

Nr 149

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar; given Stockholms slott den 16 mars 1962.

Under åberopande av bilagda i statsrådet förda protokoll över justitiedepartementsärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till lag angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den nu gällande maximitiden av två år för hemlighållande av handlingar i upphandlingsärenden m. m. såvitt avser statens affärsdrivande verk förlänges till fem år. Vidare föreslås en utökning av sekretesskyddet för handlingar rörande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret.

Förslag

till

Lag

angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar
i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att 4 och 34 §§ lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

4 §.

Beträffande handlingar — — — — — längre tid.
I fråga — — — — — handlingens datum.

Med avseende å handlingar rörande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret äger Konungen, såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar, folkhushållningen eller näringslivets behöriga fortgång eller eljest medföra våda för rikets säkerhet, meddela förordnande, som i första stycket sägs.

34 §.

Handlingar i — — — — — av anbudsgivaren.

Då anledning därtill föreligger, äger vederbörande myndighet besluta, att handlingar, som i första stycket avses, även efter där angiven tidpunkt ej må utan myndighetens tillstånd utlämnas. Beträffande andra handlingar än sådana som angiva villkoren i slutna avtal må dylikt beslut avse en tid av högst tjugu år från nämnda tidpunkt. Vad angår handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal rörande myndighets leverans av elektrisk kraft, gas, vatten eller dylikt eller rörande försäljning av varor med vilka myndighet driver handel i affärsmässiga former, må beslut meddelas högst för tiden till dess två år förflutit från det avtalet full-

Då anledning därtill föreligger, äger vederbörande myndighet besluta, att handlingar, som i första stycket avses, även efter där angiven tidpunkt ej må utan myndighetens tillstånd utlämnas. Beträffande andra handlingar än sådana som angiva villkoren i slutna avtal må dylikt beslut avse en tid av högst tjugu år från nämnda tidpunkt. Vad angår handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal rörande myndighets leverans av elektrisk kraft, gas, vatten eller dylikt eller rörande försäljning av varor med vilka myndighet driver handel i affärsmässiga former, må beslut meddelas högst för tiden till dess två år eller, då myndigheten är att hänföra

¹ Senaste lydelse av 4 §, se SFS 1960: 40.

(Nuvarande lydelse)

gjorts eller upphört att gälla. Med avseende å handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal i andra ärenden, må beslut meddelas för en tid av *högst* två år från det avtalet slöts.

(Föreslagen lydelse)

till statens affärsdrivande verk, fem år förflutit från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla. Med avseende å handlingar, som angiva villkoren i slutna avtal i andra ärenden, må beslut meddelas *högst* för en tid av två år *eller, då myndigheten är att hänföra till statens affärsdrivande verk, fem år* från det avtalet slöts.

Beslut, vilka — — — — — undfå del.

Kommunalmyndighet har — — — kommunala beslutanderätten.

Vad i — — — — — å auktionsprotokoll.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1962.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 16 mars 1962.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON, HOLMQVIST.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *vissa ändringar i lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar* samt anför därvid följande.

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallade dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, den 30 juni 1953 sakkunniga för utredning av de statliga företagsformerna. Utredningen avgav den 20 augusti 1960 slutbetänkande med förslag till reformering i olika hänseenden av de nuvarande statliga företagsformerna m. m. (SOU 1960:32). Betänkandet är undertecknat av följande sakkunniga, nämligen förutvarande ledamoten av riksdagens första kammare, dåvarande landshövdingen K. J. Olsson, ordförande, förutvarande ledamoten av riksdagens andra kammare, direktören W. S. Edström, t. f. expeditionschefen G. L. Eriksson, ombudsmanen T. V. Flybo, förutvarande ledamoten av riksdagens första kammare, elverkschefen K. E. Hesselbom, överdirektören H. E. Oredsson, ledamoten av riksdagens andra kammare, direktörsassistenten N. G. Stenberg, direktören E. W. Tunhammar och ledamoten av riksdagens andra kammare, hemmansägaren J. H. A. Wahrendorff.

Sedan betänkandet varit föremål för remissbehandling inom finansdepartementet, anmälde chefen för nämnda departement, statsrådet Sträng, i statsverkspropositionen till årets riksdag (Bil. 2 s. 15—36) vissa frågor om formerna för statens affärsdrivande verksamhet m. m. Bland dessa frågor var även spörsmålet om förstärkning av sekretesskyddet för affärsverkens ekonomiska handlande. Enligt vad som framhölls i statsverkspropositionen (s. 35) skulle närmare överväganden härom upptagas inom justitiedepartementet.

Jag anhåller nu att få upptaga detta ärende till behandling. I samband därmed avser jag att även behandla frågan om utökat sekretesskydd för handlingar rörande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret.

I. Ökat sekretesskydd för statens affärsdrivande verk

Gällande rätt

I vårt land gäller principen att allmänna handlingar är offentliga. Denna grundsats är fastslagen i 2 kap. 1 § i 1949 års tryckfrihetsförordning, som stadgar att — till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning — varje svensk medborgare skall äga fri tillgång till allmänna handlingar. Som allmänna handlingar anses alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de inkommit till myndigheten eller upprättats hos denna. I rätten att få del av allmänna handlingar må likväl enligt nämnda paragraf stadgas sådana inskränkningar, som påkallas av olika där angivna hänsyn, bl. a. behovet av skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse. I särskild av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt stiftad lag skall noga anges de fall, då enligt de i tryckfrihetsförordningen angivna grunderna allmänna handlingar skall hållas hemliga.

De sålunda förutsatta bestämmelserna om de fall, då allmänna handlingar skall vara hemliga, finns i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). Lagens 34 § innehåller sekretessbestämmelser till skydd för vissa ekonomiska intressen. Enligt paragrafens första stycke får 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 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 jämte vissa andra handlingar icke före nämnda tidpunkt får utlämnas i vidare mån än för prövning av anbud finnes nödvändigt eller begäran om anbuds utbekommande framställs av anbudsgivaren.

Då anledning därtill föreligger, äger enligt paragrafens andra stycke vederbörande myndighet besluta att ifrågavarande handlingar även efter den tidpunkt, då avtal slutits eller ärendet eljest slutförts, ej får utlämnas utan myndighetens tillstånd. Beträffande andra handlingar än sådana, som anger villkoren i slutna avtal, får dylikt beslut avse en tid av högst tjugo år från nämnda tidpunkt. Vad angår handlingar, som anger villkoren i slutna avtal rörande myndighets leverans av elektrisk kraft, gas, vatten eller dylikt eller rörande försäljning av varor med vilka myndighet driver handel i affärsmässiga former, får beslut meddelas högst för tiden till dess två år förflutit från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla. Med avseende på handlingar, som anger villkoren i slutna avtal i andra ärenden, får beslut meddelas för en tid av högst två år från det avtalet slöts.

Vidare stadgas i 34 § att beslut om hemlighållande, vilka enligt andra stycket i paragrafen meddelas av annan statsmyndighet än sådan som hör till eller lyder under riksdagen, skall — såvida de icke endast gäller kostnadsberäkningar eller prisbestämningar eller tjänsteutlåtanden över sådana — för varje statsregleringsår inom en månad efter dess utgång anmälas till Kungl. Maj:t, som låter riksdagens revisorer få del därav. Kommunalmyndighet har att beträffande tillämpningen av paragrafen ställa sig till efterrättelse föreskrifter, vilka må ha meddelats av den myndighet som utövar den kommunala beslutanderätten. Vad som stadgas i 34 § avser icke auktionsprotokoll.

Beslut om sekretess enligt 34 § skall avse varje särskilt fall för sig.

Några huvudsynpunkter i förarbetena till 34 § sekretesslagen

År 1935 avgav sakkunniga, som tillkallats inom justitiedepartementet, förslag till lag om förbud mot vissa allmänna handlingars utlämnande från myndighet (SOU 1935:5). Förslaget upptog under 32 § ett stadgande av väsentligen samma innehåll som den nuvarande sekretesslagens 34 §. I motiven till stadgandet betonade de sakkunniga, att en riktig avvägning av offentlighet och sekretess på det område, varom här var fråga, var för-enad med synnerliga vanskligheter. Å ena sidan framträdde behovet av offentlig kontroll med särskild styrka på de områden, där stora ekonomiska intressen stod på spel och där en alltför långt gående sekretess lätt skulle kunna bana vägen för mindre önskvärda förfaranden. Men å andra sidan framträdde starkt angelägenheten av att staten skulle kunna — särskilt inom de s. k. affärsdrivande verkens förvaltning men även på andra områden — bedriva sin rörelse i såvitt möjligt affärsmässiga former. De svårigheter med vilka vissa av de affärsdrivande verken under senare tid haft att kämpa, delvis under konkurrens från enskilda företag, var ägnade att ytterligare understryka denna synpunkt. I samma riktning pekade även de erfarenheter, som inom skilda förvaltningsgrenar gjorts beträffande möjligheterna att utnyttja då rådande offentlighet till fullföljande av illojala eller i vart fall mot statens intressen stridande enskilda intressen. Särskild varsamhet syntes påkallad, då det gällde att genomföra offentlighetsprincipen jämväl i kommunernas ekonomiska förvaltning.

De sakkunniga hade likväl trots sig finna en antagbar lösning av problemet. Sålunda hade de å ena sidan uppställt sekretessbestämmelser av mera generell och — med hänsyn till såväl beskaffenheten av hemlighållna handlingar som sekretessidens längd — mera omfattande natur än i ett år 1927 framlagt förslag i ämnet. Å andra sidan hade de sökt ~~örja~~ ^{sörja} för att — i den mån statsmyndigheter tog i anspråk den möjlighet att anordna mera vittgående sekretess som förslaget beredde — detta skulle komma till statsrevisorernas kännedom. Härigenom skärptes den konstitutionella kontrollens effektivitet på de punkter, där allmänhetens kontrollmöjligheter inskränktes.

I proposition till 1937 års riksdag (nr 107), vid vilken riksdag 34 § sekretesslagen antogs i lagrummets nuvarande lydelse (jfr konstitutionsutskottets utl. nr 21), framhölls, att avvägningen av sekretessen på det vidsträckta och betydelsefulla område som avsågs med paragrafen var för- enad med betydande svårigheter. Här stod nämligen ett synnerligen starkt sekretessbehov i direkt motsats till ett icke mindre betydande offentlig- hetsintresse. De sakkunnigas förslag syntes dock på det hela taget innebära en väl avvägd lösning av den ömtåliga frågan. Därom vittnade att nästan alla statliga myndigheter i avgivna yttranden över förslaget förklarade sig vara tillfreds därmed och att även det stora flertalet av de hörda kom- munala myndigheterna lämnat det utan anmärkning.

Vidare anfördes i propositionen att det icke borde ifrågakomma att ut- sträcka den tid av två år, under vilken handlingar som anger villkoren i slutna avtal skulle kunna hemlighållas. Det förbisågs icke, att olägen- heter i vissa fall kunde uppkomma för staten eller kommunen genom of- fentligblivande av exempelvis leveransavtal redan efter två år. Men skulle tiden förlängas, syntes den kontroll som offentligheten var avsedd att med- föra alltför mycket förlora i effektivitet. Ej heller syntes lämpligt att, som hemställts i ett yttrande, föreslå en obligatorisk sekretess under två år för alla handlingar i upphandlingsärenden. Från offentlighetssynpunkt var det nämligen av ej ringa värde, att sekretess efter tidpunkten för avtals slutande eller ärendets slutförande i annan ordning skulle bero på ett särskilt beslut, som beträffande statsmyndigheter i regel skulle anmälas hos Kungl. Maj:t och bringas till statsrevisorernas kännedom.

Slutligen berördes också förutsättningarna för beslut om sekretess. Ut- trycket »då anledning därtill föreligger» föreslogs böra ersätta det av 1935 års sakkunniga förordade uttrycket »där särskilda omständigheter det för- anleda». Med denna ändring borde alla behöriga sekretessbehov kunna till- godoses.

Tidigare ändringsförslag m. m.

Spörsmålet om sekretesskydd för handlingar, som anger villkoren i träf- fade avtal, behandlades av 1946 års upphandlingssakkunniga i deras år 1951 framlagda betänkande med förslag till förordning angående upphand- ling och arbeten för statens behov m. m. (SOU 1951: 18). Däri föreslogs, att sekretesskyddet i 34 § skulle förstärkas på så sätt, att tvåårstiden även i fråga om varuleveranser till staten och entreprenader för statens räkning skulle löpa från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla. I motiven till detta förslag erinrade upphandlingssakkunniga om att det i fråga om upp- handling ofta förekom, att varuleverans omspände flera år. Såsom särskilt önskvärt framstod därför, att tvåårstiden för kommersiell hemligstämpling i sådana fall, där en leverans sålunda sträckte sig över längre tid, skulle kunna räknas från det leveransen fullgjorts. Då det emellertid icke ansågs lämpligt att i förevarande avseende behandla avtal olika allt efter leve-

ranstidens längd, syntes tiden för hemlighållande av alla sådana handlingar som angav villkoren i slutna avtal om leverans av varor böra — liksom stadgades beträffande varor som myndigheten försålde under affärsmässiga former — räknas från det leveransen fullgjorts eller avtalet eljest upphört att gälla. Också i fråga om entreprenadavtal gällde, att de ofta slutfördes först efter lång tid. På grund härav syntes även tiden för hemlighållande av handlingar, som angav villkoren i entreprenadavtal, böra räknas på nyss angivna sätt.

Upphandlingssakkunniga framhöll, att den gällande regeln, enligt vilken myndighet ägde meddela beslut om sekretess för en tid om högst två år från det avtalet slöts, icke kom till användning i någon större utsträckning. Yrkande om hemlighållande brukade nämligen framställas relativt sällan. I den mån vederbörande anbudsgivare önskade ett hemlighållande och gjorde begäran därom, syntes myndigheten emellertid regelmässigt besluta i enlighet därmed.

Vid remissbehandlingen av de sakkunnigas betänkande avstyrktes förslaget till ändring i sekretesslagen endast av ett remissorgan, nämligen Kooperativa förbundet. Förslaget föranledde emellertid icke någon ändrad lagstiftning i ämnet.

I framställning till chefen för justitiedepartementet den 13 november 1952 hemställde Kooperativa förbundet, att inom departementet måtte verkställas utredning för att klarlägga, om icke 34 § sekretesslagen kunde ändras så, att hemligstämpling av anbud i princip icke tillätes och att sådan skulle få förekomma endast i alldeles speciella undantagsfall — t. ex. för skydd av viktiga militära hemligheter — men icke då det huvudsakligen gällde att skydda anbudsgivare från insyn i deras anbud från allmänhetens och konkurrenternas sida.

För närvarande pågår en av mig med stöd av vederbörligt bemyndigande tillsatt utredning (offentlighetskommittén) för översyn av lagstiftningen om allmänna handlingar och därmed sammanhängande frågor. Såsom framgår av direktiven för denna utredning, har kommittén bl. a. i uppdrag att pröva frågan om sekretessen vid upphandling och arbeten för statens behov.

Olika former av statlig affärsverksamhet

Statens affärsmässiga verksamhet drives huvudsakligen i affärsverksform och i aktiebolagsform.

De affärsdrivande verken är postverket, televerket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, luftfartsverket, statens reproduktionsanstalt, domänverket, försvarets fabriksverk och Södertälje kanalverk. Affärsverken utgör liksom de administrativa ämbetsverken delar av statsförvaltningen, och bortsett från vissa särbestämmelser gäller för båda slagen av ämbetsverk gemensamma förvaltningsrättsliga föreskrifter, som Kungl. Maj:t utfärdar. Kännetecknande för affärsverken är, att de jämfört med övriga statliga förvaltningsorgan åtnjuter större frihet i framför allt ekonomiska angelägen-

heter och personalfrågor. I likhet med övriga delar av statsverket är affärsverken underkastade revision och kontroll av Kungl. Maj:t underställda revisionsorgan och av riksdagens revisorer. De större verken har dessutom egna interna revisionsenheter. Hos affärsverken förvarade handlingar är i princip offentliga.

Enligt beslut av 1961 års riksdag skall statens reproduktionsanstalt per den 1 juli i år organiseras som ett statligt aktiebolag.

Statliga aktiebolag utgör i förhållande till den egentliga statsförvaltningen fristående juridiska personer, som driver affärsverksamhet i en klart privaträttslig form. De statliga bolagen är sålunda icke bundna av de förvaltningsrättsliga föreskrifter, som gäller inom den egentliga statsförvaltningen. Som grund för bolagens organisation och verksamhet gäller i stället aktiebolagslagen eller speciallagstiftning, t. ex. banklagen. Av de statliga bolagens ställning som särskilda rättssubjekt följer, att offentlighetsprincipen ej är tillämplig på dessa företag. Revision av statliga bolag sker i enlighet med aktiebolagslagen, och de statliga revisionsorgan som granskar den egentliga statsverksamheten har icke insyn i bolagen.

Åtskilliga ämbetsverk, som väsentligen har att utöva icke-affärsmässig verksamhet, kan vid sidan härav även ha uppgifter, som får anses ingå i den statliga affärsmässiga företagsamheten. Dessa ämbetsverk, som icke är att hänföra till de affärsdrivande verken, utgör delar av statsförvaltningen, och grunderna för deras organisation regleras av Kungl. Maj:t och riksdagen. De är för sin verksamhet beroende av de medel, som av Kungl. Maj:t och riksdagen ställs till deras förfogande. Ämbetsverken har vidare skyldighet att efterkomma av Kungl. Maj:t givna föreskrifter om verksamhetens bedrivande. Det förhållandet att dessa verk ingår i statsförvaltningen medför även, att de är underkastade den inom förvaltningen rådande offentlighetsprincipen.

Utredningen angående de statliga företagsformerna

Utredningen påpekar, att de ämbetsverk, som inom den egentliga statsförvaltningen huvudsakligen har att utöva icke-affärsmässig verksamhet, ej omfattas av utredningens uppdrag.

Beträffande de affärsdrivande verken framhåller utredningen, att vid de kontakter, som den haft med dessa verk, kritik riktats mot den rådande offentligheten i upphandlingsärenden. Bl. a. har framhållits såsom en olägenhet, att offentligheten kunnat systematiskt utnyttjas av anbudsgivarna till deras fördel och till statsverkets nackdel. Det förhållandet att anbudsgivarna känner till de priser, som konkurrenterna offererat vid föregående upphandling, medför en snedvridning av offerterna såtillvida, att dessa i en del fall icke kommer att grunda sig på en kostnadskalkyl utan på vad andra anbudsgivare begärt i tidigare sammanhang. Om man vill ha en beställning, går man ner med sitt pris minsta möjliga steg i syfte att komma strax under den anbudsgivare, som senast fått beställningen. Konkurrensens prispres-

sande verkan blir härigenom mindre. En annan nackdel ur upphandlings-synpunkt kan vara vissa anbudsgivares rädsla för att ett lågt pris i ett anbud kan bli känt för andra medlemmar i mer eller mindre påtagliga kartellbildningar eller för återförsäljare.

Enligt utredningens mening är det omöjligt att säkert bedöma, hur offentligheten påverkar avtalen i upphandlingsärendena. Uppenbart torde emellertid vara, att offentlighetens betydelse varierar med hänsyn till upphandlingens karaktär. Där det råder en öppen konkurrens mellan ett någorlunda stort antal leverantörer, kan man sålunda ha anledning att räkna med att offentligheten, om den över huvud påverkar anbudena, snarast gör det i en för staten förmånlig riktning. På marknader, där antalet anbudsgivare är ringa och en fast organiserad prissamverkan lätt kan åstadkommas även med andra medel, är det åter ovisst om offentligheten spelar någon väsentlig roll för anbudsgivningen. Utredningen anser det dock icke vara uteslutet, att offentligheten i sådana fall av anbudsgivarna uppfattas som ett hinder för en prisdifferentiering till förmån för ett statligt företag. I de fall, då samarbete mellan anbudsgivare är svagare utvecklat och efterlevnaden av eventuella kartellöverenskommelser är svåra att på andra vägar kontrollera för anbudsgivarna, underlättar däremot offentlighetsregeln en sådan kontroll till nackdel för statsverket.

Utredningen berör härefter bestämmelserna i 34 § sekretesslagen och anför därvid bl. a., att möjligheten till sekretessbeläggning av upphandlingsärenden i två år från avtalets slutande icke synes ha fått någon större praktisk betydelse, dels därför att föreskriften anses kunna tillämpas endast då vägande skäl för sekretess förebragts, dels för att stadgandet ger uppskov med offentliggörandet blott i två år.

I och för sig skulle ett generellt stadgande i tryckfrihetsförordningen om skydd mot offentliggörande av handlingar, som hänför sig till statens affärsverksamhet inom de affärsdrivande verken, enligt utredningens åsikt undanröja de svårigheter, som dessa verk kan ha vid fullgörandet av statsmakernas krav på affärsmässighet. En avvägning av offentlighet och sekretess i dessa fall har emellertid, såsom framgår av förarbetena till sekretesslagen, befunnits vara synnerligen vanskelig. Å ena sidan har behovet av offentlig kontroll ansetts framträda med särskild styrka på de områden, där stora ekonomiska intressen står på spel och där en alltför långt gående sekretess lätt skulle kunna bana vägen för förfaranden, mot vilka offentlighetsregeln är tänkt som ett korrektiv. Å andra sidan borde inom sådana områden, där staten driver rörelse med rent ekonomiska syften, en betydande inskränkning i offentligheten på särskilt goda grunder kunna försvaras, i synnerhet som staten här så att säga befinner sig på samma plan som de stalliga bolagen och enskilda företagare. Så mycket mindre betänkligheter borde föreligga med hänsyn till att det grundläggande intresset av offentlig kontroll fortfarande skulle tillgodoses genom såväl riksdagens revisorer som den statliga revisionen över huvud.

Från de angivna utgångspunkterna har utredningen övervägt, om icke

de affärsdrivande verkens svårigheter i någon mån skulle kunna avhjälpas genom att man utsträcker den tid av två år, under vilken handlingar för närvarande enligt 34 § sekretesslagen må hemligstämplas. Enligt utredningens uppfattning talar starka skäl för att samtliga i paragrafen stadgade tvåårsgränser förlänges till fem år i de fall, då erfarenheten på något område skulle ge vid handen, att offentligheten länder till allvarligt förfång för det allmänna eller för enskildas berättigade ekonomiska intressen. Utredningen föreslår en sådan förlängning.

Utredningen tillägger, att det här icke endast är ett fall, där det ur det allmännas synvinkel är särskilt påkallat med en förlängning av sekretess-tiden. Också det enskilda sekretessintresset gör sig särskilt starkt gällande. Dessa förenade intressen är i och för sig vid avvägningen av sekretess-tidens längd förtjänta av större beaktande än kontrollbehovet. Även den offentliga kontrollens intresse kan emellertid enligt utredningens uppfattning tillfredsställande tillgodoses vid den föreslagna förlängningen av sekretess-tiden. Sålunda bringar den i 34 § sekretesslagen föreskrivna anmälnings-skyldigheten i fråga om myndigheternas sekretessbeslut alla dessa beslut under granskning av riksdagens revisorer. Dessa revisorer har därvid även möjlighet att uppmärksamma om sekretess anordnats i obehörig omfattning. Vidare har de statliga revisionsorganen rätt till insyn i myndighe-ternas upphandlingsverksamhet oberoende av om sekretess föreligger eller icke. För affärsföretag, som anser sig ha skäl till missnöje med en statlig upphandling, står dessutom den möjligheten till buds, att de kan vända sig till verkens interna revisionsenheter eller det centrala revisionsorganet med begäran om undersökning. Slutligen erinras om att Kungl. Maj:t enligt 38 § i sekretesslagen har möjlighet att, där det påkallas för tillvaratagande av allmän eller enskild rätt, utan hinder av vad som eljest är stadgat i sekre-teslagen förordna om handlingars utlämnande. Genom de angivna möjlig-heterna till kontroll över den sekretessbelagda upphandlingsverksamheten anser utredningen tillräckliga garantier föreligga, för att någon kollision med behovet av offentlig kontroll icke skall behöva uppkomma vid utnytt-jandet av den föreslagna förlängningen av sekretess-tiden.

Remissyttrandena

Som förut nämnts har utredningens betänkande angående de statliga fö-
relagsformerna remissbehandlats inom finansdepartementet. Förslaget om
inskränkning i offentlighetsprincipen i vad gäller de statliga affärsverken
har därvid berörts av ett 20-tal remissorgan. Hit hör *justitiekanslersämbe-
tet*, *generalpoststyrelsen*, *telestyrelsen*, *järnvägsstyrelsen*, *vattenfallsstyrel-
sen*, *domänstyrelsen*, *försvarets fabriksstyrelse*, *riksräkenskapsverket* och
statens sakrevision (som båda numera ingår i riksrevisionsverket), *offent-
lighetskommittén*, *Sveriges industriförbund*, *Tjänstemännens centralor-
ganisation*, *Sveriges akademikers centralorganisation*, *Landsorganisationen
i Sverige*, *Svenska träindustriarbetareförbundet*, *Svenska skogs- och flott-*

ningsarbetareförbundet, Nya systemaktiebolaget, Statstjänarkartellen ävensom tre handelskammare. Kooperativa förbundet har — utan att direkt beröra det föreliggande förslaget till ökad sekretess — i sitt yttrande anlagt vissa allmänna synpunkter på hithörande frågor.

Av de remissorgan, som berört utredningens förslag till vidgat sekretesskydd, har det övervägande flertalet tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Till dessa remissorgan hör bl. a. *justitiekanslersämbetet, de affärsdrivande verken och Landsorganisationen i Sverige*. Förslaget har avstyrkts av *Sveriges industriförbund* och även *vissa handelskammare* har uttalat sig i avstyrkande riktning. *Offentlighetskommittén* föreslår, att frågan om ökat sekretesskydd överlämnas till kommittén för att tagas under övervägande vid uppdragets fullgörande.

Många remissorgan anser, att utredningsförslaget icke är tillräckligt långtgående för att tillgodose föreliggande behov av sekretesskydd. Sålunda är enligt *telestyrelsens* mening ett ökat sekretesskydd nödvändigt även beträffande andra slag av handlingar än sådana som rör upphandlingsverksamheten. Här åsyftas vissa handlingar i personalärenden. Jämväl är det till uppenbar nackdel för televerkets affärsverksamhet, att verkets självkostnadskalkyler m. m. skall behöva utlämnas till allmänheten. Till stöd för ett ökat sekretesskydd åberopar styrelsen förhållandena inom den privata affärsverksamheten. Även *järnvägsstyrelsen* understryker behovet av att få i huvudsak samma sekretesskydd som gäller för konkurrentföretagen. *Vattenfallsstyrelsen* säger sig icke vara övertygad om att den av utredningen föreslagna reformen är tillräcklig för att undanröja de svårigheter, som affärsverken förorsakas på grund av offentlighetsprincipen.

Domänstyrelsen betecknar de rådande förhållandena för domänverkets del som synnerligen otillfredsställande. Styrelsen föreslår, att i ärenden rörande verkets virkesförsäljningar, inköp av materiel m. m. samt inköp och försäljning av fastigheter verket medges rätt att, då anledning därtill föreligger, meddela generella beslut om hemlighållande av handlingar som avses i 34 § sekretesslagen. Vidare förordas beträffande sådana handlingar, som anger villkoren i slutna avtal, att tiden för hemlighållandet bestämmes till fem år med möjlighet att i vissa undantagsfall utsträcka tiden till tio år. Enligt *försvarets fabriksstyrelse* bör det för affärsverkens vidkommande införas generell sekretessbeläggning av alla sådana ärenden som avses i 34 § sekretesslagen. Beslut om hemligstämpling i varje särskilt fall bör sålunda icke krävas. Endast därigenom skulle affärsverken i fråga om sina inköp och försäljningar komma på jämställd fot med enskilda företag. Det ytterst väsentliga intresset av offentlig kontroll tillgodoses även vid en sådan ordning genom riksdagens revisorer och Kungl. Maj:ts allmänna kontrollerande verksamhet gentemot statsverket. Om en generell sekretessbeläggning icke anses kunna genomföras, bör enligt styrelsens mening i varje fall räkenskapsmaterial, teknisk-ekonomisk statistik och liknande handlingar ej få betraktas som offentliga.

Även andra remissorgan än de affärsdrivande verken själva menar, att sekretesskyddet för dessa verk borde kunna ökas utöver vad utredningen

föreslagit. Med den principiella uppfattning om statlig företagsverksamhet som *Landsorganisationen i Sverige* omfattar har organisationen svårt att inse, varför handlingar, som förvaras hos ett statligt verk med i huvudsak affärsmässiga uppgifter och vilka berör denna verksamhet, skall anses vara så betydelsefulla för allmänheten att de måste hållas tillgängliga för var och en som önskar ta del av dem, när denna princip ej anses behöva följas i fråga om likartade privata företag eller andra rättssubjekt, som är fristående från själva statsförvaltningen. I och för sig är visserligen organisationen förespråkare för en vidgad insyn för allmänheten i näringslivet, men denna insyn bör då gälla alla slag av affärsföretag, vare sig de bedrivs i enskild, kooperativ, kommunal eller statlig regi och oavsett vilken juridisk form företaget erhållit. Organisationen fortsätter:

Vad beträffar de här avsedda handlingarna torde de vidare knappast vara av allmänt intresse, utan närmast ha betydelse för en mindre grupp av personer, såsom affärsverkens leverantörer, konkurrenter och vissa större kunder, vilka genom denna möjlighet till insyn kan vidta dispositioner, som i många fall kan medföra ekonomiska förluster för vederbörande verk. Allmänhetens krav på insyn i och uppgifter om affärsverkens ekonomiska ställning och utveckling torde däremot bättre tillgodoses genom att fylliga och lättfattliga redogörelser över dessa företags allmänna verksamhet och resultat regelbundet lämnas via press och andra informationskällor. Risken för att en längre gående sekretess skulle kunna leda till ekonomiskt maktmissbruk eller eljest bana vägen för förfaranden mot vilka offentlighetsregeln är avsedd som ett korrektiv betraktar LO som ringa. Detta med hänsyn bl. a. till den omfattande revision från flera olika organ, som affärsverken är underkastade, vilken — — — bör utgöra ett effektivt skydd för dylika åtgärder liksom rena oegentligheter. Då det nyligen av Kungl. Maj:t tillsatts en särskild utredning för översyn av gällande sekretessbestämmelser, vilken LO förutsätter tar upp hela detta problemkomplex även i vad det rör affärsverken, har LO nu ej anledning att närmare gå in på frågan hur verkens möjligheter till sekretesskydd bör utformas, utan vill endast föreslå, att när det gäller upphandlingsärenden liksom försäljningsavtal verken får rätt att meddela generella beslut om hemlighållande av grupper av likartade handlingar i högst fem år.

Statens sakrevision ifrågasätter, om icke den föreslagna giltighetstiden fem år för ett sekretessbeslut bör kunna genom nytt beslut förlängas med ännu en femårsperiod. Enligt *Statstjänarkartellens* mening bör sekretessen i fråga om statlig affärsverksamhet tillgodoses jämväl på det sättet, att man beskär den nuvarande möjligheten för enskild medborgare att ta del icke blott av ärenden, som rör honom själv, utan även av sådana i vilka han själv ej är part. Det förefaller egendomligt, att affärsmässigheten skall behöva äventyras på grund av att vilken enskild person som helst skall ha rätt att uppträda som revisor. De officiella revisionsorganens kontroll torde vara helt tillräcklig.

Kooperativa förbundet yttrar:

Vad som kan försätta statliga företag i en sämre konkurrenssituation än enskilda och kooperativa synes vara dels att företagsledningen i vissa fall inte haft tillräcklig handlingsfrihet i administrativt och ekonomiskt avseen-

de, dels att statliga företag är underkastade offentlig insyn i högre grad än andra företag. Den insyn och kontroll, som är nödvändig för att statsmakterna och medborgarna skall kunna bedöma hur verksamheten bedrivs, får sålunda icke medföra att statliga företag med avseende på offentligheten i frågor som rör företagets drift kommer i sämre konkurrensläge än andra företag.

Förbundet förordar med hänsyn bl. a. till offentlighetsreglerna en undersökning av förutsättningarna för att ombilda affärsverken till aktiebolag.

Riksräkenskapsverket förklarar sig icke vilja motsätta sig förslaget genomförande, ehuru verket anser kritiken mot den rådande offentligheten i upphandlingsärenden vara överdriven.

I yttrandet från *offentlighetskommittén* framhålles, att utredningsförslaget får antagas vara avsett att gälla endast för de i betänkandet i övrigt berörda affärsverken och icke för statlig och kommunal verksamhet över huvud. Frågan om sekretess i upphandlingsärenden bör enligt kommitténs åsikt övervägas från vidare synpunkter än dem som utredningen har haft att anlägga. Det ifrågasättes, om det är lämpligt att nu göra en ändring på ett så begränsat område som det av utredningen berörda. I varje fall har kommittén — som vid tiden för yttrandets avgivande nyligen börjat sitt arbete — icke hunnit förvärva erforderlig överblick över verkningarna av sekretess inom upphandlingsverksamheten för att kunna avge ett slutgiltigt yttrande över utredningens förslag. Kommittén föreslår därför i första hand, att frågan om ändring i 34 § sekretesslagen överlämnas till kommittén för att övervägas under dess fortsatta arbete. Skulle frågan om ändring i 34 § av skäl som kommittén icke kan överblicka likväl upptagas till prövning nu, bör ändringen i varje fall begränsas att gälla statens affärsdrivande verk.

Utredningens förslag avstyrkes av *Sveriges industriförbund*, som finner att de olägenheter vilka kan bli följden av en minskning i kontrollens effektivitet synes allvarligare än de risker som möjligen kan finnas för att affärsverken i vissa fall kan träffa oförmånliga affärsuppgörelser. Enligt förbundets uppfattning är det dessutom ytterst svårbedömbart, om offentlighetsprincipens tillämpning vid upphandlingar medför vinst eller förlust för verket på längre sikt. Liknande inställning möter hos *några handelskammare*. Sålunda kan t. ex. *Stockholms handelskammare* icke dela utredningens uppfattning, att offentlighetsprincipen skulle vara till avsevärd nackdel för affärsverken. Samma handelskammare understryker också behovet av offentlig kontroll på de områden inom den offentliga verksamheten, där stora ekonomiska intressen står på spel, så att exempelvis maktmissbruk och obehörigt gynnande av enskilda kan beivras.

Departementschefen

I 34 § sekretesslagen regleras frågan, i vad mån handlingar i ärenden rörande vissa ekonomiska dispositioner från det allmännas sida må hållas hemliga. Stadgandet avser handlingar i ärenden angående förvärv, avytt-

rande eller upplåtelse av egendom eller annat som myndighet äger förvalta, eller angående utförande av arbete för myndighets behov, då det sker på annat sätt än genom det allmännas egen personal. Dylika handlingar får i regel icke utlämnas, innan avtal slutits eller ärendet eljest slutförts. Efter denna tidpunkt är handlingarna däremot i princip offentliga. Då anledning därtill föreligger, kan emellertid myndigheten besluta, att hithörande handlingar under viss tid icke får utlämnas utan myndighetens tillstånd. Den maximala sekretesstiden varierar med hänsyn till handlingens beskaffenhet. Beträffande andra handlingar än sådana som anger villkoren i slutna avtal får myndighetens sekretessbeslut avse högst tjugo år. För handlingar, som anger villkoren i slutna avtal, är den längsta sekretesstiden satt till två år. Denna tvåårstid räknas vid avtal rörande myndighets leverans av elektrisk kraft, gas, vatten eller dylikt eller rörande försäljning av varor, med vilka myndigheten driver handel i affärsmässiga former, från det avtalet fullgjorts eller upphört att gälla och vid andra avtal från det avtalet slöts.

Frågan om sekretesskyddet för det allmännas ekonomiska transaktioner faller inom offentlighetskommitténs uppdrag. Den översyn av sekretesslagstiftningen, som denna kommitté har att utföra, är på grund av uppdragets omfattande och svårlösta natur ett mycket tidskrävande arbete. Det måste därför komma att förflyta avsevärd tid, innan dess arbete hinner sätta spår i lagstiftningen. Enligt min mening bör i detta läge hinder icke möta att företaga jämkningar i gällande sekretessregler eller eljest genomföra mera begränsade reformer inom det nuvarande sekretesssystemets ram, då detta påkallas av ett aktuellt behov.

Såsom framgår av vad som anförts i årets statsverksproposition (bilaga 2, sid. 15 ff) samt riksdagens ställningstagande härtill (statsutskottets utlåtande nr 14 och riksdagens skrivelse nr 14) förestår nu vissa reformer av gällande villkor för den statliga affärsdriften. Dessa reformer syftar till att bereda de statliga affärsverken möjlighet att i vidgad utsträckning bedriva sin verksamhet i affärsmässiga former och därigenom öka deras konkurrensförmåga och lönsamhet. För att i önskvärd omfattning vinna detta syfte är det erforderligt att komplettera dessa reformer med en viss förstärkning av det sekretesskydd, som avses i 34 § sekretesslagen. En dylik förstärkning passar väl samman med den uppfattning om sekretessens betydelse för möjligheterna att på framgångsrikt sätt driva affärsverksamhet, som på olika ställen kommit till uttryck i sekretesslagen. Härutinnan kan hänvisas till det tämligen långtgående sekretesskydd, som enligt olika lagrum gäller för sådana allmänna handlingar, vilka innehåller upplysningar om enskilda näringsidkares ekonomiska förhållanden (se t. ex. 18—21 §§). Med hänsyn till det läge, vari reformarbetet på sekretesslagstiftningens område för närvarande befinner sig, kan det uppenbarligen icke nu övervägas att företaga någon principiell eller eljest mera vittgående förändring av sekretesskyddet för stats och kommuns ekonomiska handlande. Frågan om lämpligheten av sådana förändringar måste för övrigt prövas utifrån

vidare utgångspunkter än i förevarande sammanhang kan ske. Vad som nu kan ifrågakomma är endast att på vissa begränsade punkter, där sekretesskyddet för de statliga affärsverkens ekonomiska dispositioner vid den förestående övergången till större affärsmässighet i verkens drift ter sig otillräckligt, förstärka detta skydd. Inom den sålunda givna ramen faller det förslag till ökat sekretesskydd, som utredningen om de statliga företagsformerna avgivit. Detta förslag innebär, att den maximala sekretess-tiden för sådana i 34 § sekretesslagen avsedda handlingar, som upptager villkoren i slutna avtal, utsträcker från två till fem år, såvitt angår de statliga affärsverkens verksamhet. Förslaget har godtagits eller lämnats utan erinran av det stora flertalet remissorgan och jag kan för egen del ansluta mig till detsamma. I anledning av de farhågor för minskad effektivitet i kontrollen av de affärsdrivande verkens förvaltning, som några remissorgan uttalat, vill jag till en början framhålla, att beslut om sekretesskydd för ifrågavarande handlingar enligt 34 § sekretesslagen över huvud icke får meddelas, med mindre anledning därtill föreligger. Enligt grunderna för stadgandet bör myndighet icke besluta längre sekretesstid inom den föreskrivna ramen än som med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet kan anses behövt. Jag vill vidare påminna om att ett särskilt kontrollinstitut tillskapats inom nämnda paragrafs tillämp-lighetsområde, i det att beslut om sekretesskydd i regel skall anmälas till Kungl. Maj:t för att delgivas riksdagens revisorer. Det kan slutligen för-tjäna påpekas, att Kungl. Maj:t jämlikt 37 § sekretesslagen i allmänhet äger förordna om utlämnande av handling, som på grund av statsmyndig-hets beslut skall hållas hemlig.

Under åberopande av vad sålunda anförts får jag föreslå, att 34 § andra stycket sekretesslagen ändras så, att den där stadgade maximitiden av två år förlänges till fem år för de statliga affärsverkens del. Lagändringen torde böra träda i kraft den 1 juli 1962. Stadgandet i dess nya lydelse lärer utan särskild bestämmelse härom kunna tillämpas även i fall då avtal slutits eller ärende eljest slutförts före lagändringens ikraftträdande.

II. Komplettering av sekretesskyddet för handlingar rörande signalskyddstjänsten inom totalförsvaret

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen kan inskränkningar i rätten att få del av allmänna handlingar göras jämväl, där så påkallas av hänsyn till rikets säkerhet. Sekretesskyddet för handlingar avseende rikets försvar regleras närmare i 4 § sekretesslagen. Detta stadgande ger Kungl. Maj:t befogenhet att förordna om sekretesskydd beträffande handlingar som rör

1. krigsmaktens verksamhet under krig eller vid krigsfara, dess fasta försvarsanstalter, för militärt ändamål avsedda kommunikations- och förbindelseleder och vissa andra närmare angivna militära och därmed närstående ämnen (det militära försvaret),

2. civilförsvarets planläggning,
3. det psykologiska försvarets planläggning,
4. den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen samt
5. produktion, handel, bankrörelse, försäkringsrörelse, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt under krig, krigsfara eller andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden.

I fråga om handlingar, som rör det militära försvaret eller civilförsvarets eller det psykologiska försvarets planläggning (1.—3.), är enligt paragrafens första stycke skyddet så konstruerat, att Kungl. Maj:t äger, såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar eller eljest medföra våda för dess säkerhet, förordna att de ej må utlämnas förrän viss tid förflutit från handlingens datum, dock högst femtio år, där ej särskilda förhållanden påkallar hemlighållande under längre tid. Beträffande handlingar som rör den allmänna ekonomiska försvarsberedskapen eller näringslivet (4. och 5.), äger enligt andra stycket Kungl. Maj:t, såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar, folkhushållningen eller näringslivets behöriga fortgång eller eljest medföra våda för rikets säkerhet, förordna att de ej må utlämnas förrän viss tid, högst femtio år, förflutit från handlingens datum.

Med stöd av bl. a. 4 § sekretesslagen har Kungl. Maj:t meddelat förordnande om sekretesskydd beträffande handlingar av närmare angiven beskaffenhet i särskilda kungörelser dels den 16 juni 1950 (nr 462) på försvarsväsendets område (försvarets sekretesskungörelse), dels den 9 december 1949 (nr 616) på civilförsvarets område, dels den 22 april 1960 (nr 119) på det psykologiska försvarets område. Vidare har den 8 december 1939 utfärdats kungörelse (nr 835) med förordnande rörande folkhushållningen vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden.

Departementschefen

Med totalförsvarets signalskydd förstås åtgärder som syftar till att inom totalförsvarets område förhindra eller försvåra för obehöriga att bereda sig tillgång till meddelanden, som överbringas genom telekommunikation, eller att tyda innehållet i dessa eller att genom teletekniska medel uppdaga eller ingripa i telekommunikation eller lokalisera anläggning härför. Totalförsvarets signalskydd står under ledning av statens signalskyddsnämnd.

Ändamålet med totalförsvarets signalskyddstjänst kräver, att handlingar rörande denna tjänst i allmänhet hålles hemliga. Sådana handlingar är för närvarande i stor utsträckning sekretessbelagda genom 4 § sekretesslagen och därtill anslutande författningar. Det kan emellertid förekomma, att handlingar rörande totalförsvarets signalskyddstjänst icke omfattas av nuvarande sekretesskydd, churu handlingarna är av sådan beskaffenhet, att de bör hållas hemliga. Detta förhållande bör i avbidan på offentlighetskommitténs arbete provisoriskt avhjälpas. Jag vill i detta syfte föreslå sådan ändring av 4 § sekretesslagen, att Kungl. Maj:t med avseende å alla handlingar

rörande totalförsvarets signalskyddstjänst skall äga förordna om sekretess, såframt handlingarnas offentliggörande kan skada rikets försvar, folkushållningen eller näringslivets behöriga fortgång eller eljest medföra våda för rikets säkerhet. Sådant förordnande bör kunna avse en tid av högst femtio år från handlingens datum, där ej särskilda förhållanden påkalla hemlighållande under längre tid.

Lagändringen torde böra träda i kraft den 1 juli 1962.

I enlighet med vad i det föregående anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till *lag angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar*.

Föredraganden hemställer, att förslaget måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Margit Hirén