

Nr 37.

Ankom till riksdagens kansli den 20 maj 1936 kl. 6 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen ävensom i ämnet väckta motioner.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna den 13 mars 1936 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 140, däri Kungl. Maj:t till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt nedan intagna förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för propositionen, får utskottet hänvisa till det vid densamma fogade utdraget av statsrådsprotokollet över justitiedepartementensärenden den 6 mars 1936.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehåft de i anledning av propositionen väckta likalydande motionerna nr 371 i första kammaren av herr *Fredrik Ström m. fl.* och nr 719 i andra kammaren av herr *Ossbahr m. fl.*, vari hemställes, att riksdagen *antingen* ville vidtaga i motionerna närmare angivna ändringar i propositionens förslag *eller*, därest detta icke nu läte sig göra, i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte till kommande riksdag framlägga förslag av dylikt innehåll.

Beträffande motiveringen för motionerna får utskottet hänvisa till desamma.

H i s t o r i k. I § 86 regeringsformen, där tryckfriheten definieras och fastslås, upptages också det sedan lagens tillkomst väsentligen orubbade stadgandet, att, med vissa undantag, alla handlingar och protokoll i vad mål som helst ovillkorligen må genom trycket kunna utgivas. I anslutning härtill utvecklas i § 2 mom. 4 tryckfrihetsförordningen reglerna om allmänna handlingars offentlighet. I första hand karakteriseras där närmare de handlingar vilka det skall vara envar tillåtet att i allmänt tryck utgiva. Vidare föreskrives, för att effektuera tryckningsrätten, en rätt för den enskilde att av vederbörande tjänsteman utbekomma alla dylika handlingar. Från regeln om rätt att trycka och utbekomma allmänna handlingar gällde redan från början vissa i sistnämnda lagrum uppräknade undantag. Först 1897 infördes i tryckfrihetsförordningen ett nytt undantag, nämligen till skydd för försvarshemligheter. Sedermera har under 1900-talet efter hand införts nya undan-

tag från offentlighetsprincipen, huvudsakligen för att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden från att blottställas vid statens ingripande på de sociala och ekonomiska områdena eller för att skydda statens intresse vid ekonomiska mellanhavanden med enskilda.

En allmän revision av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet har sedan länge varit ifrågasatt. Reformkraven hava föranletts av den oklarhet och inkonsekvens, som i flera hänseenden ansetts vidlåda bestämmelserna. Bland annat har ovisshet rått i frågan huruvida tryckfrihetsförordningens bestämmelser avsåge icke blott statliga utan även kommunala handlingar. Vidare hava sekretessbestämmelserna befunnits heterogena och ofullständiga.

År 1912 framlade tillsatta kommitterade förslag till helt ny tryckfrihetslag, avsedd att ersätta tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. av förslaget behandlades allmänna handlingars offentlighet. Kommunala handlingar samt allmänna av Konungen stadfästade inrättnings- och stiftelsers handlingar skulle enligt förslaget i princip bliva offentliga på samma sätt som statliga myndigheters handlingar. Åtskilliga nya undantag från offentlighetsprincipen uppställdes utöver de då i tryckfrihetsförordningen inskrivna. Vissa av dessa sekretessbestämmelser hava legat till grund för senare genomförda ändringar i tryckfrihetsförordningen.

Riksdagen anhöll år 1921 i skrivelse (nr 315) till Kungl. Maj:t om föranstaltande genom Kungl. Maj:ts försorg om en snar revision av tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser i enlighet med vissa i skrivelsen angivna riktlinjer. Härefter tillkallades år 1924 sakkunnig att inom justitiedepartementet verkställa utredning och avgiva förslag i fråga om ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet. Sedermera anhöll riksdagen år 1925 i skrivelse (nr 312) om utredning och förslag till bl. a. sådana ändringar i tryckfrihetsförordningen, varigenom, med erforderliga undantag, kommunala handlingars offentlighet bleve tydligt lagfäst samt om övervägande, i vad mån publicitet borde tilläggas vissa allmänna inrättnings- och stiftelsers handlingar. Denna skrivelse överlämnades till den sakkunnige att tagas under övervägande vid utredningsarbetet. Den sakkunnige avgav år 1927 utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet (statens off. utredningar 1927: 2). Förslaget innebar en både ur materiell och formell synpunkt genomgripande omdaning av gällande bestämmelser på området. Ämnet föreslogs skola regleras inom ramen av tryckfrihetsförordningens § 2. Liksom i 1912 års förslag upptogs uttryckliga stadganden därom, att kommunala handlingar i princip skulle vara offentliga. Beträffande vissa privata rättssubjekt skulle Kungl. Maj:t äga förordna om offentlighetsregelns tillämpning. De i förslaget uppställda undantagen från offentlighetsregeln gingo i vissa hänseenden längre än som avsetts i 1912 års förslag. Beträffande en detaljfråga lades förslaget till grund för proposition till 1932 års riksdag.

Sedermera uppdrogs år 1933 åt tre sakkunniga att inom justitiedepartementet biträda vid fortsatt utredning av frågan om allmänna handlingars

offentlighet. De sakkunniga avgåvo år 1935 förslag till författningsändringar i ämnet jämte motiv till desamma (statens off. utredningar 1935: 5). Förslaget bygger på 1927 års utredning. Liksom i 1912 och 1927 års förslag upptogs även här föreskrifter om kommunala handlingars principiella likställighet med statliga. Däremot föreslogos inga regler rörande enskilda rättssubjekts handlingar. Med avseende å undantagen från offentlighetsregeln föreslogo de sakkunniga, att dessa undantag skulle utbrytas till en särskild lag utan grundlags karaktär; i tryckfrihetsförordningen skulle enligt förslaget allenast mera allmänt angivas de förutsättningar under vilka inskränkning i offentlighetsprincipen finge stadgas i den särskilda lagen. Det framlagda förslaget till denna lag innebar en genomgripande revision av sekretessreglerna, vilkas omfattning ej oväsentligt utökades i förhållande till gällande rätt. Slutligen föreslogo de sakkunniga införandet av ett administrativt besvärsinstitut i fall då handlingens utlämnande vägrats.

Propositionen. Sakkunnigförslaget av år 1935 har lagts till grund för den föreliggande propositionen. Denna innefattar endast förslag till grundlagsändringar att nu antagas såsom vilande; förslag till sekretesslag framlägges ej till antagande men är jämte motiv fogat som bilaga till propositionen. I grundlagsförslaget fasthålls vid den gällande principen om allmänna handlingars offentlighet. Allmänna handlingar karakteriseras såsom sådana, vilka inkommit till eller upprättats hos stats- eller kommunalmyndighet. Bestämmelsen att handlingarna skola röra allmänna ärenden har såsom överflödigt eller vilseledande icke ansetts böra upptagas. Gällande tryckfrihetsförordnings uppräknings av de myndigheter vilkas handlingar skola vara offentliga har i propositionen ersatts med begreppen stats- och kommunalmyndigheter, varjämte en särskild definition på dessa givits. Propositionen bygger alltså på uppfattningen, att offentlighetsregeln för kommunala handlingar i princip bör upprätthållas i samma utsträckning som för statliga. Departementschefen framhåller emellertid att det föreligger ett vidsträckt behov av sekretess för kommunala handlingar, ej minst rörande kommunernas ekonomiska förhållanden. Detta sekretessbehov synes emellertid departementschefen liksom andra sådana böra tillgodoses genom specificerade undantag från offentlighetsregeln, vilka i stort sett borde kunna göras gemensamma för statliga och kommunala handlingar.

Sekretessreglerna föreslås utbrutna till särskild av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag. I tryckfrihetsförordningen skall enligt förslaget upptagas bestämmelse därom att i rätten att utbekomma allmänna handlingar skola allenast gälla de inskränkningar vilka påkallas av vissa mera allmänt angivna intressen; och skola i den särskilda lagen noga angivas de fall, då handlingar enligt de i tryckfrihetsförordningen stadgade grunderna skola hemlighållas. Den särskilda lagen är avsedd att upptaga förbud endast mot handlingars utlämnande från statligt eller kommunalt organ, ej förbud mot deras utgivande i tryck, vilket skall givas i själva tryckfrihetsförordningen. Där förbud gäller mot utlämnande av allmän handling, skall densamma näm-

ligen enligt ett föreslaget stadgande i tryckfrihetsförordningen ej heller få utgivna i tryck.

I fråga om formerna för handlingars utlämnande ansluter sig propositionen med vissa jämkningar till gällande rätt. Framställning om handlingsutbekommande skall enligt förslaget i allmänhet prövas av den myndighet hos vilken handlingen finnes. Härutöver upptages i propositionen förslag om införande av en administrativ besvärsmätt vid vägran att utlämna handling. Kommunala organ skall dessutom äga klaga över Konungens befallningshavandes eller magistrats beslut att bifalla talan mot det kommunala organets beslut att vägra handlingars utlämnande.

Något förslag rörande privata rättssubjekts handlingar framlägges ej. Frågan härom bör enligt departementschefen regleras utom grundlagen.

Utskottet. Utskottet vill liksom departementschefen ansluta sig till den uppfattning som legat till grund för de företagna utredningarna i ämnet, att regeln om allmänna handlingars offentlighet är en hörnsten i vår tryckfrihetsrätt. Såsom departementschefen framhållit torde denna regel vara en icke oväsentlig garanti närmast för administrationens oväld men även för den medborgerliga friheten och samhällslivets lugna utveckling överhuvud. Propositionen syftar ej heller att göra någon ändring i principen om allmänna handlingars offentlighet, vilken princip, enligt vad i propositionen uttalats, bör bestämt upprätthållas. Propositionens syfte kan sägas vara att anpassa tillämpningen av denna princip efter nutida förhållanden.

Det framlagda reformförslaget är resultatet av ett långvarigt och vidlyftigt utredningsarbete som verkställdes på riksdagens begäran. Såsom förut omtalats begärde nämligen riksdagen redan år 1921, att Kungl. Maj:t skulle föranstalta om en revision av de bestämmelser rörande undantag från offentlighetsregeln, vilka upptagas i tryckfrihetsförordningen; och år 1925 begärde riksdagen förslag om sådana ändringar i denna grundlag, varigenom bland annat kommunala handlingars offentlighet, med erforderliga undantag, skulle tydligt lagfästas.

Sedan utredning i anledning av dessa riksdagens skrivelser verkställdes genom en tillkallad sakkunnig (professor Nils Herlitz) har det av honom år 1927 framlagda förslaget överarbetats av år 1933 tillkallade sakkunniga (Herlitz, talmannen Aug. Sävström och fil. dr Sigurd Hansson). Deras år 1935 framlagda förslag — som varit föremål för yttrande från ett synnerligen stort antal myndigheter och korporationer samt därvid med få undantag helt eller i det väsentliga tillstyrkts — har lagts till grund för propositionen, där de sakkunnigas förslag till grundlagstext upptagits med mindre, oftast av yttrandena över förslaget föranledda jämkningar.

Det måste enligt utskottets mening hälsas med tillfredsställelse att den föreliggande reformfrågan nu synes mogen för en lösning. Det framlagda förslaget överensstämmer väsentligen med de riktlinjer som riksdagen i sina nämnda skrivelser angivit.

Förslaget innebär sålunda främst att kommunala handlingars offentlighet

blir uttryckligen fastställd. Såsom antytts är det föremål för delade meningar huruvida och i vad mån dylika handlingar äro underkastade tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Domstolarnas rättstillämpning har icke lämnat säger vägledning och i lagstiftningen har man undvikit att taga standpunkt till frågan. Den rådande osäkerheten på detta område återspeglas i växlande praxis inom kommunerna. Det synes angeläget att denna osäkerhet häves.

En reform på området torde såsom i propositionen föreslagits böra genomföras så att kommunala handlingar i princip jämsställas med statliga. Därigenom skulle, som riksdagen framhöll år 1925, de vid tryckfrihetsförordningens tillkomst omfattade grundtankarna komma att tillämpas på nu rådande förhållanden. Departementschefen erinrar därom, att de samhälleliga uppgifterna numera åvila kommunerna i en utsträckning som gör de enskilda medborgarna beroende av den kommunala förvaltningen i icke mindre grad än av den statliga, och att de skäl som ligga till grund för offentlighetsprincipen på det statliga området därför synas numera i lika mån vara giltiga beträffande det kommunala. Utskottet kan ansluta sig härtill.

I de över 1935 års förslag avgivna yttrandena har från ett par håll ifrågasatts, att kommunala handlingar rörande kommunernas ekonomiska förvaltning i en eller annan form skulle generellt undantagas från offentligheten. Stadsfullmäktige i Stockholm hava föreslagit en dylik anordning, i det de anse att i tryckfrihetsförordningen borde införas en bestämmelse av innebörd, att i de kommunala nämndernas ekonomiska förvaltningsärenden liksom i beredningsärenden, kommunen skulle kunna vägra utlämnande av handling, där detta betingades av kommunens ekonomiska intresse eller vore påkallat till skydd för enskildas förhållanden, såsom exempelvis i kommunens enskilda disciplinära ärenden; obefogad sekretess skulle motverkas därigenom att giltigheten av de skäl som låge till grund för vägran kunde prövas i den administrativa besvärsväg, vilken i 1935 års betänkande liksom nu i propositionen föreslagits. Det förslag som sålunda av Stockholms stadsfullmäktige framförts har upptagits i de föreliggande motionerna. Utskottet delar emellertid den uppfattning som ligger till grund för propositionen, att en ordning varigenom kommunernas handlingar i ekonomiska ärenden generellt undantoges från offentligheten vore principiellt och praktiskt oriktig. Medborgarna hava icke minst på detta område ett berättigat intresse av att äga i möjligaste mån fri tillgång till kommunernas handlingar. Allmänhetens kontroll torde här vara av icke ringa värde och det synes i längden endast vara till gagn för den kommunala förvaltningen att underkastas offentlighetens ljus. Å andra sidan förefinnes otvivelaktigt ett stort behov av sekretess för vissa kommunala handlingar på det ekonomiska området, men detta behov, som synes fullkomligt motsvara behovet av sekretess för statliga handlingar på samma område, synes på sätt i propositionen föreslagits böra tillgodoses genom specificerade undantag från offentlighetsregeln, vilka emellertid torde böra göras ganska omfattande.

Det må anmärkas att den i propositionen föreslagna karakteristiken av

allmänna handlingar i sak väsentligen innebär den skillnaden i förhållande till gällande rätt, att alla kommunala handlingar otvetydigt komma att falla in under begreppet. Detta har ernåtts dels genom att uttryckligen nämna kommunalmyndighets handlingar och närmare definiera vad med kommunalmyndighet i detta sammanhang skall förstås, dels ock genom att borttaga den i gällande rätt upptagna bestämningen att handlingarna skola röra allmänna ärenden — angelägenheter i kommunernas ekonomiska förvaltning skulle nämligen, enligt en i doktrinen framkommen uppfattning, icke vara att anse som allmänna ärenden.

Jämte fastställandet av kommunala handlingars offentlighet i princip har propositionen till huvudändamål att reglera bestämmelserna om undantag från offentligheten vad angår såväl statliga som kommunala handlingar. Av de nu gällande undantagen kvarstår en grupp väsentligen oförändrad sedan tryckfrihetsförordningens tillkomst. Denna grupp, vilken omfattar bland annat undantagen angående statsrådsprotokoll, ministeriella handlingar och kyrkoböcker men därjämte en del undantag som icke längre hava praktisk betydelse, kan betecknas som föråldrad och därför i behov av revidering. En andra grupp av undantagsbestämmelser har tillkommit under de senaste 40 åren. Dessa undantag avse skydd för försvarshemligheter samt för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ävensom för statens intresse vid ekonomiska mellanhavanden med enskilda. Då sistnämnda undantag emellertid tillkommit vid skilda tidpunkter utan enhetlig plan, ofta i direkt samband med särskilda lagstiftningsåtgärder på de sociala och ekonomiska områdena, har uppstått en bristande överensstämmelse mellan dessa regler inbördes. Framför allt bör emellertid härvid framhållas att med avseende å många slag av allmänna handlingar undantag från offentlighetsprincipen icke alls gjorts ehuru lika starka skäl synas tala därför som beträffande andra slag av handlingar för vilka sekretess stadgats. Överhuvud måste statens och kommunernas alltmera vidgade verksamhet, som trängt in på områden vilka förut varit förbehållna de enskilda, föranleda betydligt flera undantag från offentlighetsregeln än tidigare. En allmän revision av sekretessreglerna är sålunda synnerligen av behovet påkallad.

Vid en dylik revision torde, såsom i propositionen föreslagits, den närmare specificeringen av undantagen från offentlighetsgrundsatsen böra utbrytas till en särskild lag utan grundlags karaktär. De härför anförda skälen synas tungt vägande. Det vore oformligt att belasta grundlagen med den mängd detaljföreskrifter som sekretesskatalogen måste innehålla. Vidare torde man med den utveckling av statens och kommunernas verksamhet som nutildags äger rum få förutsätta en fortgående utbyggnad av sekretessreglerna som skulle föranleda täta grundlagsändringar om dessa regler fortfarande skulle innefattas i tryckfrihetsförordningen. Framför allt skulle ett bibehållande av grundlagsformen vara olämpligt ur den synpunkten att nya sekretessregler ej sällan behöva införas utan uppskov. I flera fall har inträffat, att ett sekretesskydd som allmänt erkänts motiverat i anledning av ny lagstiftning på det sociala eller ekonomiska området icke kunnat beredas

samtidigt med lagstiftningens genomförande. Emellanåt har detta medfört att sekretess upprätthållits vid sidan av grundlagen. Det har även inträffat att man uppskjutit en reforms genomförande i avbidan på ikraftträdande av grundlagsändring, varigenom ett av reformen föranlett sekretessbehov tillgodosetts.

Den föreslagna utbrytningen synes ej heller vara ägnad att ingiva några konstitutionella betänkligheter. Enligt propositionen skola i tryckfrihetsförordningen utsättas de allmänna principerna för sekretessens omfattning: i offentligheten skola gälla de inskränkningar som påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, eller för brotts förekommande och beivrande, eller till behörigt skydd för statens och menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda, eller av hänsyn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse, eller av andra lika viktiga skäl. I den särskilda av Konungen och riksdagen samfällt stiftade sekretesslagen skola noga angivas de fall, då allmänna handlingar enligt de i tryckfrihetsförordningen bestämda grunderna skola hemlighållas. Alla sekretessbestämmelser skola alltså sammanhållas i den särskilda lagen, vilken skall höra till konstitutionsutskottets verksamhetsområde. Vid nämnda förhållanden torde garanti finnas för att inskränkningar i offentligheten icke komma att företagas utan sorgfällig prövning av deras behövlighet och överensstämmelse med de principer som ligga till grund för sekretesslagen. Det bör för övrigt såsom departementschefen framhållit icke förbises, att om än principen om allmänna handlingars offentlighet är en synnerligen viktig beståndsdel av tryckfriheten, många andra lika viktiga medborgerliga rättigheter finnas, beträffande vilka grundlagsbestämmelserna, i den mån sådana över huvud förekomma, kunna i allmän lag modifieras till sin faktiska räckvidd.

Uti de i anledning av propositionen väckta motionerna har, i överensstämmelse med stadsfullmäktiges i Stockholm yttrande över 1935 års betänkande, framhållits, att sekretessens reglering i särskild lag i realiteten innebure att offentlighetsgrundsatsen upphörde att vara grundlagsfäst, samt i samband därmed föreslagits, att den i motionerna förordade regleringen av frågan om kommunala handlingars offentlighet och sekretess i ekonomiska förvaltningsärenden och beredningsärenden skulle intagas i grundlagen. Utskottet kan, såsom av det ovan sagda framgår, icke biträda ett dylikt förslag och finner detsamma så mycket mindre värt beaktande som det icke synes vara föranlett av omsorg om offentlighetsprincipens upprätthållande utan snarare av önskan att bereda grundlagsskydd för sekretessen på det kommunala området.

Departementschefen finner det av sakkunniga år 1935 framlagda förslaget till sekretesslag hava på ett i huvudsak lyckligt sätt löst frågan om sekretessens avvägning på olika områden. Förslaget har inom justitiedepartementet överarbetats med särskild hänsyn till vad i yttrandena över detsamma framkommit, och det sålunda färdigställda departementsförslaget, till vars detaljer departementschefen icke tagit slutlig ståndpunkt, har jämte motiv,

enligt vad förut nämnts, fogats såsom bilaga till propositionen. Utskottet har tagit del av departementsförslaget men har icke ansett sig nu böra taga ställning till dess särskilda bestämmelser. Därest grundlagsändringsförslag i ämnet nu antages såsom vilande, lärer proposition med förslag till sekretesslag vara att förvänta till nästa års riksdag, då grundlagsändringsförslaget skall definitivt prövas.

Departementsförslaget till sekretesslag innebär en systematisering av de gällande sekretessreglerna samt införande av ett icke obetydligt antal nya sådana. De flesta av dessa äga emellertid direkt samband med den utvidgning som under senare tid ägt rum i fråga om statens sociala och ekonomiska verksamhet och strida därför icke mot de principer som hittills gällt för gränsdragningen mellan offentligt och hemligt. De nya undantagen innebära sålunda i huvudsak endast en tillämpning av tryckfrihetsförordningens principiella ståndpunkt på nu rådande förhållanden. De föreslagna sekretessreglernas konstruktion överensstämmer med vad som redan förekommer i tryckfrihetsförordningen. I regel föreslås direkta förbud mot utlämnande av vissa slag av handlingar, oftast dock med möjlighet att utlämna under vissa villkor.

Bland statliga handlingar, vilka nu icke alls åtnjuta sekretesskydd men genom departementsförslaget skulle erhålla sådant, må — i syfte att giva en föreställning om sekretesslagens innebörd och angelägenheten av att nu genomföra de föreslagna grundlagsändringarna — anmärkas följande beträffande vilka behovet synes särskilt framträdande: handlingar rörande den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen, polishandlingar, domstolsprotokoll i sådana mål rörande sedlighetssårande förbrytelser, utpressning eller omtydligförklaring vilka handlagts inom stängda dörrar, militärt straffregister, fångvårdshandlingar rörande enskilda, handlingar vid statens sinnessjukhus eller i interneringsärenden rörande sinnessjukas förhållanden, handlingar rörande statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å näringslivet såvitt de röra enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden, statens kommunikationsverks handlingar angående enskildas anlåtande av samfärdsmedlet och tullverkets handlingar rörande varor som vid verket behandlas. De nu uppräknade handlingarna falla såsom statliga otvetydigt under offentlighetsregeln. I den mån sådana handlingar icke desto mindre för närvarande i något fall hemlighållas sker det i strid mot grundlagen. Det har framhållits, att den nuvarande bristen på sekretessbestämmelser lett till ett visst åsidosättande eller kringgående av grundlagens föreskrifter, vilket måste verka menligt för dess helgd. Utskottet vill instämma häri.

Vidare må anmärkas att sekretessmöjligheten vid statens affärstransaktioner enligt departementsförslaget skulle åtskilligt utvidgas. Att ett verkligt behov av en viss utvidgning i detta hänseende föreligger synes otvivelaktigt. Av vikt synes ock vara att i viss utsträckning öka sekretesskyddet för enskildas ekonomiska förhållanden i taxerings- och andra beskattningsären-

den. Enligt departementsförslaget skola alla uppgifter till ledning för taxering eller eljest för beräkning av skatt eller allmän avgift erhålla skydd, beträffande allmänna taxeringen sålunda ej blott som nu självdeklarationer och bankuppgifter rörande ränta och inestående medel utan även uppgifter om utdelning från bolag, arbetsgivares uppgifter om utbetalt lön m. m. Genom utbrytningen till särskild lag finnes även möjlighet att, om så skulle befinnas önskvärdt, utan grundlagsändring besluta skydd för taxeringsresultaten, helt eller endast delvis, t. ex. såvitt angår förmögenhetens storlek.

Dessutom beredes enligt sekretesslagförslaget ett vidsträckt skydd för kommunala handlingar. Dessa ha måhända hittills oftast undandragits offentligheten i den mån vederbörande funnit lämpligt, vilket faktiskt möjliggjorts på grund av osäkerheten om och i vad mån handlingarna fallit under tryckfrihetsförordningens föreskrifter. Genom den ifrågavarande reformen skulle emellertid sekretessen uttryckligen regleras för de fall då behov därav verkligen föreligger. Sekretessbehovet tillgodoses enligt förslaget såväl vad angår kommunernas ekonomiska angelägenheter som beträffande enskildas personliga förhållanden i sociala ärenden, d. v. s. sådana rörande sjukvård, fattigvård, barnavård etc.

Det i propositionen föreslagna administrativa besvärsinstitutet finner utskottet vara ändamålsenligt. För närvarande torde icke finnas annan möjlighet att erhålla rättelse, då handlingar utlämnade vägrats, än att beivra detta som tjänstefel eller möjligen att i process mot vederbörande yrka åläggande att utgiva handlingen. Det är emellertid, såsom departementschefen betonat, besvärande för allmänheten att icke i annan ordning kunna erhålla rättelse, och det är obilligt mot ämbets- och tjänstemän att frågan om riktigheten av deras åtgärder ovillkorligen skall taga formen av en straffrättslig talan. Den allmänna tillfredsställelsen med vilken förslaget om en administrativ besvärsrätt mottagits av de i ärendet hörda myndigheterna och korporationerna bär också vittne om att densamma skulle fylla ett redan känt behov. Det kan i detta sammanhang förtjäna understrykas, att införande av den föreslagna besvärsrätten icke utesluter ansvarstalan mot tjänsteman, som obehörigen vägrat utlämna handling, därest denna vägran anses vara av beskaffenhet att förtjäna straff. Vad angår utformningen av besvärsinstitutet må framhållas, att i den mån talan fullföljes från underordnade administrativa myndigheter hos Konungen i statsdepartementen, besvär skola avgöras av regeringsrätten.

Utskottet har intet att invända mot att frågan om offentlighet för vissa privata rättssubjekts handlingar icke upptagits i nu förevarande sammanhang. Såsom departementschefen framhållit kan en tillfredsställande lösning härav säkerligen icke vinnas genom allmänna bestämmelser. I detta ämne kunna utom grundlagens ram meddelas föreskrifter av det innehåll och i den form som motsvarar behovet i varje särskilt fall. Utskottet finner det emellertid av vikt att, på sätt departementschefen uttalat, behovet av bestämmelser rörande stiftelsers och andra privata rättssubjekts handlingar vid förekommande tillfällen uppmärksammas.

Vid den närmare granskningen av det i propositionen framlagda grundlagsändringsförslaget har utskottet endast funnit anledning till ett par detaljerinringar.

Det har syns riktigast att konstitutionsutskottet erhåller självständig initiativrätt i fråga om sekretesslagen, då denna skall innefatta ett ämne som utbrutits ur grundlagen. Bestämmelser om utskottets befattning med sekretesslagen hava därför införts i 1 mom. av § 38 riksdagsordningen i stället för i 2 mom.

Beträffande tryckfrihetsförordningen § 2 hava i 1 mom. vidtagits ett par redaktionella jämkningar i förtydligande syfte. Vid angivande i 2 mom. av de omständigheter som skola medföra sekretess hava de i propositionen föreslagna orden »eller av andra lika viktiga skäl» syns böra utgå, då de icke lära vara behövliga med hänsyn till omfattningen av de i övrigt härutinnan föreslagna grundlagsbestämmelserna. I 3 mom. har den föreslagna föreskriften att handling skall utlämnas genast eller så snart det kan ske utan åsidosättande av andra lika viktiga tjänsteåligganden ändrats därhän att utlämnande skall ske genast eller så snart det kan ske. Den i propositionen upptagna formuleringen skulle möjligen kunna misstolkas så att utlämnande obehörigen fördröjdes. Vad angår besvärsrätten har en ändring vidtagits i 5 mom. andra stycket. Enligt propositionen skall, då Konungens befallningshavande eller magistrat bifallit talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra handlings utlämnande, kommunalmyndigheten äga anföra besvär däröver. Det har syns lämpligt, att när i detta undantagsfall klagan tillåtes över ett beslut som innebär föreskrift att handling skall utlämnas, även den vilkens personliga eller ekonomiska förhållanden i handlingen avses tillerkännas rätt att klaga inom den tid som står kommunalmyndigheten till buds.

I § 4 mom. 3 tryckfrihetsförordningen upptages i utskottets förslag en redaktionell ändring som föranledes av de i propositionen föreslagna grundlagsändringarna. Anledning till att någon ändring i nämnda lagrum icke föreslagits i den förevarande propositionen är den, att i propositionen nr 235 till årets riksdag rörande tryckfrihetsprocessen m. m. upptages en ändrad lydelse av detsamma. Skulle sistberörda proposition såvitt den avser ifrågavarande lagrum antagas, bör utskottets förevarande förslag med avseende å detta lagrum, § 4 mom. 3 tryckfrihetsförordningen, förkastas.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att riksdagen i anledning av förevarande kungl. proposition måtte såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

F ö r s l a g

till

1) ändrad lydelse av § 86 regeringsformen, § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen.

(Kungl. Maj:ts förslag.¹)

(Utskottets förslag.²)

Regeringsformen.

§ 86.

Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. Alla allmänna handlingar må ovillkorligen genom trycket kunna utgivas, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas.

Riksdagsordningen.

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar, vallagen, stadgan om ersättnings utgående för riksdagsmannaupdragets fullgörande, stadgan om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar, stadgan om val till riksdagens utskott ävensom de reglementariska föreskrifter, vilka riksdagen jämlikt § 78 äger fastställa, samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från kamrarna till utskottet hänvisade grundlags- och vallagsfrågor samt

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar, *lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar*, vallagen, stadgan om ersättnings utgående för riksdagsmannaupdragets fullgörande, stadgan om val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar, stadgan om val till riksdagens utskott ävensom de reglementariska föreskrifter, vilka riksdagen jämlikt § 78 äger fastställa, samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från kam-

¹ Kungl. Maj:t har icke föreslagit ändrad lydelse av riksdagsordningen § 38 mom. 1. Den i förevarande spalt upptagna lydelsen av detta lagrum är den gällande.

² Utskottet har icke föreslagit ändrad lydelse av riksdagsordningen § 38 mom. 2. Den i förevarande spalt upptagna lydelsen av detta lagrum är den gällande.

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

frågor rörande omförmälda stadgar och föreskrifter.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som antingen angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om inskränkingar i rätten att från myndighet utbekomma allmänna handlingar, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling, eller ock röra överenskommelser med främmande makter i sådana ämnen.

rarna till utskottet hänvisade frågor rörande grundlagarna samt ovan omförmälda lagar, stadgar och föreskrifter.

2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som antingen angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om statsdepartementen, om kommandomål, om förvärvande och förlust av medborgarrätt, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling, eller ock röra överenskommelser med främmande makter i sådana ämnen.

Tryckfrihetsförordningen.

§ 1.

13:o. I överensstämmelse med här ovan för en allmän och lagbunden tryckfrihet lagda grunder skall det, under villkor av helgd för andras äganderätt och med iakttagande av vad eljest i denna lag finnes stadgat, stå var och en svensk medborgare fritt att genom tryck allmängöra skrifter av vad form, vidd eller beskaffenhet som helst och däri över allt vad som är eller kan bli föremål för mänsklig kunskap sina tankar kungöra; skolande för varje ämne skrivarten av författarens eget val bero. Följaktligen skall ej något, som över i denna lag tillåtliga ämnen i tryck anmärkes, påminnes eller eljest gransknings- eller reflexionsvis i dagsljuset framläggas, kunna, under förvändning att innebära tadel eller klander, såsom straffbart anses, såvida skrivsättet icke såsom smädligt eller skändligt sig utmärker, om ansvar varför i denna lag stadgat är.

§ 2.

1:o. I följd av vad i 1 § stadgas skall det vara en var svensk medborgare tillåtet att, med undantag som i 6 mom. sägs, i tryck utgiva alla till stats-

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

eller kommunalmyndighet inkomna och därifrån utfärdade handlingar, hos sådan myndighet förda diaries, journaler, register och andra dylika förteckningar, därstädes hållna justerade protokoll, så ock alla andra där upprättade handlingar, såvitt de hänföra sig till mål eller ärenden som av myndigheten slutbehandlats.

Med statsmyndighet förstås i denna paragraf statsdepartementen och kommandoexpeditionerna, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer. Med kommunalmyndighet förstås alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, nämnder, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

2:o. Envar svensk medborgare skall i den ordning nedan sägs äga fri tillgång till alla i 1 mom. omförmälda allmänna handlingar, som hos stats- eller kommunalmyndighet förvaras. I den sålunda stadgade rätten skola allenast gälla de inskränknings vilka påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, eller för brotts förekommande eller beivrande, eller till behörigt skydd för statens eller menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda, eller av hänsyn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse, *eller av andra lika viktiga skäl*; och skola i särskild, av Konungen och riksdagen

Med statsmyndighet förstås i denna paragraf statsdepartementen och kommandoexpeditionerna, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer.

Med kommunalmyndighet förstås i denna paragraf alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, *kollegier*, nämnder, *råd*, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

2:o. Envar svensk medborgare skall i den ordning nedan sägs äga fri tillgång till alla i 1 mom. omförmälda allmänna handlingar, som hos stats- eller kommunalmyndighet förvaras. I den sålunda stadgade rätten skola allenast gälla de inskränknings vilka påkallas av hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till främmande makt, eller för brotts förekommande eller beivrande, eller till behörigt skydd för statens eller menigheters intresse i deras ekonomiska mellanhavanden med varandra och med enskilda, eller av hänsyn till privatlivets helgd eller enskildas behöriga ekonomiska intresse; och skola i särskild, av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag noga angivas de

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

samfällt stiftad lag noga angivas de fall, då allmänna handlingar enligt nämnda grunder skola hemlighållas.

3:o. Allmän handling, som ej efter vad i 2 mom. sägs skall hållas hemlig, varde, när det äskas, hos stats- eller kommunalmyndighet genast eller så snart det kan ske *utan åsidosättande av andra lika viktiga tjänsteåligganden* utlämnad för läsning och avskrivning på stället utan avgift eller i bestyrkt avskrift mot vederbörlig avgift. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället föreligger dock ej, om betydande hinder därför möter; och skall skyldighet att i avskrift utlämna hos kommunalmyndighet förvarad handling, som kan tillhandahållas på stället, gälla endast i den utsträckning, varom i kommunallagarna eller eljest särskilt stadgas.

Handling, som till viss del är hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, därest det kan ske på sådant sätt att vad i den del beröres icke uppenbaras. Dylig handling må i avskrift utlämnas med uteslutande av den del som skall hållas hemlig.

4:o. Framställning om allmän handling utbekommande prövas, med undantag som nedan i detta moment sägs, av den myndighet hos vilken handlingen finnes.

Är värden om handlingen på grund av särskild föreskrift, innehavande tjänst eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, åligge utlämnandet närmast denne efter egen prövning, men har han att ställa sig myndighetens föreskrifter beträffande handling utlämnande eller hemlighållande till efterrättelse samt att, då anledning till tvekan finnes och omgång ej föranledes, hänskjuta fråga om utlämnande till myndighetens avgörande. Vägrar befattningshavare att utlämna handling, skall, där sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Där det finnes av särskilda förhållanden påkallat till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, äge Konungen beträffande särskilda slag av handlingar, som avses i den i 2 mom. omförmälda lag, förordna att handlingarna i viss ordning skola förseas med anteckning om att de äro hemliga. Fråga huruvida handling, å vilken anteckning sålunda skett, likväl lagligen bör utlämnas må prövas allenast av den eller de myndigheter Konungen bestämt; och skall framställning hos annan myndighet att utbekomma sådan

fall, då allmänna handlingar enligt nämnda grunder skola hemlighållas.

3:o. Allmän handling, som ej efter vad i 2 mom. sägs skall hållas hemlig, varde, när det äskas, hos stats- eller kommunalmyndighet genast eller så snart det kan ske utlämnad för läsning och avskrivning på stället utan avgift eller i bestyrkt avskrift mot vederbörlig avgift. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället föreligger dock ej, om betydande hinder därför möter; och skall skyldighet att i avskrift utlämna hos kommunalmyndighet förvarad handling, som kan tillhandahållas på stället, gälla endast i den utsträckning, varom i kommunallagarna eller eljest särskilt stadgas.

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

handling ofördröjligen, där sökanden det äskar, hänskjutas till myndighet som äger pröva frågan.

5:o. Menar någon att myndighet olagligen vägrat honom tillgång till allmän handling, äger han söka rättelse i den ordning som gäller för vinnande av ändring i beslut eller åtgärder av myndigheten i det mål eller ärende till vilket handlingen hör. Hänför sig icke handlingen till mål eller ärende, däri beslut av myndigheten kan överklagas, skall rättelse sökas i den ordning som i allmänhet må gälla för vinnande av ändring i myndighetens beslut eller åtgärder. Kan talan om utlämnande icke enligt nu givna regler fullföljas, skola besvär anföras hos Konungen i vederbörande statsdepartement, såvitt fråga är om statsmyndighet, och hos Konungens befallningshavande, såvitt fråga är om kommunalmyndighet. Över departementschefs vägran att utlämna handling må dock icke klagas. Om vinnande av rättelse i dylikt beslut av myndighet som tillhör eller lyder under riksdagen gälle vad riksdagen bestämmer.

Har Konungens befallningshavande eller magistrat bifallit talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra handlings utlämnande, äge sistnämnda myndighet däröver anföras besvär.

Har Konungens befallningshavande eller magistrat bifallit talan mot kommunalmyndighets beslut att vägra handlings utlämnande, må besvär däröver anföras av kommunalmyndigheten så ock, inom samma tid som står nämnda myndighet till buds, av den vilkens personliga eller ekonomiska förhållanden i handlingen avses.

Besvär, som i följd av ovan givna stadganden hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, skola i regeringsrätten föredragas och avgöras.

Mål och ärenden som i detta moment avses skola alltid skyndsamt behandlas.

6:o. Handling, som i följd av stadgande i den i 2 mom. omförmälda lagen eller i följd av någon enligt samma lag meddelad föreskrift ej må till envar utlämnas, må ej heller i tryck utgivas.

7:o. Vad i denna paragraf stadgas om allmänna handlingar har ej avseende å exemplar av tryckt skrift som avlämnats enligt 1 § 11 mom. eller 4 § 2 mom.

Nämnda stadganden avse ej heller enskilda skrifter som överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet utslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Sådan enskild skrift må ej utlämnas eller i tryck utgivas i strid mot villkor som vid överlämnandet blivit fastställda. Konungen äger dock förordna, i vad mån förbud varom nu sagts må upphöra att gälla i fråga om skrift, som i mera än sjuttio år varit överlämnad i allmän vård.

8:o. Enskilda anteckningar och berättelser av diplomatiska personer angående rikets förhållande till främmande makter må ej, innan femtio år för-

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

flutit från den tid de avse, utan Konungens tillstånd i tryck utgivnas eller, då de överlämnats i myndighets vård, därifrån utlämnas.

9:o. Enskilt brev, som ej till något rättegångsmål nödvändigt hörer, må ej utan deras tillstånd, som det angår eller tillhör, i tryck utgivnas.

10:o. Bryter någon mot föreskrifterna i denna paragraf, straffes, där gärningen är att anse som brott i ämbete eller tjänst eller eljest är i allmän eller särskild lag belagd med straff, enligt vad i sådan lag är stadgat. I andra fall vare straffet böter från och med fem till och med ettusen riksdaler; dock att, där handlings utlämnande från myndighet kan förskylla fängelse enligt den i 2 mom. omförmälda lag, även dess utgivande i tryck må beläggas med dylikt straff.

Skrift, som i tryck utgivits i strid mot denna paragraf, må kunna konfiskeras.

11:o. Rätt att i tryck utgiva handling, varom i denna paragraf sägs, medför ej befrielse från ansvar för missbruk av tryckfriheten, som skriftens utgivande jämlikt 3 § kan innefatta.

2) ändrad lydelse av § 4 tryckfrihetsförordningen.

(Nuvarande lydelse. Kungl. Maj:t har ej föreslagit ändring i detta lagrum.)

(Utskottets förslag.)

§ 4.

§ 4.

3:o. I alla de fall, där åtal, enligt 2 § 4 mom. samt 3 §, genom allmän åtgärd överlämnas.

3:o. I alla de fall, där åtal enligt 2 § eller 3 § genom allmän åtgärd överlämnas.

B) att de i ämnet väckta motionerna måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan under A) hemställt.

Stockholm den 20 maj 1936.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar Reuterskiöld, Hallén, Strömberg, Gustaf Adolf Björkman, Stendahl*, Bergman*, Sandegård, Källman, Carl Lindmark*, Rydberg*, Nils Andersson, Pehrsson i Göteborg*, Persson i Trången, Andersson i Igelboda, Lindskog*, Fast*, Olsson i Mora, Nordström i Torsby*, Björck i Kristianstad och Johnsson i Norrahammar.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1) av herr *Sandegård*, som yrkat, att § 2 mom. 3 första stycket tryckfrihetsförordningen skulle erhålla följande lydelse:

3:o. Allmän handling, som ej efter vad i 2 mom. sägs skall hållas hemlig, varde, när det äskas, hos stats- eller kommunalmyndighet genast *och utan tidsutdräkt* utlämnad för läsning och avskrivning på stället utan avgift eller i bestyrkt avskrift mot vederbörlig avgift. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället föreligger dock ej, om betydande hinder därför möter; och skall skyldighet att i avskrift utlämna hos kommunalmyndighet förvarad handling, som kan tillhandahållas på stället, gälla endast i den utsträckning, varom i kommunallagarna eller eljest särskilt stadgas.

2) av herrar *Reuterskiöld*, *Stendahl*, *Bergman*, *Rydberg*, *Pehrsson* i Göteborg, *Persson* i Trången och *Olsson* i Mora, som ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

»Utskottet har vid granskningen av Kungl. Maj:ts proposition nr 140 ang. ändrade bestämmelser beträffande offentliga handlingar funnit, att propositionen, oaktat den innehåller förslag om utbrytning av sekretessbestämmelserna i allmänhet ur grundlagen, likväl endast avser att riksdagen nu skulle besluta i fråga om nya grundlagstexter, men icke i fråga om den särskilda lag, som skall komplettera grundlagen. Propositionen åtföljes visserligen av en bilaga innehållande ett dylikt förslag, men detta är varken granskat av statsrådet eller av Kungl. Maj:t godkänt såsom förslag. Utskottet saknar därför anledning att ingå i närmare prövning av detsamma, men har vid ärendets behandling icke kunnat undgå att finna detsamma vara i vissa punkter betänkligt både ur innehållets synpunkt och ur teknisk formuleringssynpunkt. Ännu mera betänkligt har det syntts utskottet vara att nu förorda en grundlagstext, vars avfattning måste i högsta grad sammanhånga med och bero av den särskilda lagen. Det har också vid granskningen visat sig, att avfattningen särskilt av tryckfrihetsförordningens föreslagna § 2 mom. 2 antingen måste bli mycket allmänt formulerad för att kunna täcka den särskilda lagens alla möjliga fall, vilket skulle betyda att ingen säker grundlagsgaranti mot godtycklig sekretess komme till stånd, eller också erhålla en lydelse, som omfattade den särskilda lagens alla olika fall men intet annat, och detta åter är ej möjligt utan att samtidigt avgöra vad den särskilda lagen skall stadga. Otivelaktigt kunna partiellt analoga fall förekomma, då ett förslag till särskild lag icke nödvändigtvis behöver åtfölja en grundlagsproposition, nämligen om den särskilda lagen innehåller bestämmelser, som icke äro på samma sätt beroende av grundlagstexten och vilkas granskning beror av annat utskott. Men då i nu föreliggande fall sambandet är väsentligt och utskottet självt har att pröva även förslag till särskild lag

och då denna på det närmaste sammanhänger med grundlagstexten, måste utskottet avstyrka att en grundlagstext nu antages som vilande, vilken möjligen och sannolikt skulle behöva få en annan lydelse i samband med granskningen av förslag till särskild lag.

Även oavsett denna invändning mot grundlagsförslaget är utskottet icke övertygat, att de mål propositionen avser att tillgodose icke skulle kunna vinnas utan en så omfattande omstöpning av nu gällande rätt, som förslaget innebär. Ej heller kan utskottet finna, att ett uppskov med regleringen av de frågor, förslaget avser att lösa, skulle medföra några vådor eller större olägenheter. Beträffande frågan om kommunala handlingar är denna redan nu i princip besvarad genom grundlagen på det sätt, att alla »allmänna ärenden rörande handlingar» böra anses som offentliga, oavsett hos vilka institutioner eller myndigheter de finnas och följaktligen också när de hava tillika kommunal natur, även om grundlagen icke skapat några effektiva medel för att säkerställa offentligheten, något som med de mycket tånjbara uttrycken i propositionen knappast heller kan sägas ha skett genom denna. Å andra sidan ger just denna omständighet en faktisk garanti för att i sådana »allmänna ärenden», där sekretess av hänsyn till rent personliga eller privat-ekonomiska förhållanden kan anses önskvärd, denna sekretess kan bevaras: de kommunala befattningshavare, om vilka här kan vara fråga, falla icke under justitieombudsmannens åtalsrätt. Utskottet anser ingalunda att en fastare ordning ej är önskvärd, men utskottet anser behovet icke vara så trängande, att ej ett modifierat förslag kan och bör avvaktas. Att med de värdefulla förarbeten som föreligga ett sådant förslags utarbetande icke bör eller behöver föranleda någon längre tidsutdräkt, synes utskottet vara klart.

Med hänsyn härtill hemställer i anledning av motionerna I: 371 och II: 719 utskottet,

att riksdagen ville, med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 140, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förnyat övervägande av frågan och framläggande för riksdagen i ett sammanhang av förslag till såväl nödiga grundlagsändringar som till särskild ur grundlagen utbruten lag rörande vissa allmänna handlingar.»

Särskilt yttrande

av herr *Reuterskiöld*, som till ovan intagna reservation, vilken han i allo biträdd, ansett sig böra för sin del därutöver anföra:

»Den kungliga propositionen bryter fullständigt med nu gällande rätt i fråga om offentliga handlingar. Dess syfte är, enligt utskottet (sid. 4), att 'anpassa' offentlighetsprincipen 'efter nutida förhållanden', vilket i sak innebär att *utvidga sekretessreglerna* i samband med en *rent formell och betydelslös* utvidgning av offentlighetsprincipen i vissa fall — med många undantag. Gällande rätt anser som *offentlig* varje handling, vars *innehåll* hänförs till 'allmänna ärenden'; propositionen slungar detta begrepp och anser som *allmän* varje handling, som, *oavsett sitt innehåll*, inkommer till eller uppsättes hos någon s. k. myndighet. Gällande rätt har därför, då det gäller sekretessundantag, allenast att befatta sig med sådana handlingar, vilka angå 'allmänna ärenden', men tillika äro av den natur, att deras hemlighållande motiveras av något vare sig allmänt eller enskilt intresse, som *vid lagstiftningen* befunnits övertyga det allmänna och medborgerliga offentlighetsintresset; propositionen måste *utöka* sekretesskatalogen med alla sådana handlingar, som icke hänföra sig till 'allmänna ärenden', men ingå till eller upprättas hos myndighet — att sådana finnas både hos statliga myndigheter och än mera hos offentliga korporationer och kommunala organ, kan av ingen bestridas med ens sken av fog. Någon ändring av själva begreppet offentlig handling har emellertid riksdagen aldrig begärt men väl en utveckling av gällande offentlighetsprincip i olika avseenden: propositionen ger något helt annat och borde därför mera väcka förstämning än tillfredsställelse. Att 'angelägenheter i kommunernas ekonomiska förvaltning' skulle, enligt en i doktrinen framkommen uppfattning, icke vara att anse som allmänna ärenden' (utskottet sid. 6), är icke alldeles riktigt. Dels är den 'uppfattning', varom här talas, intet annat än innehållet i kommunallagen själv och dess bestämmelser, såsom varje offentligträttsligt skolad jurist bör veta, dels måste alla sådana 'angelägenheter i kommunernas ekonomiska förvaltning', som sammanhånga med kommunernas självbeskattningsmakt, anses som 'allmänna ärenden'. Att begreppet 'allmänna ärenden rörande handlingar' skulle vara 'överflödigt eller vilseledande' (utskottet sid. 3), är lika felaktigt, även om personer kunna finnas, som icke förmått för sig klargöra begreppets innebörd.

Betänkligare än denna olika utgångspunkt för nu gällande rätt och för propositionen är det förhållandet, att nu gällande rätt i *lagen* bestämmer vilka handlingar, som skola — eller i vissa fall må — hemlighållas, medan propositionen i stor utsträckning låter detta bero av *myndighets prövning* in casu med tillämpande av ytterst vaga och kautschukartade anvisningar. Nu gällande rätt medger *inga undantag för konkreta intressen, som in casu visas äga visst berättigande* — det är den danska enväldstidens princip, som ännu gäller i Danmark — utan låter *lagen in abstracto avgöra*, om ett un-

dantag skall medgivas, varvid det bakom liggande intresset icke blir annat eller mera än ett möjligt motiv för lagstiftaren. Härav följer den *praktiskt betydelsefulla skillnaden*, att enligt gällande rätt den *ämbets- eller tjänsteman*, som har handling i sin vård, *ensam och på eget ansvar* i varje särskilt fall skall konstatera, om *enligt lagen* denna handling är underlagd sekretess eller ej, utan rätt att hänskjuta frågan till överordnad och utan rätt för den enskilde att i administrativ besvärsväg få frågan prövad: *grundlagen tillåter nu ingen sådan prövning i administrativ väg*, utan stadgar straffansvar för den ämbets- eller tjänsteman, som gör ett felaktigt konstaterande — här åligger kontrollen J. O. i första hand och det ligger ingen som helst obilighet häri mot befattningshavarna, då *lagen, som nu, är klar* och tydlig. Enligt propositionen åter införes ett *divisionsansvar*, som fritager ämbets- eller tjänstemannen från konstateringsskyldigheten på egen hand, och inför ett *administrativt prövningsförfarande*, som måste bli diskretionärt — något som gällande rätt på det kraftigaste avvisar. Att detta prövningsförfarande i sista hand anknytes till regeringsrätten, är knappast någon fördel, då prövningen icke kan i första hand bli en rätts- utan blott en lämplighets- eller skälighetsprövning, vilken eljest brukar ligga till sist hos Kungl. Maj:t i statsrådet med konstitutionsutskottets dechargeprövning som yttersta garanti. Det föreslagna förfarandet medför tidsutdräkt och dessutom ofta kollision med de vanliga domstolarna, då J. O. behåller sin åtalsrätt och åtalsplikt. Att de hörda myndigheterna förordat anordningen, är ganska självklart ur deras synpunkt, men borde *för utskottet* vara en erinran om nödvändigheten att icke låta dessa synpunkter bliva utslagsgivande: det tillhör utskottet att här anlägga *allmänhetens* synpunkter, vilka ingalunda på det nu föreslagna sättet behörigen beaktas — tvärtom.

Propositionen avser att likställa *kommunala handlingar* med andra allmänna handlingar. Detta har emellertid *redan nu gällande rätt gjort*, så vitt handlingen hänför sig till 'allmänna ärenden', då grundlagen icke gjort något som helst undantag för kommunala handlingar av detta slag. Det är felaktigt, att, som utskottet gör (sid. 5), förklara domstolarnas rättstillämpning icke hava lämnat säker vägledning: förhållandet är alldeles motsatt, om man känner skillnaden mellan självförvaltning och egenförvaltning. Lika felaktigt är, att inte heller lagstiftningen tagit ståndpunkt: kommunallagarna innehålla tvärtom direkta föreskrifter om de kommunala representationernas handlingars offentlighet. Att likväl ej sällan kommunala handlingar, som äga karaktär av offentliga, hemlighållits, beror icke eller i allt fall icke väsentligt av nuvarande grundlagstiftning och dess begrepp offentlig handling, utan av det rent faktiska förhållandet, att de befattningshavare, som vårda handlingar av detta slag, icke kunnat ställas till ansvar för eventuell utlämningsvägran. I detta stycke gör varken propositionen eller utskottet någon ändring, utan härför krävas säkerligen ytterligare föreskrifter dels om Konungens befallningshavandes rätt att giva förelägganden till kommunerna vid vite, dels om vidgad åtalsrätt. Nu gällande rätt avser däremot icke sådana kommunala handlingar, som hava

ett innehåll av annan art och böra anses som enskilda: kommunerna hava faktiskt, vare sig propositionen erkänner detta eller ej, vilket beror av vederbörandes kunskap om dessa offentlighetsrättsliga förhållanden, två slag av förvaltning, nämligen självförvaltning av uppgifter å statens vägnar och ekonomisk förvaltning av egna affärer, oberoende av självbeskattningen. Vill man göra handlingar, som avse denna senare förvaltningsgren, offentliga, möter detta naturligen icke något hinder för lagstiftaren, men väl måste det anses felaktigt att beträffande dem fastställa en offentlighetsprincip, som sedan måste åtföljas av en *hel undantagskatalog, som gör principen verkninglös*. Utskottet understryker självt (sid. 5, 6, 8) behovet av 'betydligt flera undantag' från offentlighetsregeln än tidigare. Och utskottet liksom Kungl. Maj:t skapar en så gott som *obegränsad möjlighet att genom vanlig lag* — utan ens lagrådets hörande — *skapa nya och åter nya sekretessregler*. Tvärtom borde här lagen angiva de fall, då offentlighet skall råda. Ändamålet kan vinnas på en mycket enkel väg, utan några som helst större ändringar i nu gällande grundlagstext: som exempel bifogas ett kort utkast till ändring i detta syfte av tryckfrihetsförordningens § 2: 4 (Bilaga), vilket likväl ej kunnat reservationsvis framläggas, då motion saknas och reservant ej har initiativrätt.

Vad slutligen angår den särskilda lagen, vilken hellre borde kallas 'lag rörande vissa, allmänna ärenden rörande handlingar' och icke, som i propositionen skett, 'lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar', är konstitutionellt ofrånkomligt, att denna lag bör hava sin grund i en *strikt avfattad allmän bestämmelse i grundlagen*. Propositionen synes erkänna detta, men har, lika litet som utskottsförslaget, vilket dock utslutit det mest tänjbara uttrycket ur grundlagstexten, lyckats i försöket, utan måst använda svävande och mångtydiga uttryck. Bortsett härifrån äro sådana uttryck även eljes talrika i förslaget.

Alldeles särskilt måste påtalas den valhänthet och tekniska oformlighet, som i förslaget till tryckfrihetsförordning § 2: 2 föranlett införande av de *nyskapade och blott för den paragrafen gällande begreppen* 'statsmyndighet' och 'kommunalmyndighet', vilka icke på något sätt motsvara de vanliga förvaltningsrättsliga begreppen, i det att de skola omfatta även institutioner och organ, som sakna all verklig 'myndighetskaraktär', men samtidigt anges omfatta också de verkliga 'myndigheterna'. Det skulle föra för långt att här uppräknas och redogöra för alla de beklagliga inadvartenser, som förslaget ur förvaltningsrättslig såväl teoretisk som praktisk synpunkt innehåller. Bland svävande och ovissa eller tänjbara uttryck må blott påpekas såsom exempel: 'behörigt skydd', 'behöriga ekonomiska intressen', 'andra lika viktiga skäl', 'betydande hinder' i TFF § 2: 2, 3; eller: 'kan medföra våda', 'ärende — — — slutförts', 'skäligen kan befaras', 'trygghet kan anses vara för handen', 'grundad anledning finnes att antaga' i utkastet till ifrågasatt särskild lag §§ 3, 4, 5, 10, 13, 14, m. fl.

Propositionen inför även i lagstiftningen ett vid sidan av gällande rätt uppkommet, konstitutionellt farligt, administrativt begrepp 'hemligstämp-

ling' vid sidan av det som gällande grundlag skapat. Enligt gällande grundlag kunna vissa försvaret rörande handlingar av Konungen förklaras vara 'hemliga'; när dessa sedan hemligstämplas, innebär detta att de äro hemliga. Propositionen ger Konungen rätt att beträffande vilka som helst i den särskilda lagen omförmälda handlingar, om så 'finnes av särskilda förhållanden påkallat' (!) förordna om hemligstämpling med allenast den legala verkan, att vederbörlig myndighet i varje särskilt fall skall *pröva*, om utlämnande ändock skall ske — längre har man knappast kunnat avlägsna sig från nu gällande enkla, klara och stränga principer! Och säkert kommer den hemligstämplingen att utan vidare bli gällande.

Att propositionen också bryter med gällande rätts regel, att *utgivning* av offentlig handling *icke* medför författareansvar för handlingens innehåll, är icke mindre anmärkningsvärt, men fullt i stil med förslaget som väl *i orden bekänner sig till offentlighetsprincipen*, men *i handling knäsatte* — *sekretess- och intresseprövningsprinciperna*. Genom detta förslags antagande raseras grunden för vår gällande tryckfrihet.

Utskottet har dock icke ens nöjt sig med detta, utan uttalar (sid. 9), att frågan om 'offentlighet för vissa privata rättssubjekts handlingar' skulle kunna lösas 'utom grundlagens ram', vilket knappast kan innebära annat — om det innebär någonting alls — än att sådana korporativa enheter som akademier, stiftelser och samfund eller koncessionerade bolag och dylikt skulle kunna, utan stöd av grundlag, åläggas helt eller delvis att hålla sina handlingar offentliga: i den mån dessa angå 'allmänna ärenden' är detta möjligt *redan nu* — grundlagen omtalar i sin uppräknings även korporationer, men förslaget utesluter dem — men med den föreslagna ändringen av begreppet offentlig handling blir det givetvis nödvändigt att rycka in dessa subjekt i grundlagens katalog över 'statsmyndigheter', som sakna myndighetskaraktär! Någon speciallagstiftning på fri hand vore med grundlagen oförenlig — fast utskottet funnit det vara 'av vikt' att uppmärksamma behovet därav i olika förekommande fall.

Att med de värdefulla förarbeten, som nu föreligga och vilkas största värde består däri, att de klart visa, hur reformen icke bör göras, någon längre ny utredning skulle erfordras, måste bestämt förnekas — det är en acceptabel lagtext, som behöves.»

Bilaga till särskilt yttrande.

Utkast.

A. Tryckfrihetsförordningen.

§ 2.

4:o. I grund av — — — alla, såväl rättegångar, som andra allmänna ärenden rörande handlingar, protokoll och beslut — — — riks rätt — — — utan åtskillnad på målens beskaffenhet av civila, kriminella, ekonomiska, sociala, militära eller ecklesiastika; — — — till de delar därav som till publika ämbetsmän och verks handläggning komma; så ock alla landstings, kommunal-, stads- och kyrkofullmäktiges, alla menighetsstämmors, kommunala styrelser, nämnders, kollegiers och övriga kommunala inrättningsprotokoll, betänkanden, framställningar, register, räkenskaper och övriga handlingar i den mån de angå allmänna ärenden; och böra till den ändan icke allenast — — — verk och ämbeten eller kommunala inrättningar, genast och utan tidsutdräkt — — — ämne som helst. Allmänna ärenden äro sådana mål och ärenden, vilka avse vidtagande, upprätthållande, ändring eller upphävande av åtgärd eller beslut i allmänt eller medborgerligt intresse.

5:o. Vid föregående tillåtelse skola följande undantag ovägerligen iakttagas, riksdagens vederbörande utskotts och statsrevisorers rätt oförkränkt:

Att protokoll hållna hos Konungen i kommandomål eller — — — eller riksdagens kamrars eller utrikesnämndens — — — uppenbara.

Att ej några förhållandena till främmande makt angående handlingar eller — — — riksdaler.

Att mobiliseringsplaner — — — hållas hemliga; dock att till varje lagtima riksdags konstitutionsutskott skall överlämnas fullständig förteckning å de under föregående år sålunda fattade beslut med angivande av dagen för beslutet. Den som — — — konfiskeras.

Att handlingar, som angå brotts beivrande, eller statens, kommuners eller menighets ekonomiska förhållande till varandra eller enskilda, eller enskildas ekonomiska ställning, i den mån densamma ej ovillkorligt sammanhänger med ansökan från vederbörande enskilde till myndighet, ämbets- eller tjänsteman, eller rent personliga förhållanden, skola i den omfattning samt med de villkor och begränsningar varom stadgas i särskild lag om vissa allmänna ärenden rörande handlingar, stiftad enligt RF § 87 av Konung och riksdag gemensamt, hemliga hållas under den tid och vid det ansvar, som i sagda lag bestämmas.

6:o. Att sådant, som rör styggelser — — — (= 21 stycket i n. v. § 2: 4) — — — av själva huvudsaken.

7:o. I övrigt — — — (= sista stycket av n. v. § 2: 4) — — — stadgat är.

B. Riksdagsordningen.

§ 38.

1. Konstitutionsutskottet tillkommer att granska — — — rikets grundlagar, lagen om vissa allmänna ärenden rörande handlingar, vallagen, stadgan — — — hänvisade frdgor rörande grundlagarna och ovan omförmälda lagar, stadgar och föreskrifter.

2. -----

C. Regeringsformen.

§ 86.

(ingen ändring).
