

Nr 10.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 10 mars 1954 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 105, vari Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementensärenden för den 19 februari 1954, föreslagit riksdagen att antaga följande

F ö r s l a g

till

L a g

om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Härigenom förordnas, att övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

*(Gällande lydelse.)**(Föreslagen lydelse.)*

Denna lag — — — — — den 1 januari 1948.

Beträffande utlämnande av domstols protokoll över handläggning, som ägt rum före den 1 januari 1948, samt annan handling, som före nämnda dag upprättats hos domstolen eller dit inkommit, skall äldre lag fortfarande gälla.

Har med — — — — — tillstånd därtill.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Beträffande motiveringen till förslaget får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

Gällande bestämmelser. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen äger varje svensk medborgare fri tillgång till allmänna handlingar. Härutinnan må gälla inskränkningar allenast enligt vissa i nämnda stadgande angivna grunder. De fall, då enligt dessa grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga, äro angivna i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). I 1—34 §§ nämnda lag finnas sålunda bestämmelser, som närmare reglera utlämnandet av olika grupper av allmänna handlingar.

Domstolshandlingar intaga enligt sekretesslagen en särställning. Medan lagens förbud mot utlämnande i vissa fall av allmän handling eljest äro avsedda att tillämpas, oavsett hos vilken myndighet handlingarna förvaras, finnas i 36 § särskilda bestämmelser som, med uteslutande av övriga sekretessregler, gälla för domstolshandlingar. Denna anordning är betingad av den offentliga rättegången. Domstolshandlingar ha nämligen ansetts kunna hemlighållas endast om rättegången icke har varit offentlig, och därjämte krävs enligt nyssnämnda lagrum, om domstolen har skilt målet från sig, att domstolen har prövat sekretessfrågan och har bestämt att sekretessen skall bestå.

Före tillkomsten av nya rättegångsbalken ansågs i princip gälla att allt som var av betydelse för ett måls avgörande skulle intagas i protokollet. Det var därför också till protokollet som de exklusiva reglerna om sekretess anknöto. Protokoll i mål vid allmän domstol, polisdomstol eller krigsdomstol fick sålunda icke hemlighållas på grund av annat stadgande i sekretesslagen än 36 § (här bortses från 35 §, som i detta sammanhang saknar betydelse). Härav följde å andra sidan att sådana handlingar som hade ingivits till domstolen men icke hade intagits i protokollet kunde hemlighållas enligt eljest gällande bestämmelser.

I praxis tillämpades reglerna för protokollering stundom på det sättet att endast vad som oundgängligen erfordrades för avgörandet intogs i protokollet, under det att handlingar i övrigt, även om de icke helt saknade betydelse i sådant hänseende, ansågos kunna läggas till handlingarna i målet. På sådana ineliggande handlingar gällde alltså icke den exklusiva bestämmelsen i 36 § sekretesslagen; de kunde hemlighållas enligt annat sekretesstadgande. Denna möjlighet utnyttjades också för att skydda vissa slag av handlingar, bland annat rättspsykiatriska utlåtanden.

Den nya rättegångsbalken medförde ändrade regler om protokollföring och därav föranleddes också ändrade sekretessbestämmelser. De exklusiva bestämmelserna i 36 § sekretesslagen kunde icke längre, såsom under den äldre protokollariska processen, anknyta enbart till protokollet; samma sekretess måste vara möjlig beträffande samtliga handlingar, som hade före-

tetts vid förhandling och förvarades i akten. De ändrade bestämmelserna i sekretesslagen, vilka hade utarbetats på grundval av processlagberedningens förslag i ämnet och som antogs år 1947 och trädde i kraft samtidigt med nya rättegångsbalken, innehålla därför att andra sekretessbestämmelser än 36 § icke få tillämpas beträffande protokoll över förhandling jämte annan dylik uppteckning i mål vid domstol samt handlingar som företetts vid förhandlingen, så ock beslut och dom i målet.

Riksdagens justitieombudsman avlät den 21 december 1953 till Kungl. Maj:t en framställning angående tillämpningen i vissa fall av bestämmelserna i 36 § sekretesslagen. Beträffande innehållet i denna framställning får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till justitieombudsmannens ämbetsberättelse till 1954 års riksdag, s. 224—231.

I framställningen redogjorde justitieombudsmannen för innebörden av de här ovan antydda bestämmelserna och yttrade därefter, att vid tillämpningen av de nu gällande reglerna i 36 § sekretesslagen i vissa fall tvekan om deras rätta innebörd torde kunna yppa sig, nämligen då fråga vore om tillhandahållande av handlingar, som ingivits till domstol medan den gamla rättegångsbalken ännu gällde. Såsom exempel anfördes i framställningen ett fall, varom följande här må nämnas.

En person hade hos justitieombudsmannen framfört klagomål i anledning av att vissa bland ineliggande handlingar i ett mål från tiden före nya rättegångsbalkens ikraftträdande förvarade fotografier, föreställande honom, hade utlämnats, vilket hade haft till följd, att fotografierna kunnat publiceras i sådant sammanhang, att skada därigenom tillskyndats klaganden. I framställningen till Kungl. Maj:t uttalade justitieombudsmannen som sin uppfattning, att de ifrågavarande fotografierna under tiden före den 1 januari 1948 varit att betrakta som hemliga handlingar. Genom de ändringar i 36 § sekretesslagen, som trätt i kraft nämnda dag i anslutning till den nya rättegångsbalkens ikraftträdande, hade emellertid enligt justitieombudsmannen situationen förändrats dithän, att fotografierna, såsom ingivna vid förhandling i rättegång, vore att anse som offentliga handlingar, av vilka envar ägde taga del. Mot utlämnandet av fotografierna — vilket ägt rum någon gång under åren 1951 eller 1952 — kunde därför, anförde justitieombudsmannen, icke riktas någon anmärkning. Emellertid uttalade justitieombudsmannen, att vad i ärendet förekommit hade visat, att den avfattning 36 § sekretesslagen erhållit i samband med genomförandet av den nya rättegångsordningen knutits så nära tillämpningen av denna, att lagrummets ordalydelse kunde medföra svårigheter vid tillämpningen på handlingar i mål, vilka handlagts enligt äldre rättegångsbalken. För att icke i alla mål och ärenden, som anhängiggjorts före år 1948, handlingarna i sekretesshänseende skulle bedömas enligt bestämmelser, som hade avseende allenast å nya rättegångsordningen, borde enligt justitieombudsmannen ett klarläggande ske, så att icke handlingar, som ansetts böra skyddas genom stadganden i 1—34 §§ sekretesslagen, utlämnades till vem som helst.

Justitieombudsmannen framhöll också, att i visst hänseende de nya reglerna lett till en icke önskvärd skärpning av sekretessen. Härom anförde han närmare:

Under den gamla rättegångsordningen voro domstolsprotokoll i alla mål, som icke handlagts inom lyckta dörrar och medfört beslut om hemlighållande av protokollen, offentliga. Av vad som influerats i sådant protokoll ägde vem som helst taga del. Genom de nya bestämmelserna i 36 § sekretesslagen bliva emellertid de handlingar, som ingivits till domstol utan att ha företetts vid förhandling, underkastade sekretessbestämmelserna i 1—34 §§ oberoende av om de intagits i protokoll eller icke. Då i många fall mål eller ärende tidigare handlagts utan förhandling, kan det därför icke sällan inträffa, att en i protokoll intagen, till sin natur hemlig handling, i stället för att tidigare ha varit tillgänglig för läsning av envar, numera bör behandlas såsom hemlig. Det synes mig oegentligt, att domstolsprotokoll, som kanske under lång tid varit offentliga, utan bärande skäl undandragas den insyn, som städse ansetts garanterad genom den i tryckfrihetsförordningen till allmänt uttryck komna offentlighetsprincipen. Enligt min mening torde en ändring av bestämmelserna i sagda hänseende vara erforderlig.

I anledning av framställningen från justitieombudsmannen upprättades en *promemoria inom justitiedepartementet* angående hemlighållande av vissa äldre rättegångshandlingar.

I promemorian anfördes att den tvekan som uppstått om vad som efter 1947 års lagändring skulle anses gälla beträffande handlingar i mål som handlagts enligt den äldre rättegångsbalken, innefattade två frågor, på vilka något olika synpunkter kunde anläggas. Den ena frågan vore, i vad mån den nya lydelsen av 36 § över huvud taget vore tillämplig på handlingar i äldre mål, och den andra, vad som speciellt skulle gälla i mål som efter den 1 januari 1948 behandlades enligt äldre lag och då särskilt beträffande handlingar som i dylikt mål upprättats hos domstolen eller dit inkommit efter nämnda dag. Båda frågorna avsåge i främsta rummet tillämpligheten av den regel, som utesluter hemlighållande av handlingar med stöd av andra sekretessbestämmelser än 36 §. Denna regel hade nämligen genom lagändringen fått en annan omfattning än förut.

Beträffande den först angivna frågan uttalades i promemorian att det föreläge starka sakliga skäl för den tolkningen att den år 1947 antagna nya lydelsen av 36 § sekretesslagen icke gäller handlingar i äldre mål. Härom anfördes närmare:

Vid besvarandet av den först angivna frågan om tillämpning över huvud taget av 36 § i dess nya lydelse på handlingar i äldre mål kan anföras att paragrafen i dess nya lydelse icke utvisar något annat än att den skulle gälla också sådana handlingar och att det icke heller finns någon övergångsbestämmelse som anger någon annan tolkning. Det kan emellertid icke vid lagens tillkomst ha varit avsett, att alla de handlingar, som förvarades såsom ineliggande handlingar i mål hos domstol och som skyddades enligt andra sekretessbestämmelser än 36 §, t. ex. utlåtanden över sinnesundersökning, utan någon saklig prövning i varje särskilt fall skulle göras offentliga genom lagändringen. En sådan tolkning strider mot grundtanken i paragrafen både i dess äldre och dess nya lydelse; paragrafen bygger nämligen

på att eljest gällande sekretessregler kan sättas ur kraft, därför att domstolen har att från fall till fall ta ställning till handlingens hemlighållande och meddela erforderliga förordnanden härom. Domstolen har emellertid beträffande dylika ineliggande handlingar saknat anledning och i vissa fall också möjlighet att i målet företaga en sådan prövning. Det bör vidare observeras att den nya lydelsen av paragrafen även såtillvida har ett vidsträcktare innehåll att den gäller alla domstolar, under det att den äldre lydelsen endast avsåg vissa uppräknade domstolar, nämligen allmän underrätt, polisdomstol eller krigsrätt samt i vissa fall hovrätt och högsta domstolen. Såsom justitieombudsmannen framhåller skulle den angivna tolkningen även leda till att vissa protokoll, som redan vid de nya reglernas ikraftträdande var offentliga, nu skulle kunna hemlighållas. Ej heller en sådan tolkning kan ha varit åsyftad.

Det synes alltså föreligga starka sakliga skäl för den tolkningen att den år 1947 antagna nya lydelsen av 36 § sekretesslagen icke gäller handlingar i äldre mål. Den omständigheten att detta icke har angivits i övergångsbestämmelse torde icke utgöra tillräckligt skäl för annan tolkning. Vid tillkomsten av lagen torde särskild övergångsbestämmelse av detta innehåll ha ansetts obehöflig med hänsyn till det nära sambandet mellan lagändringen och den nya rättegångsordningen. Det kan erinras om att lagändringen grundade sig på förslag av processlagberedningen, utarbetat i samband med förslag till lag om införande av nya rättegångsbalken och andra följdförfattningar till denna balk, och att vid tillkomsten av dessa följdförfattningar tidpunkten för ikraftträdandet och tillämpligheten på äldre mål självfallet har tilldragit sig uppmärksamhet.

I promemorian anfördes att, ehuru övervägande skäl syntes tala för att den nya lydelsen av 36 § sekretesslagen icke gällde handlingar i äldre mål, det dock kunde vara mera tveksamt, hur man hade att bedöma förhållandena under övergången till den nya rättegångsordningen. I detta hänseende kunde man icke bortse från att, till skillnad från vad som gällde vissa andra vid samma tidpunkt tillkomna författningsändringar, särskild övergångsbestämmelse här saknades. Det finge därför, enligt den i promemorian uttalade meningen, anses att de föreskrifter av processuell natur som paragrafen innehöll, t. ex. om domstols förordnanden rörande handlingar av olika slag, gällt från dagen för ikraftträdandet, oavsett om målet behandlats enligt nya rättegångsbalken eller enligt äldre lag. Därför måste det också antagas att bestämmelsen om exklusiv tillämpning av paragrafen gällde från samma tidpunkt och beträffande samma slag av handlingar. Innebörden härav borde med andra ord vara den, att paragrafen i dess nya lydelse gällde i fråga om handlingar som upprättats hos domstol eller dit inkommit efter ikraftträdandet; beträffande protokoll syntes dock rimligt att anse dagen för handläggningen, ej dagen då protokollet kunde ha färdigställts, vara avgörande.

I promemorian framhölls att vad i det föregående anförts om 36 § sekretesslagen i tillämpliga delar gällde också 39 §.

Slutligen uttalades i promemorian att, då såsom framginge av justitieombudsmannens skrivelse tvekan uppstått om den rätta tolkningen av 1947 års lagändring, det syntes angeläget att ett klarläggande skedde. Härvid hade man också att beakta att efter hand sambandet mellan lagändringen

och rättegångsreformen fölle i glömska och att därför risken för en oriktig tolkning ökades. Den lämpligaste åtgärden vore, enligt vad i promemorian anfördes, att komplettera övergångsbestämmelserna till 1947 års lag.

Vid promemorian fogades utkast till lag om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i sekretesslagen, vilket utkast är likalydande med det genom propositionen framlagda förslaget.

Över promemorian avgåvos *remissyttranden* av justitiekanslersämbetet, Svea hovrätt, Göta hovrätt, riksarkivet, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges häradshövdingar och Föreningen Sveriges stadsdomare. Det i promemorian framlagda lagutkastet tillstyrktes eller lämnades utan erinran i samtliga yttranden. Justitiekanslersämbetet framförde dock erinringar i ett par detaljspörsmål, bland annat rörande tillämpningen av den i promemorian omförmälda 39 § sekretesslagen. Rörande innebörden i vad ämbetet sålunda yttrade må hänvisas till det vid propositionen fogade protokollsutdraget.

Föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, har uttalat att, då det i promemorian framlagda utkastet i huvudsak lämnats utan erinran i samtliga yttranden, han kunde med tillstyrkan av utkastet hänvisa till den motivering som anförts i promemorian. I sitt yttrande har departementschefen anlagt vissa synpunkter på de i justitiekanslersämbetets utlåtande omförmälda detaljspörsmålen. Om vad departementschefen yttrat härutinnan må hänvisas till det vid propositionen fogade protokollsutdraget.

Utskottet. I frågan om innebörden av sekretessbestämmelserna, såvitt de avse domstolshandlingar, vilka ingivits eller upprättats före den 1 januari 1948, ha olika meningar uttalats. Å ena sidan har justitieombudsmannen givit uttryck åt uppfattningen att, när ej annorlunda förordnats, spörsmål om utlämnande av sådana handlingar måste prövas enligt de bestämmelser om domstolssekretess, som numera gälla, alltså såvitt nu är i fråga 36 § sekretesslagen i dess från och med nämnda dag gällande lydelse. Denna uppfattning innebär, bland annat, att ineliggande handlingar, som företetts vid domstolsförhandling före den 1 januari 1948, skulle få utlämnas till envar, även om de i och för sig vore av beskaffenhet att böra hållas hemliga jämlikt 1—34 §§ sekretesslagen. Å andra sidan har inom justitiedepartementet den meningen uttalats, att en tolkning av sekretessbestämmelserna gäve vid handen, att spörsmål om utlämnande av handlingar, varom nu är fråga, skulle prövas enligt bestämmelser, som gällde före den 1 januari 1948, alltså i stort sett 36 § sekretesslagen i dess före nämnda dag gällande lydelse. Den inom departementet uttalade meningen, till vilken departementschefen synes ha anslutit sig, innebär, bland annat, att ineliggande handlingar av förevarande kategori skulle kunna hemlighållas efter prövning enligt de grunder, som äro angivna i 1—34 §§ sekretesslagen. De myndigheter och sammanslut-

ningar, som yttrat sig över den inom justitiedepartementet upprättade promemorian i ämnet och som samtliga tillstyrkt det vid promemorian fogade utkastet eller lämnat det utan erinran, ha icke klart uttalat sin anslutning till någondera av de i det föregående anförda tolkningarna av sekretessbestämmelserna med avseende på handlingar av ifrågavarande slag. Oavsett vad nämnda bestämmelser verkligen må innebära i förevarande avseende — en fråga, vartill utskottet icke anser sig böra taga ställning — är det emellertid angeläget, att det blir otvetydigt fastslaget, på vad sätt de för framtiden böra tillämpas. Härutinnan anser sig utskottet kunna tillstyrka det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget. Utskottet, som funnit sig även i övrigt kunna godtaga vad i propositionen föreslagits, får alltså hemställa,

att riksdagen måtte antaga det genom föreliggande proposition, nr 105, framlagda förslaget till Lag om ändrad lydelse av övergångsbestämmelserna till lagen den 10 juli 1947 (nr 629) angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Stockholm den 25 mars 1954.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Sandberg, Fritiof Karlsson, Fritiof Thun, Damström, Weiland, Erik Olsson och Sigfrid Larsson*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, von Friesen*, Norén*, Håstad, Spångberg, Larsson i Julita, Nordkvist i Kalmar, Larsson i Luttra, Dahl och Dahlén.

* Ej närvarande vid justeringen.