågan om införande av sekretessbestämmelser för bankinspektionens handlingar förelades allaredan 1902 års riksdag genom Kungl. Maj:ts proposition nr 44. Enligt denna proposition skulle sekretessen omfatta alla berörda handlingar, således även sådana, vari enskildas förhållanden till bank icke berördes. Det framlagda förslaget antogs av riksdagen såsom vilande, dock med bland annat den ändringen att sekretessen begränsades till fem år från handlingens datum. Vid följande års riksdag förkastades emellertid förslaget av andra kammaren.

Vid 1905 års riksdag fördes emellertid frågan ånyo fram, denna gång genom enskild motion (andra kammaren nr 198). Det då föreslagna stadgandet innebar, att från bankinspektionen till bank avlätna ämbetsbrev och de handlingar, varå desamma grundades, ävensom svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev icke skulle få utlämnas, om enskildas förhållanden däri berördes. Såsom skäl för att sekretessen endast skulle avse skriftväxling mellan inspektionen och banker samt de handlingar varå denna grundades anfördes, att i dylik skriftväxling, vilken ofta avsåge utredning av frågor, som uppstode till följd av en inspektion eller i anledning av bankernas månadsrapporter och årsredogörelser, måste enskildas förhållanden ofta vidröras. Sådana skrivelser borde därför icke kunna dragas under offentligheten och såsom en given följd därav icke heller de handlingar, å vilka bankinspektionens skrivelse till bank grundades, såsom t. ex. förteckning över bankens engagemanger eller andra anteckningar, som vid inspektion gjorts ur bankens böcker. Däremot borde memorial, som avgåvos till chefen för finansdepartementet av den då under departementschefen lydande bankinspektören, samt de framställningar, bankinspektören gjorde hos länsstyrelse såsom lokal tillsynsmyndighet över bank, kunna så avfattas, att enskildas förhållanden till banken däri icke berördes; sådana memorial och ämbetsbrev krävde därför intet skydd mot offentligheten. I motsats till vad konstitutionsutskottet förordat 1902 föreslogs icke någon tidsbegränsning för sekretessens upprätthållande. Skäl att införa sådan ansågs nämligen ej föreligga, om sekretessen begränsades till att omfatta allenast den bankinspektionens korrespondens med bankerna, som berörde enskildas förhållanden.

Detta förslag tillstyrktes av konstitutionsutskottet med två väsentliga modifierationer. Utskottet ansåg sålunda, att förbudet mot offentliggörande av de ifrågavarande skrivelserna och handlingarna skulle gälla endast i den mån enskildas förhållanden till bank däri berördes. Handling, i vilken enskildas förhållanden berördes, borde således ej i sin helhet undanhållas offentligheten utan endast till den del däri upptoges enskildas namn samt detaljuppgifter om deras förhållanden till bank. Vidare ansåg utskottet, att sekretessen borde upphöra, sedan femton år förflutit från handlingens datum, enär efter så lång tids förlopp ett offentliggörande icke kunde lända till men.

I enlighet med vad konstitutionsutskottet sålunda föreslagit antogs vid 1905 och 1906 års riksdagar ännu gällande bestämmelse rörande sekretess av bankinspektionens handlingar.

Sedan Kungl. Maj:t år 1909 tillkallat kommitterade att biträda med revision av tryckfrihetsförordningen, hemställde bankinspektionen i infortrat utlåtande,

att alla från bankinspektionen till bank avlätna ämbetsbrev och de handlingar, varå dessa grundades, samt svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev måtte i sin helhet bliva hemliga, och detta utan begränsning till tid. Vidare hemställdes, att även de mellan bankinspektionen och de allmänna ombuden hos bankerna växlade skrivelserna borde hänföras till handlingar, som sålunda icke finge utlämnas. I sitt år 1912 avgivna betänkande förklarade kommitterade, att de icke funnit sig böra förorda frångående av den princip, som vid tillkomsten av det nuvarande stadgandet kraftigt hävdats, eller att sekretessen icke borde sträcka sig utöver enskildas förhållanden till bank. Däremot funno de sakkunniga det uppenbart, att den skriftväxling, som ägde rum mellan inspektionen och de allmänna ombuden vid bankerna, borde likställas med de skrifter, som inspektionen växlade med bankerna själva. Men då sekretessen vore begränsad till enskildas förhållanden till bank, syntes detsamma böra gälla om alla övriga in- och utgående skrivelser och om de hos bankinspektionen befintliga handlingar i allmänhet. Sekretessbestämmelserna borde sålunda avse till bankinspektionen inkomna handlingar, därifrån utgångna skrivelser samt där förda protokoll och anteckningar försåvitt de rörde enskildas förhållanden till bank. Förbudet att utlämna handlingar av nyss nämnt slag skulle dock ej vara ovillkorligt; utlämnande skulle kunna ske, därest inspektionen för fullgörande av sin uppgift så prövade nödigt.

Därefter avgav år 1927 särskilt tillkallad sakkunnig betänkande och förslag i fråga om ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Den sakkunnige intog beträffande förevarande spørsmål i huvudsak samma ståndpunkt som 1912 års kommitterade.

Beträffande frågan huruvida sekretessbestämmelserna rörande bank- och fondinspektionen borde äga motsvarande tillämpning i fråga om Konungens befallningshavande i egenskap av tillsynsmyndighet över sparbanker framhölls i 1927 års betänkande bland annat, att — om ock ett stadgande angående ifrågavarande tillsynsmyndighet syntes mindre angeläget — det dock principiellt finge anses riktigast att behandla där förekommande handlingar på samma sätt som bankinspektionens handlingar. I enlighet härmed upptogs i det i betänkandet framlagda förslaget enahanda bestämmelser i fråga om tillsynsmyndighet över sparbanker som beträffande bankinspektionen. Sparbanksinspektionen.

Enligt nu gällande bestämmelser sker tillsynen över sparbankerna dels genom Konungens befallningshavande och dels genom den år 1929 inrättade sparbanksinspektionen. Därjämte övervakas de olika sparbankerna i orterna genom av Konungens befallningshavande för varje sparbank förordnat allmänt ombud.

Efter det sparbanksinspektionen trätt i verksamhet har inspektionen i skrift till Kungl. Maj:t hemställt om ändring i tryckfrihetsförordningen, avseende införandet av bestämmelse, att ämbetsbrev mellan tillsynsmyndigheter na över sparbankerna eller från tillsynsmyndighet till de allmänna ombuden och till sparbank så ock de handlingar, varå breven grundades, tillika med svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev ävensom berättelser och brev från allmänna ombud till tillsynsmyndighet, samtliga i vad de rörde enskildas förhållan-

den till sparbank, icke finge utlämnas förrän femton år förflutit från brevets eller handlingens datum. I skrivelsen har framhållits, att en dylik bestämmelse skulle i hög grad underlätta sparbanksinspektionens handläggning av dess arbetsuppgifter.

Försäkringsinspektionen. Beträffande åter försäkringsinspektionen upptogs redan i ovannämnda till 1902 års riksdag avlätna proposition samma sekretessbestämmelser rörande dess handlingar, som föreslogos beträffande bankinspektionen. Konstitutionsutskottet avstyrkte emellertid sekretessens utvidgning till försäkringsinspektionen och anförde härutinnan:

Utskottet hyste rörande denna fråga en annan uppfattning än den, som uttalats av chefen för justitiedepartementet. Försäkringsanstalter vore nämligen icke, såsom departementschefen gjort gällande, uti nu ifrågavarande hänseende fullt jämförliga med bankerna, utan borde i regel vara underkastade största möjliga publicitet. Då i propositionen för övrigt icke anförts några skäl till stöd för förslaget samt då i allt fall med den ifrågasatta ändringen i tryckfrihetsförordningen, i den mån sådan kunde anses erforderlig, utan olägenhet torde kunna anstå, till dess väntad lagstiftning angående försäkringsanstalterna komme under omprövning, hade utskottet ansett sig sakna skäl att tillstyrka bifall till propositionen i denna del.

Riksdagen biföll utskottets utlåtande i denna del.

Härefter har försäkringsinspektionen vid upprepade tillfällen framhållit vikten av att sekretessbestämmelser infördes beträffande inspektionens handlingar och därvid bland annat framhållit, att det medförde avsevärda olägenheter, att alla inspektionens handlingar skulle vara offentliga, samt att dessa olägenheter bleve större ju mera omfattande inspektionens verksamhet bleve.

I 1912 och 1927 års ovannämnda betänkanden hade även för försäkringsinspektionen intagits liknande bestämmelser, som föreslagits beträffande bankinspektionen.

Departementschefen.

Föredragande departementschefen har i ärendet påpekat, att skäl icke föreligger att låta sparbanksinspektionens handlingar i förevarande avseende vara underkastade andra bestämmelser än dem, som gälla i fråga om handlingar hos bank- och fondinspektionen, samt vidare anför:

Lagen om sparbanker innehåller i likhet med lagen om bankrörelse förbud mot att i oträngt mål yppa enskilda förhållande till banken och det är då föga ändamålsenligt, att allmänheten äger rätt att ur handlingar, som förvaras hos sparbanksinspektionen, taga del av där förefintliga upplysningar rörande dylika förhållanden, medan dessa kunna antagas ännu vara aktuella. Det synes också naturligt, om sparbanksinspektionen med hänsyn härtill finner det betänkligt att från sparbanker och allmänna ombud infordra skriftliga upplysningar rörande sådana frågor, som ej böra vara tillgängliga för allmänheten. Att bristen på sekretessbestämmelser därför, såsom framhållits från inspektionens sida, är ägnad att försvåra dess arbete, synes mig uppenbart. Vad nu är sagt i fråga om sparbanksinspektionen torde med hänsyn till den tillsyn över sparbankerna, som enligt sparbankslagen åvilar länsstyrelserna, äga sin tillämpning även å dem.

Med avseende å handlingar hos försäkringsinspektionen har från denna myndighets sida vid flera tillfällen framhållits behovet av bestämmelser om skydd mot handlingars offentliggörande, liknande dem för bank- och fondinspektio-

nens handlingar gällande. Därvid har erinrats om den bristande överensstämmelse, som finnes mellan lagen om försäkringsrörelse och tryckfrihetsförordningen. Medan förstnämnda lag stadgar förbud att för allmänheten yppa vad försäkringsinspektionen eller dess ombud vid granskning av försäkringsbolags böcker, räkenskaper och handlingar eller vid bolagsstämma erfarit angående enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, medgiva tryckfrihetsförordningens bestämmelser envar rätt att ur försäkringsinspektionens handlingar — med undantag av uppgifter, som inkommit för statistiskt syfte, beträffande vilka särskilda sekretessbestämmelser meddelats — inhämta dylika för allmänheten ej avsedda upplysningar. Även har framhållits, att bortsett från de olägenheter, som härav kunde följa för den enskilde, förhållandet vore ägnat att försvåra inspektionens verksamhet, vilken olägenhet med den fortgående utvecklingen av försäkringsväsendet och försäkringsinspektionens verksamhet allt mer framträtt. Att sekretessbestämmelser på förevarande område numera äro erforderliga läser icke kunna jävas, och förslag härom har senast framlagts i det år 1927 avgivna betänkandet. Då sekretessen bör begränsas till enskildas förhållanden till försäkringsanstalt, torde den av konstitutionsutskottet 1902 framhållna synpunkten, att försäkringsanstalterna böra vara underkastade största möjliga publicitet, härigenom ej trädas för nära.

Departementschefen har ansett att berörda bestämmelser för sparbanksinspektionen och försäkringsinspektionen böra upptagas i anslutning till stadgandena rörande bank- och fondinspektionens handlingar.

Dessa bestämmelser hava i förevarande proposition föreslagits skola undergå vissa jämkningar i huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreslagits i 1912 och 1927 års betänkanden. Departementschefen har därvid åberopat, vad bankspektionen vid skilda tillfällen framhållit, därvid bland annat understrukits vikten av att jämväl skriftväxlingen mellan inspektionen och de allmänna ombuden komme att inbegripas under sekretessen. Såvitt sparbanksinspektionen anginge vore motsvarande skriftväxling, enligt vad departementschefen erfarit, av än större betydelse för fullgörande av dess uppgift och behovet av skydd för samma skriftväxling följaktligen särskilt trängande. Försäkringsinspektionen hade för sitt vidkommande påpekat betydelsen av att berättelser från de av inspektionen utsedda revisorerna icke bleve föremål för offentlighet samt jämväl i övrigt framhållit angelägenheten av att upplysningar om enskildas förhållanden icke finge inhämtas ur försäkringsinspektionens handlingar överhuvud taget.

Den i § 86 regeringsformen uttalade och i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen närmare utvecklade regeln om allmänna handlingars tillgänglighet för en var med rätt att utgiva dem i tryck är en av grundvalarna för den svenska statsförfattningen. Den anknyter till en i svensk rätts- och statsåskådning djupt rotad uppfattning därom, att förvaltningens verksamhet bör i möjligaste mån utföras i offentlighetens fulla ljus. Det råder icke mer än en mening därom, att denna offentlighet, varunder hela vår statsförvaltning under mer än ett århundrade arbetat, kraftigt befordrat vårt samhällslivs sundhet och lugna utveckling.

Ur nu anförda synpunkter måste en utvidgning av sekretessbestämmelserna i fråga om handlingar för ämbetsverk, som ha till uppgift att utöva kontroll

**Utskottets
yttrande.**

över vissa områden av det ekonomiska livet, vara ägnade att, icke minst under nuvarande förhållanden, framkalla betänksamhet. Såväl bankinspektionen som sparbanksinspektionen hava, särskilt på grund av den utveckling, samhällsförhållandena tagit under de senaste åren, en viktig uppgift att fylla, och det måste anses vara särskilt betydelsefullt för inspektionernas behöriga fullgörande av de dem åliggande skyldigheterna, att den offentliga kritiken kan erhålla material för bedömandet av ämbetsverkens åtgöranden genom tillgång till de hos inspektionerna förefintliga handlingarna. En utvidgning av sekretessbestämmelserna har befarats minska förutsättningarna för denna kritik. Önskvärdheten av att bankinspektörens verksamhet så långt är möjligt utövas i den offentliga kritikens ljus har vid olika tillfällen framhållits i riksdagen och senast vid 1924 års riksdag i en motion nr 219 i andra kammaren, där det erinrades om de stora skador, som uppstått därigenom, att till följd av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser »bankinspektionens verksamhet blivit helt undandragen allmänhetens och pressens övervakande blickar».

Med hänsyn härtill måste de nu föreslagna inskränkningarna i regeln om allmänna handlingars offentlighet från grundlagstiftarens sida mötas med tvekan, och särskilda skäl måste kunna anföras för införandet av dylika inskränkningar.

Därtill kommer, att 1921 års riksdag i en skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt, att Kungl. Maj:t måtte, i enlighet med vissa, av riksdagen angivna riktlinjer, föranstalta om en snar revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser. Den i anledning härav föranstaltade utredningen har, ehuru förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet utarbetats av sakkunnig och förelegat sedan början av 1927, ännu icke föranlett till framläggande av förslag till riksdagen i ämnet. Denna omständighet är ägnad att öka den tveksamhet, utskottet redan på förut angivna grunder måste hysa mot en ifrågasatt inskränkning i grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Under det utredning pågår beträffande förändringar på ett visst lagstiftningsområde, pläga icke, utan tvingande skäl, nya stadganden införas på sagda område. Ur nu anförda synpunkter avstyrkte konstitutionsutskottet vid 1921 års riksdag ett av Kungl. Maj:t framlagt förslag till viss utsträckning av undantagen från regeln om allmänna handlingars offentlighet (handlingar och protokoll i äktenskapsmål, mål om faderskap och underhållsskyldighet till barn utom äktenskap, mål om vårdnaden av barn samt mål om äktenskaplig börd, som vid underrätten handlagts inom stängda dörrar, samt vidare de vid statens järnvägar, tullverket och postverket förda anteckningar och journaler samt övriga handlingar angående vad där befordras och behandlas, i vad mån de angå enskildas affärsförhållanden). Utskottet anförde som skäl för sin ståndpunkt, att, innan den behövliga revisionen av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen ägt rum, några nya stadganden icke borde införas i denna paragraf, utan att verkligt tvingande skäl härför kunde förebringas; i annat fall skulle de brister i fråga om klarhet och följdriktighet, som vidlådde nämnda bestämmelser, komma att ytterligare ökas. Enligt utskottets mening före-

låge ej några tvingande motiv för det av Kungl. Maj:t föreslagna tillägget. Riksdagen biföll utskottets avstyrkande hemställan.

Vid 1924 och 1925 års riksdagar antogs emellertid ett nytt undantag från grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. I proposition till 1924 års riksdag föreslog Kungl. Maj:t, att handlingar, inkomna till myndighet, vilken hade att verkställa undersökning rörande monopolistiska företag och sammanlutningar, ävensom från sådan myndighet utgångna skrivelser eller där förda protokoll och anteckningar, icke finge utlämnas i andra fall än allmän lag eller författning stadgade. Konstitutionsutskottet tillstyrkte Kungl. Maj:ts förslag under framhållande att, om upplysningar rörande enskildas affärsförhållanden, som ställdes till det allmännas förfogande, saklöst kunde prisgivas åt offentligheten, oberäknelig skada därav skulle kunna följa ej blott för den enskilde näringsidkaren utan i vissa fall även för landets ekonomiska liv, i den mån det vore beroende av en oförsvagad konkurrenskraft i förhållande till utlandet. Utskottets tillstyrkande hemställan, att Kungl. Maj:ts förslag skulle antagas såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling, godkändes av 1924 års riksdag; vid 1925 års riksdag blev grundlagsändringen definitivt antagen.

Såsom torde inhämtas av vad ovan anförts om riksdagens behandling av förslag till ändringar av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen, som förevarit sedan antagandet av 1921 års riksdagsskrivelse om revision av sekretessbestämmelserna, har riksdagen allenast ansett sig kunna biträda sådana förslag, beträffande vilka det blivit klart ådagalagt, att tvingande skäl för undantagsbestämelsen kunde anföras. Enligt konstitutionsutskottets mening lär den nämnda riksdagsskrivelsen ej få anses utesluta möjligheten, att sådana ändringar företagas i § 2 4:o tryckfrihetsförordningen, som äro högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa.

Utskottet övergår här efter till att undersöka, huruvida sagda förutsättningar förefinnas beträffande det nu framlagda förslaget till ändring av tryckfrihetsförordningen.

De undantag från regeln om allmänna handlingars offentlighet, som funnos angivna i tryckfrihetsförordningen enligt dess ursprungliga lydelse, voro blott ett mindre antal. De nuvarande, jämförelsevis talrika undantagen hava sedermera småningom influtit. Av dessa förskriva sig de flesta från de senaste trettiofem åren. Dessa undantag äro icke uttryck för en ändrad uppfattning i fråga om offentlighetsprincipen, utan äro en följd av den utveckling, samhällslivet undergått efter förordningens tillkomst, och de alltjämt nya former, denna utveckling ikläder sig. I detta sammanhang anser sig konstitutionsutskottet böra erinra om den uppfattning, som beträffande offentlighetsprincipen hystes av de särskilda sakkunniga, som den 20 december 1912 avlämnade förslaget till ny tryckfrihetsförordning. De sakkunniga framhöllo, att man måste beakta, att, om offentlighetsprincipen skulle hänsynslöst tillämpas på förhållanden, vilka från början icke kunnat tagas i beräkning, detta uppenbart skulle dels lända det allmänna till men, som icke stode i rimlig proportion till fördelen av oinskränkt offentlighet, dels ock i vissa fall innebära kränk-

ning av berättigade enskilda intressen. I sitt yttrande över 1912 års sakkunnigebetänkande uttalade sig Publicistklubben i samma riktning. Klubben framhöll, att utvecklingen uppenbart lett till det stadium, där sekretessen förpassats till undantagsklass och offentligheten erkänts som regel över hela fältet; efter denna omvärdering vore det nödvändigt, att uppmärksamheten inriktades på, att man tillika toge vara på de värden, som uppenbart skulle förspillas, i den händelse offentlighetskravet dreves längre än som befunnas skäligt med hänsyn till ärendenas natur.

De undantag från principen om allmänna handlingars offentlighet, som under de senaste årtiondena införts särskilt på grund av att statens verksamhet utvidgats till områden, som förut varit mera hänvisade till det enskilda livet, hava, med hänsyn till motiven för deras införande, karakteriserats i 1921 års riksdags skrivelse om revision av sekretessbestämmelserna. Anledningarna till undantagen syntes nämligen riksdagen hava varit två. Dels hade det i vissa fall befunnits nödigt att, där staten hade att utöva viss affärsdrivande verksamhet, staten icke skulle gentemot enskilda affärsintressenter nödgas komma i ofördelaktig ställning genom att vara förbunden till att rörande sin affärsverksamhet offentliggöra vad varje enskild affärsman ägde ovillkorlig rätt att hålla hemligt beträffande sin. Dels hade man ansett erforderligt att medgiva skydd mot offentliggörande i ett flertal fall, då en enskild person av olika anledningar varit nödsakad att anlita medverkan av statsmyndigheter i angelägenheter av sådan natur, att han rörande rent privata förhållanden haft att meddela uppgifter, vilkas offentliggörande vare sig överhuvud taget eller före viss tidpunkt måst anses för honom menliga eller då staten i sådana angelägenheter haft anledning att av olika skäl från den enskilde infordra uppgifter av dylik natur. Som exempel på dylika fall erinrade riksdagen, bland annat, om bestämmelserna till skydd för offentliggörande av vissa handlingar rörande enskildas förhållanden till bank.

I motsats till vad som på åtskilliga håll göres gällande och som särskilt angavs som ett motiv i den ovannämnda motionen vid 1924 års riksdag, avse de nu gällande sekretessbestämmelserna icke på långt när alla av bankinspektionens handlingar. Undantagna från offentlighetsregeln äro endast de bankinspektionens ämbetsbrev, som äro avlätna till bank, och allenast dylika ämbetsbrev, i vad de röra enskildas förhållande till bank; jämställda med ifrågasvarande ämbetsbrev äro de handlingar, varå breven grundas och svarskrivelser å dessa brev, dock endast i vad de röra enskildas förhållanden till bank. De här ifrågasvarande undantagen från offentlighetsregeln äro uppenbarligen betingade av att enskilda personers affärsförhållanden icke utan vidare få prisgivas åt offentligheten, när staten ur det allmännas synpunkter finner sig nödsakad att införa en viss kontroll och tillsyn över bankverksamheten.

Det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget innebär för bankinspektionens del en utsträckning av sekretessbestämmelsen till samtliga handlingar, i vad de röra enskildas förhållanden till bank. Det i tryckfrihetsförordningen angivna undantaget skulle alltså icke längre vara begränsat enbart till ämbetsbrev, som

avlåtit till bank, de handlingar, varå desamma grunda sig, och svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev.

Från bankinspektionens sida har framhållits, att effektiviteten i bankinspektionens tillsynsverksamhet skulle ökas, om inspektionens samtliga handlingar, i vad de rörde enskildas förhållande till bank, bleve belagda med sekretess. Till bankinspektionen inkomma nämligen åtskilliga uppgifter, som röra enskildas förhållande till bank, utan att dessa grunda sig på något ämbetsbrev från bankinspektionen. Vidare föras hos bankinspektionen anteckningar över inspektionerna, vilka icke kunna göras så fullständiga som önskvärt är på grund av nuvarande bestämmelser. Upplägget å inspektionen av engagemangförteckningar ävensom förvarande därstädes av utdrag ur bankers böcker torde med hänsyn till de nuvarande bestämmelsernas avfattning icke vara möjligt.

Även om, såsom inom utskottet framhållits, det är särskilt angeläget, att den bankinspektionen åliggande kontrollverksamheten utföres genom personliga besök av inspektionstjänstemännen vid vederbörande banker, är det uppenbart, att en fortlöpande tillsyn av den vikt och betydelse, som bankinspektionens, kräver förande av omfattande skriftliga anteckningar, därest kontinuiteten i denna tillsynsverksamhet skall kunna upprätthållas. Det synes vara orimligt att fordra, att bankinspektionens tjänstemän allenast skola få lita till sitt minne i fråga om vad som förekommit vid inspektionerna på grund av att det saknas grundlagsbestämmelse om dessa anteckningars läggande under sekretess, i den mån de beröra enskildas förhållande till bank. Enligt konstitutionsutskottets mening är därför den av Kungl. Maj:t föreslagna bestämmelsen allenast en konsekvens av den nu gällande föreskriften i tryckfrihetsförordningen, vilken, enligt vad erfarenheten visat, är för snäv i fråga om beskrivningen på de handlingar, som skola vara belagda med sekretess.

Vad därefter beträffar tillsynsmyndighet över sparbanker synas samma skäl kunna anföras för införande av sekretessbestämmelse i avseende på sådan myndighets handlingar, i vad de angå enskildas förhållande till sparbanker, som här ovan anförts i fråga om dylika handlingar hos bankinspektionen.

Vad slutligen angår försäkringsinspektionen anser utskottet i likhet med departementschefen, att samma sekretessbestämmelser, som, enligt vad ovan sagts, böra gälla för bankinspektionens handlingar, även böra äga tillämpning i fråga om försäkringsinspektionens handlingar. Lagen om försäkringsrörelse stadgar förbud vid straffpåföljd att för allmänhet yppa, vad försäkringsinspektionen eller dess ombud vid granskning av försäkringsbolags rörelse erfarit angående enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Då bör även tryckfrihetsförordningen lämna de enskilda samma skydd. Försäkringsbolagen äro skyldiga att till inspektionen ingiva förteckning å deras agenter ävensom uppgifter om varje förändring härutinnan. Enär antagande och entledigande av agenter ofta äger rum på skäl, som icke böra bringas till offentlighetens kännedom, är det uppenbart, att dessa förteckningar och anmälningar, om de skola kunna innehålla erforderliga uppgifter, måste undantagas offentligheten. Vidare är att märka, att försäkringsinspektionen har att inhämta uppgifter angående försäkringsbolagens rörelse, såsom exempelvis beträffande

bolags återförsäkringskontrakt, vilka, om de komme till allmänhetens eller konkurrenternas kännedom, skulle kunna allvarligen skada vederbörande bolags affärsintressen. Därest icke ifrågavarande kontrakt bliva undantagna från offentligheten, anser sig försäkringsinspektionen förhindrad att skaffa sig skriftliga uppgifter därom och anser sig ej heller kunna föra anteckningar beträffande desamma.

Såsom framgår av vad ovan anförts är den av Kungl. Maj:t föreslagna utsträckningen av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser i princip en konsekvens av tidigare intagna och av riksdagen gång efter annan godkända ståndpunkter om beläggandet med sekretess av vissa handlingar, som beröra enskilda personers affärsförhållanden.

Konstitutionsutskottet anser sig till sist böra framhålla angelägenheten av att Kungl. Maj:t, i överensstämmelse med 1921 års riksdags skrivelse, för riksdagen snarast möjligt framlägger förslag till revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen med bifall till Kungl. Maj:ts förevarande proposition ville såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen.

§ 2.

4:o. I grund — — — som helst.

Vid föregående tillåtelse skola följande undantag ovägrligen iakttagas:

Att protokoll, — — — icke uppenbara.

Att ej — — — femtio riksdaler.

Att mobiliseringsplaner — — — skriften konfiskeras.

Att, där — — — skriften konfiskeras.

Att, då — — — sexton skillingar.

Att, i — — — femtio riksdaler.

Det skall — — — sexton skillingar.

Att protokoll — — — sexton skillingar.

Att ingen — — — sexton skillingar.

Att läkares — — — sexton skillingar.

Att handlingar — — — sexton skillingar.

Att till — — — sexton skillingar.

Att utdrag — — — femtio riksdaler.

Att till — — — trehundra riksdaler.

Att uppgifter — — — femtio riksdaler.

Att för — — — trehundra riksdaler.

Att följande handlingar, nämligen:

till tillsynsmyndighet över banker, sparbanker och försäkringsanstalter inkomna handlingar, därifrån utgångna skrivelser samt där förda protokoll och anteckningar, samtliga i vad de röra enskildas förhållanden till bank, sparbank eller försäkringsanstalt,

till tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet inkomna handlingar, därifrån utgångna skrivelser samt där förda protokoll och anteckningar, samtliga i vad de röra vederbörande yrkesutövares enskilda af-färer eller andra personers ekonomiska förhållanden,

icke må utlämnas, förrän femton år förflutit från handlingens datum, därest icke vederbörande tillsynsmyndighet för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt. Den häremot bryter, så ock den, som i tryck offentliggör dylik handling, vilken obehörigen utlämnats, böte femtio riksdaler.

Att ansökning — — — femtio riksdaler.

Att i — — — skriften konfiskeras.

Att av — — — skriften konfiskeras.

Att handlingar — — — skriften konfiskeras.

Att sådant, — — — själva huvudsaken.

I övrigt, — — — stadgat är.

Stockholm den 19 maj 1932.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: herrar *Reuterskiöld, Sävström, Thulin, David Bergström, greve Spens, G. W. Hansson, Sundberg, Vennerström*, Valfrid Eriksson, Ehrnberg, Åkerberg, Jansson i Edsbäcken, Persson i Trången, Lindmark*, Karlsson i Vadstena, Fast, Alströmer, Björck* i Kristianstad, *Brännberg** och *Sandwall**.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Reuterskiöld, Sundberg* och *Fast*, som ansett utskottets yttrande böra lyda på följande sätt:

Utskottet finner övertygande skäl vara anförda för den nyinrättade sparbanksinspektionens likställande med bankinspektionen och likaså för införandet av den restriktiva bestämmelse Kungl. Maj:t föreslagit beträffande till-

synsmyndighets rätt att, till fullgörande av sin kontrollskyldighet, i vissa fall bryta eljest stadgad sekretess.

Däremot anser utskottet inga avgörande skäl vara anförda för en utsträckning av sekretessreglerna även till Konungens Befallningshavande såsom lokal tillsynsmyndighet över sparbankerna, vilken hittills icke varit inbegripen under sagda regler, oaktat den varit enda tillsynsmyndighet över dessa. Konungens Befallningshavandes ställning som tillsynsmyndighet har icke genom den nyare lagstiftningen ökat i betydelse, utom snarare tvärtom i och med den centrala sparbanksinspektionens inrättande, och dess inspektionsverksamhet torde då ej heller behöva större sekretess än tidigare.

Beträffande härefter försäkringsinspektionens inordnande under här ifrågasvarande sekretessregler, finner sig utskottet böra vidhålla den avvisande ståndpunkt, som riksdagen tidigare intagit till denna fråga. Inga nya skäl synas utskottet vara anförda för sekretess i hithörande ämnen, varför utskottet i denna del avstyrker Kungl. Maj:ts proposition.

Propositionen avser emellertid även något annat och mera, då däri föreslås, att omfattningen av de handlingar beträffande bank-, sparbanks- och fondinspektionen, som skola vara underkastade sekretess, skulle väsentligt vidgas. Med hänsyn härtill vill utskottet anföra följande.

Den svenska tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip avser alla handlingar rörande »allmänna ärenden», varmed avses alla ärenden, vilka handläggas av offentlig myndighet såsom sådan, alldeles oavsett grunden för och syftet med dessa ärendens handläggning genom myndighet. Offentlighetens egen grund och eget syfte är allmänhetskontroll över själva handläggningen; en var anses här representera allmänheten utan hänsyn därtill att han möjligen själv kan hava helt andra syften, då han begär att få taga del av handlingar hos myndigheten. Offentlighetsprincipen har emellertid fått vika i sådana fall, då detta allmänna kontrollintresse erkänts komma i strid med något annat intresse, som lagen själv funnit äga större betydelse och vikt. Som ett sådant högre intresse har tryckfrihetsförordningen betraktat enskildas intresse av skydd mot offentliggörande av deras ekonomiska förhållanden.

Det är på grund härav, som redan nu tryckfrihetsförordningen föreskriver sekretess beträffande vissa bank- och fondinspektionens brev och handlingar eller delar av dessa. Men tryckfrihetsförordningen har härvid noga beaktat, att det allmänna kontrollintresset över myndigheten (här bank- och fondinspektionen) icke skall kunna helt åsidosättas och för den skall begränsat sekretessen till sådana handlingar, som, med utgångspunkt i en viss uppfattning angående sättet för och innebörden av inspektionens utförande, kunna antagas väsentligen hänföra sig till enskildas förhållanden, varemot övriga handlingar, även om de beröra enskilda, icke inbegripits under sekretessreglerna.

Kungl. Maj:ts förslag betyder nu, att sekretessen praktiskt taget skulle utsträckas till *alla* inspektionens handlingar. Detta kan innebära antingen att antydda utgångspunkt i en viss uppfattning av inspektionens avsedda verk-

samhet ändras, eller att en omvärdering sker av förhållandet mellan allmänintresset och de enskildas intressen.

Utskottet kan icke i någotdera fallet finna ändringens behövlighet eller lämplighet styrkt. Skulle utgångspunkten ändras, innebär detta, att inspektionens tyngdpunkt förflyttas från det personliga och muntliga förfarandet vid besök å platsen till ett skriftligt, på studiet av ämbetsakter, register och andra expeditionshandlingar grundat ämbetsmannaförfarande, men utskottet har icke kunnat finna, att någon sådan förändring av utgångspunkten blivit genom ändrade författningar rörande inspektionen ens ifrågasatt, utan här föreligger intet annat än vederbörande inspektioners egna ansträngningar att införa sin verksamhet på dylika linjer. Så länge dessa ansträngningar icke åstadkommit nya, av Kungl. Maj:t och riksdagen godtagna riktlinjer för inspektionen, saknas anledning att ändra tryckfrihetsförordningen med hänsyn till nu antydda förhållanden.

Ej heller finner utskottet att några skäl anförts för en omvärdering av nu stadgat förhållande mellan allmänt och enskilt intresse i fråga om inspektionshandlingars offentlighet eller sekretess. Utskottet anser det fortfarande vara angeläget, att icke heller bank- och fondinspektionens verksamhet undandrages offentlighetskontrollen, såsom i stort sett skulle eller kunde ske, om Kungl. Maj:ts förslag bifölles. Det är visserligen riktigt, att ett sådant undandragande icke bleve i lagen föreskrivet, men det bleve dock lagt i inspektionens egen hand att avgöra, om och när de enligt nu gällande lag offentliga handlingarna skulle helt eller delvis underkastas sekretess, och en dylik maktbefogenhet borde, ehuru icke alldeles främmande för lagen, principiellt utövas endast under konstitutionellt ansvar. Inspektionsmyndigheten har emellertid redan en självständig makt att pröva sekretessfrågor, men väl att märka endast beträffande vissa, noggrant angivna handlingar, icke beträffande alla hos myndigheten förefintliga handlingar, såsom fallet skulle bli vid bifall till propositionen.

Konstitutionsutskottet anser sig till sist böra framhålla, att tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser såväl formellt som reellt äro i behov av en revision. Den katalog över undantag från offentlighetsregeln, som nu förekommer i tryckfrihetsförordningen, är både otymplig och bristfällig, och de däri upptagna sekretessbestämmelserna sakna önskvärd enhetlighet och fast principiell grund. Riksdagen har också 1921 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt om en revision av dessa bestämmelser. Det förslag, som i anledning härav upprättats och förelegat färdigt redan i början av år 1927, har icke föranlett framläggande av förslag till riksdagen i ämnet. Utskottet förutsätter emellertid, att Kungl. Maj:t alltjämt har frågan om en sådan revision under övervägande och finner på grund härav icke anledning för närvarande hemställa om någon åtgärd från Kungl. Maj:ts sida i denna fråga.

Utskottet finner sig därför böra hemställa,

att riksdagen, med förklarande att Kungl. Maj:ts proposition nr 196 icke kunnat oförändrad bifallas, ville såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

F ö r s l a g
till
ändrad lydelse av § 2 4:o tryckfrihetsförordningen.
§ 2.

4:o. I grund — — — som helst.

Vid föregående tillåtelse skola följande undantag ovägenligen iakttagas:

Att protokoll, — — — icke uppenbara.

Att ej — — — femtio riksdaler.

Att mobiliseringsplaner — — — skriften konfiskeras.

Att, där — — — skriften konfiskeras.

Att, då — — — sexton skillingar.

Att, i — — — femtio riksdaler.

Det skall — — — sexton skillingar.

Att protokoll — — — sexton skillingar.

Att ingen — — — sexton skillingar.

Att läkares — — — sexton skillingar.

Att handlingar — — — sexton skillingar.

Att till — — — sexton skillingar.

Att utdrag — — — femtio riksdaler.

Att till — — — trehundra riksdaler.

Att uppgifter — — — femtio riksdaler.

Att för — — — trehundra riksdaler.

Att följande brev och handlingar, nämligen:

från bankinspektionen *eller sparbanksinspektionen* till bank *eller sparbank eller allmänna ombud för inspektionen i orterna* avlätna ämbetsbrev, de handlingar, varå desamma grundas, och svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev, samtliga i vad de röra enskildas förhållanden till bank *eller sparbank*,

från tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet till vederbörande yrkesutöware avlätna ämbetsbrev, de handlingar, varå desamma grundas, och svarsskrivelser å sådana ämbetsbrev, samtliga i vad de röra sagda yrkesutöwares enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden,

icke må utlämnas, förrän femton år från brevets eller handlingens datum förflutit, *därest icke vederbörande tillsynsmyndighet för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt*. Den häremot bryter, så ock den, som i tryck offentliggör dylik handling, vilken obehörigen utlämnats, böte femtio riksdaler.

Att ansökning — — — femtio riksdaler.

Att i — — — skriften konfiskeras.

Att av — — — skriften konfiskeras.

Att handlingar — — — skriften konfiskeras.

Att sådant — — — själva huvudsaken.

I övrigt — — — stadgat är.