

Nr 5

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning av frågor om vissa allmänna handlingars offentlighet.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft dels de likalydande motionerna nr 174 i första kammaren av herr *Hilding* och nr 203 i andra kammaren av herr *Enskog*, dels ock de likalydande motionerna nr 383 i första kammaren av herr *Kaijser* och nr 444 i andra kammaren av herr *Bohman m. fl.*

I motionerna I: 174 och II: 203 hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att frågan om rätt för anbudsgivare att närvara vid öppnandet av anbud på större offentliga entreprenadarbeten utredes.

I motionerna I: 383 och II: 444 föreslås, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om sådan komplettering av direktiven till offentlighetsutredningen, att även frågan rörande sekretessbeläggning av planärenden tages upp till behandling av utredningen.

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda yrkandena får utskottet hänvisa till vederbörande motioner.

Vad först beträffar frågan om rätt för anbudsgivare att närvara vid öppnandet av anbud i *offentliga upphandlings- och entreprenadärenden* är att märka bestämmelsen i 34 § första stycket lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen):

Handlingar i ärenden angående förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller annat, som myndighet äger förvalta, eller angående utförande av arbete för myndighets behov annorledes än genom dess egen eller annan myndighets personal må icke, utan tillstånd av den myndighet som handlägger ärendet, utlämnas innan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts. Angår ärendet upphandling eller utförande av arbete för statens räkning eller försäljning av staten tillhörig lös egendom, skall likväl iakttagas, att i stadgad ordning infordrade och inkomna anbud, så ock andra handlingar som kunna tjäna till upplysning i vad mån anbud i ärendet infordrats eller avgivits eller som eljest avse dylika anbud, icke före nämnda tidpunkt må utlämnas i vidare mån än för prövning av anbud finnes nödvändigt eller begäran om anbuds utbekommande framställes av anbudsgivaren.

Enligt andra stycket i samma paragraf äger vederbörande myndighet, då anledning därtill föreligger, besluta, att handlingar, som i första stycket av-

ses, även efter där angiven tidpunkt ej må utan myndighetens tillstånd utlämnas.

I de fall, då för handlingars utlämnande erfordras tillstånd av annan statsmyndighet än sådan som hör till eller lyder under riksdagen, äger enligt 37 § sekretesslagen Konungen utan hinder därav förordna om utlämnande. Kungl. Maj:ts förordnande torde ej behöva avse en viss bestämd handling utan kunna ha generell form.

Ytterligare bestämmelser givas i kungörelsen den 6 juni 1952 om upphandling och arbeten för statens behov m. m. I kungörelsens 3 § hänvisas i fråga om hemlighållande av handling enligt kungörelsen till vad i sekretesslagen är stadgat. Öppnande av anbud vid upphandling (§ 12), byggnads- och anläggningsarbeten (§ 42) samt försäljning av staten tillhörig lös egendom (§ 77) skall ske vid förrättning, vari minst tre personer deltaga. På begäran av anbudsgivare äger en av vederbörande handelskammare för ändamålet auktoriserad, opartisk person närvara, men i övrigt må icke någon tillåtas närvara vid förrättningen.

Under förarbetena till 1952 års upphandlingskungörelse framställde såväl Sveriges industriförbund som Svenska byggnadsentreprenörföreningen önskemål, att anbudsgivare skulle beredas tillfälle närvara vid anbudsöppnandet. Såsom skäl härför anfördes bland annat, att deras närvaro skulle utgöra en garanti för att avgivna anbud tolkades och bedömdes på av anbudsgivarna avsett sätt. Anordningen vore vidare ägnad att stärka förtroendet för de upphandlande myndigheterna varjämte det vore av stort värde för anbudsgivarna att redan på ett tidigt stadium erhålla kännedom om utsikterna att ifrågakomma vid anbudsprövningen. 1946 års upphandlingssakkunniga funno dock i sitt betänkande (SOU 1951: 18, s. 47) ej skäl frångå dittillsvarande ordning, enligt vilken anbudsgivare ej fingo närvara vid anbudsöppnandet.

I motionerna I: 174 och II: 203 upptages sistnämnda spörsmål på nytt. Motionärerna anföra att den gällande bestämmelsen i sekretesslagen § 34 medför bl. a. att en entreprenadfirma som lämnat in ett anbud på ett större anläggningsarbete inte vet eller ens anar om den egna firman kan komma i fråga för arbetet förrän avtal slutits. Härigenom nödgas ofta anbudsgivaren under den tid, då anbudet är bindande, hålla viss arbetskraft och utrustning disponibla för att med kort varsel kunna igångsätta arbetena om anbudet skulle bli antaget. Visar det sig att anbudet inte blir antaget, skulle företagets resurser sannolikt ha kunnat användas mera rationellt om besked om de olika anbudens förhållande till varandra kunnat erhållas redan i samband med anbudens öppnande. Det framhålles vidare i motionerna, att i Danmark den ordning gäller, att anbudsgivare vid dylika arbeten få närvara då anbudena öppnas.

Vad härefter gäller *planärenden* stadgas i 8 § sekretesslagen:

Hos myndighet upprättade handlingar i ärende angående uppgörande av ny eller ändrad stadsplan må ej utan tillstånd av myndighet som handlägger ärendet utlämnas, förrän förslag till stadsplan blivit tillgängligt för granskning enligt vad därom särskilt är stadgat. Såvitt angår hos myndighet i dylikt ärende upprättade handlingar med beräkningar av fastighetsvärden, äger myndighet som handlägger ärendet besluta, att sådan handling ej heller efter nämnda tidpunkt må utan myndighetens tillstånd utlämnas; dock att handling ej må hemlighållas längre än till dess stadsplan blivit genomförd eller tjugu år förflutit från handlingens datum.

Vad i första stycket stadgas skall äga motsvarande tillämpning beträffande generalplan så ock med avseende å utomplansbestämmelser för städer och stadsliknande samhällen.

I det betänkande rörande allmänna handlingars offentlighet, som avgavs av tillkallade sakkunniga den 14 januari 1935 (SOU 1935: 5), anfördes som motiv för det återgivna stadgandet, att — förutom beräkningar angående fastigheters värde — även andra handlingar i stadsplaneärenden behövde hemlighållas, framför allt själva utkastet till stadsplan och andra handlingar, av vilka framginge huru stadsplanen tänktes utformad. Ett för tidigt offentliggörande av sådana handlingar skulle kunna gynna spekulationer på kommunens bekostnad och omöjliggöra stadsplanens genomförande. Den allmänna regeln i tryckfrihetsförordningen, nämligen enligt nu gällande lydelse bestämmelsen i 2 kap. 5 §, att vissa handlingar ej skola anses upprättade — och därmed ej heller vara offentliga — förrän det ärende, till vilket de hänföra sig, blivit av myndigheten slutbehandlat, ansågs av de sakkunniga i många fall utgöra tillräckligt skydd både beträffande beräkningar av fastighetsvärden och övriga handlingar i stadsplaneärenden. I en del fall — särskilt i de större städerna — erfordrades emellertid för ärendets beredning att handlingarna överlämnades till annan kommunalmyndighet än den som handhade uppgörandet av stadsplanen, och därvid skulle offentlighet inträda, om ej särskild sekretessbestämmelse funnes. Närmast med hänsyn härtill hade de sakkunniga framlagt sitt förslag till nu ifrågavarande paragraf i sekretesslagen.

I motonerna I: 383 och II: 444 hänvisas till ett uttalande av en delegation inom byggnadsstyrelsen och bostadsstyrelsen i ett år 1954 avgivet betänkande om förnyelsen av stadssamhälleas bebyggelse, »Saneringsfrågan» (SOU 1954: 31). Delegationen hävdade i betänkandet (s. 129), att hemlighållande av saneringsprogrammets innebörd i största möjliga utsträckning borde undvikas. Okunnighet bland markägare och byggnadsföretagare om kommunens planer kunde ge upphov till markspekulation och irrationella fastighetsvärdestegringar av långt svårare art än som uppkommit om markägarna och byggnadsföretagarna bibringats en realistisk uppfattning om saneringens förutsättningar och programmet för dess genomförande. Denna uppfattning vann anslutning i flera remissyttranden. Bl. a. framhöll Stock-

holms handelskammare att det icke vore möjligt att helt hemlighålla ett pågående stadsplanearbete. Från en mindre krets kommunala förtroendemän kunde lätt sprida sig uppgifter om den blivande stadsplanen, vilket gäve ett fåtal initierade möjligheter att bedriva en osund spekulation på väntade planvärdestegringar. En öppen debatt rörande de för näringslivet, fastighetsägarna och allmänheten betydelsefulla stadsplane- och saneringsproblemen vore enligt handelskammarens mening ägnad att främja en sund saneringsverksamhet.

Motionärerna förklara sig dela denna uppfattning och anföra ytterligare: Det undantag från principen om allmänna handlingars offentlighet som här föreskrivits är till sin natur tveksamt och kan knappast sägas motsvara ett verkligt legitimt behov. På många håll anses det rutinmässiga hemligstämplandet av handlingarna i stadsplaneärenden till och med vara ägnat att motverka sekretessbestämmelsernas syfte. Enligt vår mening är planärendenas offentlighet en fråga av stor betydelse. Stadsplaneverksamheten i en kommun angår alla som där har sin verksamhet eller bostad. Den bör betraktas som en sådan allmän angelägenhet, i vilken en så stor krets av kommunens medlemmar som möjligt bör ta del. Upprättade stadsplaneskisser bör alltså på ett tidigt stadium göras till föremål för debatt; den offentliga belysning som på detta sätt kan ges åt stadsplaneproblemen stärker intresset för stadsplanefrågorna och bör vara ägnad att ge fackmännen värdefulla impulser. Det nuvarande systemet med i regel sekretessbelagda planförslag minskar allmänhetens intresse för planfrågorna. Då stadsplanerna väl lämnas ut till offentlig granskning, har i regel arbetet drivits så långt, att de enskilda kommunmedlemmarnas möjligheter att genom opinionsyttringar eller på annat sätt påverka ärendenas avgörande äro ytterst begränsade.

Utskottet. Efter framställning av riksdagen år 1957 (konstitutionsutskottets utlåtande nr 4) tillkallades enligt Kungl. Majt:s bemyndigande den 3 juni 1960 en utredning för översyn av lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet och därmed sammanhängande frågor mot bakgrunden av de ändrade samhällsförhållandena och den erfarenhet som vunnits, den s. k. offentlighetskommittén. Bland de problem, som av olika anledningar aktualiserats och som torde få uppmärksammas vid utredningen, nämnes i direktiven för kommittén utom andra jämväl frågan om sekretessen vid upphandling och arbeten för statens behov. Frågan om sekretessbeläggning av kommunala planärenden nämnes väl icke särskilt i direktiven för utredningen och kan måhända delvis sägas tillhöra det i byggnadsstadgan intagna regelkomplexet rörande handläggningen av planärenden. Emellertid föreligger enligt direktiven ej hinder för utredningen att, i den mån anledning därtill förekommer, upptaga frågor som ej direkt avser sekretesslagstiftningen men som på ett eller annat sätt äger samband med denna. Utskottet har också inhämtat, att det ingår i offentlighetskommitténs uppdrag att verkställa en fullständig genomgång även av de sekretessfrågor, som beröra

kommunerna. Ett av spörsmålen i detta avseende rör förfarandet i planärenden. Under hänvisning till att de i motionerna väckta spörsmålen sålunda redan äro föremål för utredning får utskottet avstyrka bifall till de i motionerna framställda yrkandena. Utskottet hemställer alltså,

- att motionerna
- 1) I: 174 och II: 203; samt
 - 2) I: 383 och II: 444
- icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 23 februari 1961

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén*, Olsén, Sveningsson, Erik Olsson, Dahl, Hilding och Harald Pettersson*; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, Andersson i Linköping, von Friesen*, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Hammar, Andersson i Billingsfors och Hedin*.

* Ej närvarande vid justeringen.