

Nr 4

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
angående föreskrifter till säkerställande av allmänhetens
obehindrade tillgång till myndigheters offentliga
handlingar.*

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna, nr 208 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 253 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte anhålla hos Kungl. Maj:t om utredning rörande komplettering av tryckfrihetsförordningen med föreskrifter som säkerställer allmänhetens obehindrade tillgång till respektive myndigheters offentliga handlingar».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Den för svensk konstitutionell rätt säregna — redan genom 1766 års tryckfrihetsförordning grundlagsfästa — principen om allmänna handlingars offentlighet är nu uttryckt i 2 kap. av 1949 års tryckfrihetsförordning. I 1 § stadgas att till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, i den ordning vidare i kapitlet stadgas, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar. I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd, personlig säkerhet, anständighet och sedlighet.

De fall, då enligt sagda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga, skola enligt andra stycket i samma paragraf noga angivas i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag. Den i sådan ordning tillkomna lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) och med stöd av den utfärdade författningar anger sålunda uttömmande de fall, då allmänna handlingar äro hemliga.

Allmänna handlingar äro enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade. Vad som sägs om handling skall även avse karta, ritning eller bild.

I 3 § anges närmare vad som skall förstås med stats- och kommunalmyndighet.

Minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, skall enligt 4 § ej hos myndigheten anses som allmän handling, om ej upp-

teckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

Enligt den huvudregel, som 5 § innehåller, skall handling anses inkommen till myndighet, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänför sig. Diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar skola anses upprättade, då de färdigställts för anteckning eller införing. Protokoll och därmed jämförliga anteckningar skola anses upprättade, då de av myndigheten justerats eller eljest blivit färdigställda. Andra handlingar, som hänföra sig till visst mål eller ärende, skola anses upprättade, då de expedierats eller, om expedition ej äger rum, då målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat.

Från huvudregeln finnas vissa undantag, som närmare angivas i kapitlets 6 §.

Allmän handling, som ej skall hållas hemlig, skall enligt 8 § — med vissa undantag — på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav; han äge ock mot stadgad avgift erhålla avskrift av handlingen.

Framställning om allmän handlingens utbekommande göres enligt 9 § hos den myndighet, där handlingen finnes, och skall av den myndigheten prövas. Är vården om handlingen enligt arbetsordning eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, har han att själv besluta i fråga om handlingens utlämnande; dock åligger honom att därvid ställa sig till efterrättelse av myndigheten meddelade föreskrifter samt att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Väger befattningshavaren att utlämna handlingen, skall, om sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Den genom grundlagsrevision år 1937 införda rätten att på administrativ väg överklaga ett beslut, varigenom myndighet vägrat att utlämna en handling, återfinnes nu i förordningen 2 kap. 10—13 §§.

Ändring kan i princip sökas i alla sådana beslut; dock må beslut, som meddelats av departementschef, ej överklagas. Bestämmelserna angiva ingående hos vilken myndighet talan i skilda fall skall föras. Mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

Såsom framgår av den lämnade redogörelsen anges icke i tryckfrihetsförordningen, huru gränsen bör dragas mellan allmänna handlingar å ena sidan och privata meddelanden eller brev å andra sidan.

I en år 1927 avgiven utredning (SOU 1927: 2) anfördes att regeln om allmänna handlingars offentlighet principiellt borde gälla i avseende å det, som inkommit till myndigheter och tjänstemän i tjänsten, men att tryckfrihetsförordningen icke lämpligen kunde lämna svar på frågan, när en inkommen handling skulle anses ha denna egenskap. Under de fortsatta förarbetena till 1937 års grundlagsrevision på hithörande område (SOU 1935: 5) framhölls vidare, att något försök då ej gjorts att fixera gränsen mellan allmän-

na handlingar och vad som, ehuru däri tjänsteärenden behandlades och berördes, borde betraktas som privata brev och anteckningar. I det förslag, som ligger till grund för nu gällande tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60) hade 1944 års tryckfrihetssakkunniga intagit ett stadgande av innebörd, att handlingar av ifrågavarande slag, som inkommit till myndighet, skulle anses som allmänna handlingar, även om de ej ställts till myndigheten, under förutsättning att de ej uppenbart voro utan betydelse för mål eller ärende, som myndigheten hade att handlägga. Föredragande departementschefen ansåg emellertid i proposition nr 230 till 1948 års riksdag på anförda skäl gränsdragningen på detta område böra ankomma på rättspraxis och uteslöt det föreslagna stadgandet. Propositionens förslag lämnades i denna del utan erinran vid riksdagsbehandlingen.

I vad mån privata meddelanden av sagda slag äro att anse som allmänna handlingar ankommer således fortfarande på rättspraxis att avgöra. Militieombudsmannen har i skrivelse till Kungl. Maj:t (ämbetsberättelsen år 1954, s. 250) framhållit, att de rättsfall, som funnes, vore svårtydbara och i vissa hänseenden motstridiga samt att de ingalunda vore ägnade att bringa klarhet i frågan om var gränsen ginge mellan allmänna handlingar och privata meddelanden. På grund av de erfarenheter, som militieombudsmannen under sin ämbetsutövning i olika sammanhang gjort, fann han det angeläget att den rådande ovissheten undanröjdes och att bestämmelser tillskapades för stävjande av den ur offentlighetssynpunkt betänkliga praxis som rådde på området. Militieombudsmannen ansåg sig närmast böra förordda att frågan löstes efter de riktlinjer, som kommit till uttryck i 1944 års tryckfrihetssakkunnigas förslag. Under alla förhållanden borde de ifrågasatta bestämmelserna erhålla en avfattning, som omöjliggjorde att i handbrevsform avlåtna meddelanden, avsedda att ligga till grund för någon åtgärd i tjänsten, undandrogas offentligheten. Militieombudsmannen hemställde, att Kungl. Maj:t ville taga under övertvägande det av honom framförda spörsmålet. Enligt inhämtade upplysningar är militieombudsmannens framställning beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Utskottet förutsätter att skrivelsen kommer att tagas i beaktande vid den översyn av lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet och sekretess, för vilken utskottet i det följande kommer att uttala sig.

Intill år 1937 upptogos samtliga stadganden om allmänna handlingars hemlighållande, sekretess, i tryckfrihetsförordningen. Då skedde en uppdelning, varigenom i grundlagen bibehölls den principiella regleringen av undantagen från offentlighetsprincipen, medan specifikationen av undantagen överfördes till den av statsmakterna i vanlig samfällid ordning stiftade lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen).

Frågan huruvida gränsdragningen mellan offentliga och hemliga handlingar utförligare än för närvarande borde angivas i grundlag var aktuell i samband med förarbetena till nu gällande tryckfrihetsförordning. Föredragande departementschefen ansåg emellertid i 1948 års proposition, att ett upptagan-

de av denna fråga skulle fördröja och försvåra antagandet av en ny tryckfrihetsförordning. Spörsmålet om en revision av sekretesslagstiftningen på grundval av de erfarenheter som vunnits under tillämpningen av 1937 års bestämmelser borde därför upptagas särskilt. I detta sammanhang vill utskottet erinra om att 1944 års tryckfrihetssakkunniga bedrevo sitt arbete i vad det avsåg regleringen av allmänna handlingars offentlighet i nära samverkan med den år 1943 tillsatta sekretessutredningen, vars uppdrag gick ut på en undersökning, huruvida och i vad mån åtgärder kunde anses erforderliga för att åstadkomma en praxis, som tillgodosåge kravet på en så vidsträckt offentlighet som möjligt utan att andra berättigade intressen trädde för nära. I samband med att sekretessutredningen i skrivelse den 15 december 1949 till Kungl. Maj:t anmälde, att dess uppdrag slutförts, framhöll utredningen, att det missnöje med myndigheternas tillämpning av 1937 års lagstiftning, som tidigare yppats, huvudsakligen torde ha sammanhängt med krigsförhållandena och den ökade sekretess dessa föranlett; sedan mera normala förhållanden inträtt, hade en liberalare tillämpning av sekretessbestämmelserna uppkommit. En viss osäkerhet i praxis syntes dock enligt utredningen alltjämt bestå, främst beroende på att sekretessbestämmelserna icke i alla avseenden motsvarade de anspråk, som borde ställas på denna lagstiftning. En allmän översyn av sekretessbestämmelserna krävde emellertid ett synnerligen vidlyftigt arbete, som fölle utanför utredningens uppdrag. Utredningen ifrågasatte även, om icke arbetet borde anstå till dess i praxis en viss erfarenhet vunnits av den nya tryckfrihetsförordningens bestämmelser i ämnet.

Enligt utskottets mening bör tiden nu vara inne för en närmare undersökning av frågan om revision av sekretesslagstiftningen mot bakgrunden av de ändrade samhällsförhållandena och den erfarenhet som vunnits. Vid en sådan revision bör också beaktas, om och i vad mån dispens från sekretessbestämmelserna bör kunna medgivas i vidare utsträckning än vad nu är förhållandet.

Tryckfrihetsförordningen innehåller såsom framgår av redogörelsen för gällande rätt icke några bestämmelser om diarieföring av inkommande handlingar eller vidtagna åtgärder i ärenden hos myndigheterna. Frågan härom var under övervägande vid förarbetena till gällande tryckfrihetsförordning. Föredragande departementschefen framhöll därvid i propositionen till 1948 års riksdag, att en handling visserligen var att anse som allmän handling så snart den avlämnats till myndigheten eller till vederbörande befattningshavare, men att det ur praktisk synpunkt vore av vikt, att inkommen handling omedelbart diariefördes. Att så skulle ske vore enligt departementschefen också innebörden av de föreskrifter, som för olika fall funnes meddelade om förande av diaries. Såsom departementschefen vidare anförde, torde det emellertid, med hänsyn till att ordnad diarieföring icke finnes hos alla de myndigheter, som här kunna komma i fråga, icke vara lämpligt att i tryckfrihetsförordningen intaga en särskild föreskrift om omedelbart vid-

tagande av sådan åtgärd. De bestämmelser, som funnes, torde enligt vad departementschefen vidare anförde erbjuda tillräckliga möjligheter till ingripande mot försummad diari föring, särskilt om sådan underlåtenhet skedde i syfte att kringgå bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

I detta sammanhang vill utskottet erinra om att justitieombudsmannen i sin ämbetsberättelse år 1957 betonat angelägenheten främst ur offentlighets-synpunkt av en central diari föring för alla mål hos Stockholms rådhusrätt. Utskottet anser sig kunna tolka detta såsom ett uttalande i princip om betydelsen av att diari föring hos myndighet sker i möjligaste mån centralt.

En ordnad diari föring är av väsentlig betydelse för allmänhetens tillgång till offentliga handlingar. Det är därför enligt utskottets mening av vikt att det på nu ifrågavarande område tillämpas bestämda och så långt möjligt enhetliga regler. Den år 1955 på administrativ väg utfärdade allmänna verksstadgan, som för närvarande gäller hos ett tiotal myndigheter, innehåller en bestämmelse enligt vilken det åligger statsmyndighet att vårda sitt arkiv och däröver föra förteckning. Under erinran om att riksdagens revisorer i sin berättelse över den år 1956 verkställda granskningen framhållit, att den allmänna verksstadgan efter översyn i vissa avseenden snarast möjligt borde göras allmänt tillämplig på myndigheterna, vill utskottet ifrågasätta, huruvida icke nyssnämnda stadgan borde kompletteras med närmare reglering av frågan om den omedelbara diari föringen av inkommande och utgående handlingar.

I den allmänna verksstadgan föreskrivas andra åtgärder, som tjäna syftet att underlätta allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. I 6 § stadgas sålunda, att det i den mån så erfordras på grund av myndighetens storlek, omfattningen av dess beröring med allmänheten eller omständigheterna i övrigt, åligger chefen att tillse att särskilda anordningar vidtagas för att underlätta för parter samt för tidningspressen och andra intresserade att erhålla upplysning om ärenden hos myndigheten. Under förarbetena till stadgan framhölls, att erforderlig upplysning och hänvisning inom ett mindre verk ofta kunde lämnas av personalen i telefonväxeln, expeditivakterna och registratören. För större verk, som hade livliga förbindelser med allmänheten, kunde det däremot vara erforderligt, att någon eller några befattningshavare med god överblick över organisationen och kunskap om arbetssättet inom verket avdelades för att biträda allmänheten med upplysningar och rådgivning, eller att efter exempel av utrikesdepartementets pressbyrå ett centralt upplysningsorgan inrättades. Efter erinran att skyldighet förelåg för myndigheten att hos Kungl. Maj:t föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder, som kunde vara påkallade till främjande av verkets uppgifter, förklarades vidare, att tillsynen över att kontakten med allmänheten upprätthölls på ett tillfredsställande sätt och att erforderliga anordningar därför vidtoges borde ankomma på verkschefen. Enligt utskottets mening är det av vikt, att den allmänna verksstadgan i de delar, som här berörts, göres tillämplig för statsmyndigheter i den utsträckning detta är möjligt.

Utan att instämma i den generella kritik, som i förevarande motioner riktats mot myndigheternas tillämpning av gällande regler om allmänna handlingars offentlighet och sekretess, anser utskottet med hänsyn till offentlighetens betydelse för vår konstitutionella rätt det önskvärt, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t giver till känna vad utskottet ovan i detta utlåtande anfört.

Utskottet hemställer alltså,

- 1) att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet härovan anfört; samt
- 2) att motionerna I: 208 och II: 253 måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt.

Stockholm den 28 mars 1957

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Georg Pettersson, Wahlund, Weiland, Fritiof Karlsson, Elfving, Ollén*, Aspling* och Sveringsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen, Norén*, Håstad, Spångberg, Swedberg, Jonsson i Haverö*, Sehlstedt och Hammar*.

* Ej närvarande vid justeringen.