



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

EX. A
STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1955:17

Inrikesdepartementet



**SEKRETESSEN VID
FÖRUNDERSÖKNING I
BROTTMÅL**

BETÄNKANDE AV INOM INRIKESDEPARTEMENTET
TILLKALLAD UTREDNINGSMAN

Stockholm 1955

Statens offentliga utredningar 1955

Kronologisk förteckning

1. Lag om jordbrukskasserörelsen m. m. Kihlström. 160 s. Jo.
2. Stöd åt den mindre och medelstora skeppsfarten. Idun. 280 s. H.
- 3 o. 4. Nordiska post- och teletaxor. Idun. 87 s. U.
5. Prissättningen på jordbruksprodukter. Bilaga 1. Marcus. 101 s. Jo.
6. Vattenvården. Haggström. 133 s. Jo.
7. Det mindre jordbrukets möjligheter att uppnå bättre lönsamhet. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 402 s. Jo.
8. Tvätt. Kihlström. 368 s. S.
9. Frågan om statsinlösen av stamaktierna i LKAB. Marcus. 181 s. Fi.
10. Vidlyftiga rättegångar. Norstedt. 72 s. Ju.
11. Psykologisk utbildning och forskning. Idun. 324 s. E.
12. Rationalisering av sjukhusdriften. Kihlström. 283 s. I.
13. Utlandstransaktionerna och den svenska ekonomin. Av B. Metelius. Idun. 245 s. Fi.
14. Yrkesskolornas handelsundervisning m. m. Marcus. 489 s. E.
15. Detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Kopparbergs och Gävleborgs län. Kihlström. 47 s. K.
16. Pris och prestation i handeln. Idun. 478 s. H.
17. Sekretessen vid förundersökning i brottmål. Kihlström. 92 s. I.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1955:17

Inrikesdepartementet



SEKRETESSEN VID
FÖRUNDERSÖKNING I
BROTTMÅL

*Betänkande av inom inrikesdepartementet
tillkallad utredningsman*

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERI AB
STOCKHOLM 1955





SEKRETERSEN VID
FÖRUNDERSÖKNING I
BROTTLIAL

Beviljande av en riksdagsbeslut
allmänna riksdagen

Innehåll

<i>Skrivelse till Herr Statsrådet och chefen för Kungl. inrikesdepartementet . . .</i>	5
<i>Lagförslag</i>	7
<i>Kap. I. Redogörelse för gällande bestämmelser jämte förarbeten</i>	
A. Inledning	9
B. Allmänna handlingars offentlighet	10
1. Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen	10
2. Förarbetena till 10 § sekretesslagen	13
C. Tystnadsplikter	15
1. Allmänt om tystnadsplikter och straff för brott häremot	15
2. Rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift	18
3. Speciell redogörelse för polis- och åklagarmyndigheternas tystnadsplikt	20
<i>Kap. II. Översikt av utländsk rätt</i>	
A. Inledande anmärkningar	22
B. Allmänna handlingars rättsliga natur	24
C. Tjänstemännens tystnadsplikt	28
<i>Kap. III. Redogörelse för polis- och åklagarmyndigheternas praxis m. m.</i>	
A. Inledning	33
B. Utlämnande av handlingar	33
C. Lämnande av muntliga upplysningar	38
D. Av Sveriges advokatsamfund framförda synpunkter	40
<i>Kap. IV. Vissa förslag och uttalanden av betydelse för utredningsuppdraget. Direktiven</i>	
A. Vissa förslag m. m.	43
Förslaget till brottsbalk s. 43. — Förslag beträffande Polisunder- rättelser s. 44. — Interpellationssvar av inrikesministern den 13 december 1951 s. 45 — Motionen II:452 vid 1954 års riksdag jämte konstitutionsutskottets utlåtande däröver s. 47.	
B. Direktiven	48
<i>Kap. V. Utredningsmannens allmänna synpunkter</i>	
A. Frågans allmänna tryckfrihetsrättsliga sammanhang	53
B. Sekretessen under förundersökning i brottmål	58

Kap. VI. Utredningsmannens förslag

A. Handlingssekreteessen	71
1. Riktlinjer för sekretessens omfattning	71
2. Förslag till lag om ändring av 10 § sekretesslagen	79
B. Polis- och åklagarmyndigheternas tystnadsplikt	82
1. Tystnadspliktens omfattning	82
2. Förslag till lag om ändring av 23 kap. 3 § rättegångsbalken	85

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande har chefen för inrikesdepartementet den 30 juni 1952 tillkallat mig såsom utredningsman för att inom departementet verkställa översyn av sekretesslagens regler om polis- och åklagarmyndigheternas handlingar och handlingarna rörande utlänningskontrollen samt bestämmelserna om tystnadsplikt för polismän och vissa andra befattningshavare ävensom utreda därmed sammanhängande spörsmål.

Jämlikt bemyndigande av Kungl. Maj:t sagda den 30 juni 1952 har vidare den 25 september 1952 numera kanslidirektören vid överståthållarämbetet G. F. S. Widmark förordnats att vara sekreterare åt utredningsmannen, varjämte följande personer tillkallats att såsom experter biträda vid utredningsarbetet, nämligen den 16 januari 1953 huvudredaktören J. A. Hernelius, numera statssekreteraren B. T. M. Kjellin, chefredaktören K. Z. Petersson och ledamoten av riksdagens andra kammare, redaktören F. F. Severin, den 23 juli 1953 docenten H. Eek och advokaten H. O. E. Wiklund samt den 17 november 1953 t. f. statsåklagaren E. T. Vinberg och numera kriminalkommissarien G. W. Larsson. Slutligen har den 20 augusti 1954 fil. lic. och jur. kand. L. Groll förordnats att räknat från och med den 1 juli 1954 vara biträdande sekreterare åt utredningsmannen.

Av de båda spörsmål som utredningsuppdraget avser — sekretessförhållandena dels hos polis- och åklagarmyndigheterna, dels ock hos de myndigheter som handha utlänningskontrollen — träder enligt utredningsmannens mening det förra otvivelaktigt i förgrunden. Sålunda är det främst vid förundersökningarna i brottmål, som konflikten mellan å ena sidan intresset av en så långt som möjligt fri nyhetsförmedling samt å andra sidan intresset av att tillgodose befogade allmänna och enskilda anspråk på sekretess kommit till synes. Utredningsmannen har därför ansett sig böra i första hand utreda frågorna om handlingssekretess och tystnadsplikt inom polis- och

åklagarmyndigheterna och framlägga därav föranledda förslag. Härvid har befunnits erforderligt att såsom en bakgrund för utredningsmannens överväganden jämförelsevis utförligt behandla regleringen i allmänhet av spörsmålen om handlingars sekretess och om tystnadsplikt för offentliga tjänstemän samt belysa de tryckfrihetsrättsliga förutsättningarna för lagstiftningsåtgärder på detta område. Vad därvid anförts kan tjäna som utgångspunkt jämväl för bedömandet av motsvarande frågor på utlänningskontrollens område. Med hänsyn till de principiella överväganden, som innefattas i utredningsmannens förslag, har det emellertid ansetts lämpligt att avvakta ställningstagandet till desamma, innan en speciell utredning om handlingssekretessen och tystnadsplikten på utlänningskontrollens område verkställs.

Utredningsmannen får härmed vördsamt överlämna betänkande med förslag angående sekretessen vid förundersökning i brottmål.

Förslaget har biträts av de tillkallade experterna med undantag för Petersson och Hernelius, av vilka den förre ansett lagstiftning obehövlig, under det att den senare visserligen funnit de av utredningsmannen framlagda synpunkterna och riktlinjerna kunna godtagas, därest lagstiftning ansåges böra komma till stånd, men för egen del uttalat att med lagstiftning borde anstå i avvaktan på ytterligare erfarenheter på området.

Stockholm den 30 mars 1955.

J. Hagander

/Sam Widmark

Lagförslag

Förslag till lag angående ändring av 10 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att 10 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

10 §.

Handlingar rörande — — — enskild person.

Vid tillämpning av vad i första stycket stadgats om men för enskild person såsom hinder mot utlämnande skall, därest ej annat föranledes av 36 §, i fråga om handlingar, som angå förundersökning eller annan utredning i brottmål, gälla följande. Sådant hinder skall anses föreligga intill dess frågan om åtal prövats av åklagare, såvida ej är uppenbart, att utlämnandet icke är menligt för enskild person. Sedan beslut meddelats om åtal, må utlämnande ej vägras med mindre anledning finnes till antagande, att målet kommer att vid domstol handläggas inom stängda dörrar; och skall vad sålunda stadgats äga motsvarande tillämpning, där beslut meddelats om strafföreläggande eller åtalseftergift. Har åklagaren i annat fall än nu sagts beslutat, att åtal icke skall väckas, eller har förundersökningen nedlagts, må handling, vars utgivande kan lända enskild person till men, icke utan hans samtycke utlämnas.

Då det finnes vara av synnerliga skäl påkallat att utlämna handling för att vinna utredning om vem som förövat allvarligt brott eller förekomma sådant brott, må utlämnande ske, ändå att detta kan befaras vara menligt för enskild person.

Handling, som i första stycket avses, må ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare Konungen obetaget att där särskilda omständigheter det påkalla medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Vad i — — — riksdagens ombudsmän.

Denna lag träder i kraft den

¹ Senaste lydelse, se 1947:629.

Förslag till lag om ändring av 23 kap. 3 § rättegångsbalken

Härigenom förordnas, att 23 kap. 3 § rättegångsbalken skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

3 §.

Förundersökningen inledes — — — av undersökningen.

Åklagaren äge — — — undersökningens bedrivande.

Då förundersökningen — — — tillåter det.

Till polis- eller åklagarmyndighet hörande befattningshavare må icke för utomstående uppenbara vad vid förundersökning eller annan utredning om brott förekommit, såvida skäligen kan befaras, att sådant skulle motverka utredningen eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person.

Denna lag träder i kraft den

KAPITEL I

Redogörelse för gällande bestämmelser jämte förarbeten

A. Inledning

Grundsatsen om offentlighet i allmänna angelägenheter har sedan lång tid tillbaka varit en ledande princip i svensk rätt. I regeringsformen kommer denna princip till uttryck i § 86, där det bl. a. heter att »alla allmänna handlingar må ovillkorligen genom trycket kunna utgivias, där ej i tryckfrihetsförordningen annorlunda stadgas». Redan i vår första tryckfrihetsförordning av år 1766 infördes föreskrift att alla handlingar, som rörde rättskipning och förvaltning, skulle vara tillgängliga för envar och fritt få tryckas. Frånsett en kortare period omkring år 1800 har denna princip hela tiden blivit bestående i den svenska rättsordningen, och reglerna härom återfinnas numera i 2 kap. av 1949 års tryckfrihetsförordning. Såsom närmare framgår av redogörelsen i kap. II nedan skiljer sig denna allmänna grundsats från vad regelmässigt gäller i andra länder.

Även om offentlighet sålunda varit den grundläggande principen i fråga om allmänna handlingar har man varit nödsakad att göra vissa undantag härifrån till förmån för olika intressen. I 1766 års tryckfrihetsförordning undantogs sålunda från offentligheten bl. a. sådana riksrådets och ständernas handlingar som gällde utrikespolitiska ärenden av hemlig natur. Från och med slutet av 1800-talet tillkommo ett stort antal nya undantagsbestämmelser, främst förorsakade av statens ökade verksamhet på de ekonomiska och sociala områdena. Sedan frågan om allmänna handlingars offentlighet gjorts till föremål för omfattande utredningar (SOU 1927:2 och 1935:5), företogs år 1937 en genomgripande förändring av lagstiftningen på detta område. De många undantagsstadgandena utbrötos ur tryckfrihetsförordningen och överfördes till en särskild lag, lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (den s. k. sekretesslagen). I tryckfrihetsförordningen bibehöllos endast de grundläggande stadgandena om allmänna handlingars offentlighet samt angåvos de intressen, till skydd för vilka inskränkningar härutinnan skulle få gälla. I den nya tryckfrihetsförordning, som utfärdades den 5 april 1949, ha endast smärre justeringar av bestämmelserna om allmänna handlingars

offentlighet företagits, och den år 1937 företagna principiella regleringen av dessa förhållanden kvarstår oförändrad.

Bestämmelserna i sekretesslagen avse endast att förhindra utlämnande av handlingar med i lagen angivet innehåll. Ett skydd för uppgifter av hemlig natur skapas emellertid i vår lagstiftning även genom bestämmelser om tystnadsplikt, vilka finnas intagna i ett stort antal författningar. Dessa bestämmelser ha karaktären av straffsanktionerad förpliktelse för befattningshavare m. fl. som i det ena eller andra sammanhanget få kännedom om uppgifter av hemlig natur. Medan bestämmelserna om inskränkningar i allmänna handlingars offentlighet fått en noggrann och genomtänkt utformning, ha stadgandena om tystnadsplikt införts i vid olika tidpunkter tillkomna lagar och andra författningar, vanligen såsom ett led i en författningmässig reglering av ett visst område och utan att lagstiftaren vid något tillfälle utvecklat mera allmänna synpunkter på deras omfattning och inbördes konsekvens.

B. Allmänna handlingars offentlighet

1. Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen fastslås den grundläggande principen om allmänna handlingars offentlighet i följande ordalag: »Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, i den ordning nedan sägs, 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. I särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar skola hållas hemliga.»

I de närmast följande paragraferna av andra kapitlet definieras närmare innebörden av begreppet allmän handling. Sålunda heter det i 2 §, att allmänna handlingar äro alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade. Såsom allmän handling skall även anses karta, ritning eller bild. I 3 § klargöres begreppet ytterligare genom en närmare definition av vad som skall avses med stats- och kommunalmyndighet. Vissa skriftliga uppteckningar hos myndighet äro enligt 4 § undantagna från handlingsbegreppet, nämligen minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till

avgörande, om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

I 2 kap. 8 § regleras den närmare innebörden av skyldigheten att tillhandahålla allmän handling. Därom gäller, att handling, som ej skall hållas hemlig, skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den, som för läsning eller avskrift på stället önskar taga del därav, och vederbörande äger också mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen. Skyldigheten att tillhandahålla handling på stället skall dock ej föreligga, om betydande hinder därför möter. Handling, som endast till viss del skall hållas hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, om det kan ske på sådant sätt att vad i den delen beröres icke uppenbaras. Om detta ej kan ske, äger den, som vill taga del av handlingen, erhålla avskrift av densamma med uteslutande av den del, som är hemlig.

Prövningen av fråga om utlämnande av allmän handling åligger enligt 2 kap. 9 § i regel den myndighet där handlingen finnes. Om handlingen enligt arbetsordning eller givet uppdrag anförtratts viss befattningshavare, skall denne själv besluta i fråga om handlingens utlämnande, men det åligger honom därvid att ställa sig till efterrättelse av myndigheten meddelade föreskrifter och att i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande, om detta kan ske utan omgång. Vägrar befattningshavaren att utlämna handlingen, skall frågan hänskjutas till myndigheten om sökanden begär detta.

I de återstående paragraferna av andra kapitlet ges regler om överklagande av myndighets vägran att utlämna allmän handling samt ett stadgande om hemligstämpling av allmän handling (14 §). Det heter där, att om myndighet finner särskild åtgärd böra vidtagas till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande av allmän handling, myndigheten äger förse handlingen med anteckning om att den är hemlig. Sådan anteckning skall innehålla uppgift å det lagrum, som åberopas för handlingens hemlighållande, dagen för anteckningen samt den myndighet, som låtit verkställa densamma. Allmän handling får icke i annan ordning än sålunda sagts förses med anteckning därom att den är hemlig.

Undantagen från huvudregeln om allmänna handlingars offentlighet återfinnas, som tidigare nämnts, i sekretesslagen. Stadgandena i denna lag ha indelats med hänsyn till de intressen, till vilkas förmån sekretessreglerna givits. I lagens första paragrafer upptagas förbud, som föranledas av statens intresse av diskretion rörande vissa delar av det allmännas verksamhet, såsom utrikespolitiska och militära förhållanden. Bestämmelserna angående polis- och åklagarmyndigheternas handlingar återfinnas i 10 § och äro föranledda dels av nyssnämnda hänsyn, dels ock av hänsyn till brottmåls utredning och brotts förekommande samt till skydd för enskildas personliga förhållanden. En närmare redogörelse för denna paragraf och dess förarbeten lämnas nedan. Huvudsakligen till skydd för enskildas personliga

förhållanden vid ingripanden från det allmännas sida ha bestämmelserna i 11—14 §§ tillkommit. Efter dem följer ett stort antal regler till förhindrande av obehörigt yppande av enskildas ekonomiska angelägenheter i samband med statlig kontroll på det ekonomiska området eller vid ekonomiska förbindelser mellan det allmänna och enskilda personer m. m.

Av visst intresse i detta sammanhang äro de regler, som i 36 § lämnas angående hemlighållande av handlingar vid domstol. Om förhandling vid domstol hållits inom stängda dörrar, må protokoll och företedda handlingar icke utan domstolens tillstånd utlämnas innan målet blivit skilt från dess handläggning. Domstolen äger ock i avbidan på sådan förhandling besluta att handlingar, som inkomma i målet, icke utan dess tillstånd må utlämnas. Har förhandling hållits inom stängda dörrar, må sådant beslut meddelas beträffande handlingar, som därefter inkomma. Domstolen kan också efter avslutad handläggning av ett mål förordna, att nyssnämnda handlingar ävensom dom eller beslut, som avkunnats inom stängda dörrar, icke få utan domstolens tillstånd utlämnas förrän viss tid förflutit.

Föreskriften i 10 § sekretesslagen angående polis- eller åklagarmyndighets handlingar m. m. har liksom många andra stadganden i lagen formen av ett förbud mot utlämnande av handlingar med visst angivet innehåll. I andra fall lämnar lagen emellertid icke uttömmande föreskrifter utan överlåter åt Konungen att i fråga om handlingar av visst angivet innehåll närmare bestämma om inskränkningar i deras offentlighet. Sådana bestämmelser ha också utfärdats i kungörelser avseende såväl försvarsväsendets som civilförvaltningens områden. I vissa fall, där lagens föreskrifter huvudsakligen ha till syfte att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, har utlämningsförbudet icke gjorts absolut; handling kan enligt lagens föreskrifter även utan vederbörandes samtycke utlämnas om med hänsyn till de förhållanden, under vilka utlämnande ifrågasättes, föreligger trygghet för att det icke kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den, vilkens personliga förhållanden avses i handlingen (13 och 14 §§ m. fl.).

Enligt 39 § skall vad i sekretesslagen stadgas ej lända till inskränkning i sökandes, klagandes eller andra parTERS rätt att i mål och ärende hos domstol eller annan myndighet utbekomma dom, beslut och andra handlingar. Finnes av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen vara av synnerlig vikt att innehållet i annan handling än dom eller beslut icke uppenbaras, må dock med stöd av stadgande i lagen utlämnande av sådan handling till parten vägras; vid utlämnande skola erforderliga förbehåll göras. I detta sammanhang må erinras om att enligt 23 kap. 21 § rättegångsbalken den misstänkte eller hans försvarare tillförsäkrats rätt att, så snart åtal beslutats, på begäran erhålla avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökning i brottmål.

I 41 § lämnas föreskrifter om straff för utlämnande av handling i strid

mot lagens föreskrifter eller mot förbehåll, som gjorts vid handlings utlämnande. För den händelse gärningen är att anse som brott i ämbete eller tjänst — och detta torde vara det regelmässiga förhållandet — hänvisas till bestämmelserna om ämbetsbrott. Straffstadgandena i 25 kap. strafflagen skola alltså tillämpas i sådant fall.

Bestämmelserna i 41 § sekretesslagen avse endast straff för utlämnande av hemlig handling. Bestämmelser angående otillåtet offentliggörande i tryckt skrift äro intagna i 7 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen. I första stycket av denna paragraf stadgas, att allmän handling, som är hemlig, icke må offentliggöras genom tryckt skrift. Däremot har icke införts ett kategoriskt förbud även mot återgivande av uppgifter, som hämtats ur hemliga handlingar. I stället har i 5 § andra stycket införts förbud mot offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet, vare sig de härröra från allmänna handlingar eller erhållits på annat sätt. Därjämte stadgas i 5 § tredje stycket förbud mot offentliggörande i tryckt skrift av vad som enligt förordnande av domstol eller av undersökningsledare i brottmål eller på grund av myndighets förbehåll vid utlämnande av allmän handling ej må uppenbaras. De nu refererade bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen rikta sig mot den enligt tryckfrihetsrättens regler ansvarige, d. v. s. när det gäller periodisk skrift i regel ansvarige utgivaren. Beträffande straff för tryckfrihetsbrott skall enligt 7 kap. 6 § tillämpas vad i allmän lag stadgas. Detta innebär enligt vad som framgår av tryckfrihetsförordningens förarbeten, att när det gäller återgivande av allmän handling, som är hemlig, 41 § sekretesslagen tillämpas. I fråga om obehörigt röjande av vad som enligt rättens eller undersökningsledares förordnande icke får uppenbaras blir straffstadgandet i 9 kap. 6 § rättegångsbalken tillämpligt.

2. Förarbetena till 10 § sekretesslagen

Bland de undantag från principen om allmänna handlingars offentlighet, som funnos till före år 1937 och voro införda i 2 § tryckfrihetsförordningen, förekom icke något stadgande avseende polis- och åklagarmyndigheternas handlingar. Ehuru man i praxis torde ha ansett, att dylika handlingar kunde hemlighållas så länge utredningen i målet pågick, uppmärksammades på ett tidigt stadium behovet av ett särskilt stadgande om sekretess för desamma.

I en år 1887 framlagd kungl. proposition med förslag till tryckfrihetslag föreslogs sålunda, att till polismyndighet eller allmän åklagare inkomna angivelser, anmälanden och rapporter om brott m. fl. handlingar icke skulle få utlämnas, då den brottsliges upptäckande eller sakens utredning därigenom kunde hindras. Detta förslag kom till följd av riksdagsupplösningen 1887 aldrig under riksdagens behandling.

Frågan blev därefter föremål för uppmärksamhet i det betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning, som år 1912 framlades av särskilda kom-

mitterade inom justitiedepartementet. De uttalade, att behovet av en föreskrift av nu avsedda slag icke tarvade närmare motivering. Deras förslag överensstämde i stort sett med det år 1887 framlagda, men utlämnande skulle få vägras endast så länge skäligen kunde befaras, att den brottsliges upptäckande eller sakens utredning därigenom skulle hindras.

Nyssnämnda betänkande föranledde icke genast riksdagsbehandling av frågan, men år 1920 föreslogs i en proposition införande av ett stadgande i 2 § tryckfrihetsförordningen, varigenom sekretesskydd skulle beredas polis- och åklagarmyndigheternas handlingar. Sådana handlingar skulle icke inom femtio år få utlämnas utan Konungens särskilda tillstånd, om därigenom något kunde uppenbaras, som med hänsyn till rikets säkerhet borde hållas hemligt för främmande makt, eller om det skäligen kunde befaras, att brotts upptäckande eller brottmåls utredning därigenom skulle motverkas eller att utlämnandet skulle lända enskild person till men.

Förslaget om sekretessbestämmelser till skydd för enskilda personer var en nyhet i detta förslag. I propositionen anfördes, att ett behov av dylikt sekretesskydd otvivelaktigt föreläge. I första hand gällde detta, när undersökning inletts mot viss person såsom misstänkt för brott, men undersökningen icke lett till åtal. Ett offentliggörande i sådana fall kunde tillfoga oskyldiga och oförvitliga personer allvarlig skada. Men vidare — hette det i propositionen — berördes i utredningen ofta personliga och andra förhållanden ej blott hos den misstänkte utan även hos hans närmaste och hos personer, som rent tillfälligtvis kommit i sådan ställning till den misstänkte eller till brottet att utredningen kommit att avse även dem. Dessa förhållanden kunde vara av den art att en allmännare kännedom om desamma skulle lända enskild till men, och offentliggörande borde därför ej medgivas i dessa fall.

Propositionen avslogs av riksdagen under hänvisning till att viss annan lagstiftning, som då var under förberedelse, först borde avvaktas.

Även i de betänkanden med förslag till ändrade bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, som framlades 1927 och 1935, hade intagits stadganden angående polis- och åklagarmyndigheternas handlingar. Förstnämnda betänkande företedde vissa avvikelser från propositionen 1920. Den femtioåriga sekretessen skulle gälla endast sådana handlingar som borde hemlighållas med hänsyn till rikets säkerhet. Handlingar, vilkas utlämnande kunde befaras motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller lända till men för enskild person, skulle däremot endast kunna hemlighållas under tio år. Vidare skulle sekretesskyddet till förmån för enskild gälla endast för sådan person som misstänkts men ej åtalats för brott. I betänkandet uttalades, att sekretessen syntes gå ett avsevärt steg för långt, om den under alla omständigheter skyddade enskilda, som misstänktes för brott, och andra enskilda personer, vilkas förhållanden kunde beröras i handlingarna, mot det men, som kunde uppkomma genom handlingars utlämnande.

I 1935 års betänkande föreslogs, att sekretesskyddet skulle — utöver vad som tidigare föreslagits — utsträckas även till handlingar, vilkas utlämnande kunde motverka åtgärder till förekommande av brott. I fråga om sekretesskyddet till förmån för enskild person innebar förslaget en återgång till 1920 års proposition; handlingar skulle alltid kunna hemlighållas, då utlämnandet lände enskild person till men, oavsett om vederbörande vore misstänkt för brott eller eljes kommit att omnämnas i handlingarna. Sekretesskyddet skulle gälla under femtio år beträffande alla nu avsedda handlingar. Enligt förslaget skulle vidare handlingar, som ingåvos till domstol, alltid bli offentliga, där ej sekretess uppkomme genom domstolens förordnande.

Kungl. Maj:ts proposition till 1937 års riksdag med förslag till lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar innebar i fråga om polis- och åklagarmyndigheternas handlingar i stort sett ett godtagande av 1935 års förslag. Departementschefen anslöt sig till den uppfattningen att sekretesskyddet borde omfatta alla personer, som omförmäldes i polis- och åklagarhandlingar. Sekretesstiden utsträcktes i propositionen till sjuttio år.

C. Tystnadsplikter

1. Allmänt om tystnadsplikter och straff för brott häremot

Såsom inledningsvis omnämnts förefinnas, vid sidan av bestämmelserna i sekretesslagen, i den svenska lagstiftningen ett stort antal bestämmelser om tystnadsplikt. Vissa av dessa äro mycket gamla, t. ex. föreskriften i 1686 års kyrkolag om tystnadsplikt för präster. De flesta bestämmelserna ha emellertid tillkommit under de senaste årtiondena, och i synnerhet ha ett mycket stort antal stadganden om tystnadsplikt införts i olika krisförfattningar, som utfärdats under och efter det andra världskriget. Föreskrifterna om tystnadsplikt ha tillkommit för att skydda samma intressen, som äro föremål för reglering i sekretesslagen. Sålunda finnes tystnadsplikt till skydd för rikets säkerhet stadgad i bl. a. regeringsformens 54 § och riksdagsordningens 37 och 38 §§ samt i strafflagens 8 kap. Till skydd mot fortspridande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden av ömtålig natur finnas bestämmelser i t. ex. lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar, alkoholistlagen och lagarna om sterilisering och kastrering. Det största antalet stadganden av detta slag utgöres emellertid av förbud för befattningshavare att röja yrkeshemligheter och affärsförhållanden, som kommit till deras kännedom i samband med det allmännas åtgärder för kontroll av och samarbete med näringslivet. Till denna kategori höra de ovannämnda i olika kristidsförfattningar införda stadgandena. Bestämmelsen om tystnadsplikt för polisman i 9 § allmänna polisinstruktionen gäller

till skydd för flera olika intressen, såsom brotts förekommande och beivrande samt enskildas personliga förhållanden.

Bestämmelserna om tystnadsplikt äro införda i författningar av varierande dignitet. Sådana föreskrifter finnas, såsom framgår av vad ovan sagts, såväl i grundlag som i andra under riksdagens medverkan tillkomna lagar. Därjämte ha åtskilliga dylika föreskrifter meddelats i administrativ ordning, antingen av Kungl. Maj:t i kungörelser, stadgor och instruktioner m. m. eller av olika ämbetsverk för deras personal, t. ex. av generalpoststyrelsen i allmänna poststadgan. Det kan också finnas anledning att i detta sammanhang erinra om 23 kap. 10 § rättegångsbalken, som stadgar, att undersökningsledare vid förundersökning i brottmål äger förordna, att vad som förekommit vid förhör icke får uppenbaras. En tystnadsplikt torde även eljes kunna uppkomma till följd av en av överordnad muntligen given tillsägelse om tystlåtenhet beträffande visst sakförhållande. Bestämmelserna om tystnadsplikt ha tillkommit successivt i samband med lagstiftning på olika områden, och såsom redan antytts torde några överväganden om lämpligheten av bestämmelsernas placering i lag eller i annan författning med hänsyn till deras olika betydelse icke ha förekommit. Medan åtskilliga tystnadspliktsbestämmelser av relativt ringa betydelse kommit att intagas i av Konungen och riksdagen beslutade lagar, har exempelvis den betydelsefulla tystnadsplikten för polisman föreskrivits i den av Kungl. Maj:t utfärdade allmänna polisinstruktionen.

De olika stadgandena äro också mycket varierande i fråga om den personkrets, som genom dem förpliktas till tystlåtenhet. Det normala är, att befattningshavare, som i sin tjänst erhålla kännedom om vissa förhållanden av hemlig natur, åläggas tystnadsplikt i fråga om dessa. Vissa av reglerna om tystnadsplikt ha dock en mycket vidare räckvidd, såsom t. ex. förbudet mot yppande av militära hemligheter m. m. i 8 kap. strafflagen, vilket gäller för alla och envar. I vissa fall kan en tystnadsplikt vara stadgad såväl för befattningshavare som för enskilda personer, i andra fall kan den i första hand avse personer i enskild tjänst, såsom t. ex. föreskriften i lagen om bankrörelse att enskildas förhållanden till bankbolag ej må i oträngt mål yppas.

I stor utsträckning korrespondera sekretesslagens bestämmelser och de olika stadgandena om tystnadsplikt mot varandra, så att en föreskrift om hemlighållande av vissa handlingar motsvaras av ett stadgande om tystnadsplikt för de befattningshavare, som ha att handlägga ärenden av ifrågasvarande slag. Åtskilliga bestämmelser i sekretesslagen motsvaras emellertid icke av någon uttrycklig föreskrift om tystnadsplikt. På sätt uttalats i propositionen till 1949 års tryckfrihetsförordning får emellertid anses fastslaget att befattningshavare, även då uttrycklig föreskrift därom icke meddelats, har tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling, som är hemlig. En befattningshavare med ämbetsansvar kan alltså dömas till an-

svar enligt 25 kap. strafflagen för obehörigt yppande av innehållet i hemlig handling, även om ett speciellt stadgande om tystnadsplikt i motsvarande hänseende saknas. På sätt angives i följande avsnitt kan emellertid brott mot denna blott av sekretesslagen följande tystnadsplikt icke grunda ansvar i tryckfrihetsrättsligt sammanhang.

Omfattningen av tystnadsplikten anges på varierande sätt i olika stadganden. I vissa fall har tystnadsplikten gjorts ovillkorlig. Vanligen ha emellertid bestämmelserna formulerats på ett mindre kategoriskt sätt; det heter exempelvis att vissa angivna förhållanden icke få yppas »där det ej kan anses påkallat i tjänstens intresse» eller »må ej yppas för obehöriga» (t. ex. 15 § alkoholistlagen). När en tystnadsplikt av detta slag stadgats, åligger det alltså befattningshavaren att i varje särskilt fall göra en avvägning beträffande vad som kan yppas. Även vid bedömningen av till vilka personer upplysningar kunna lämnas kan ledning ofta erhållas av sekretesslagens regler. Denna lags 14 § innehåller t. ex. tämligen utförliga regler om i vilka fall handlingar angående hälso- och sjukvård, fattigvård, alkoholistvård m. m. få utlämnas, ehuru de angå enskildas personliga förhållanden. Vid tolkningen av stadgandet om tystnadsplikt i t. ex. alkoholistlagen torde lämnande av muntliga upplysningar i motsvarande utsträckning icke kunna anses »obehörigt».

Av särskilt intresse i detta sammanhang är frågan om i vilken utsträckning olika myndigheter böra tillhandagå varandra med upplysningar om förhållanden av hemlig natur. I sekretesslagen finnes intet stadgande här om, och enligt uttalande i lagens förarbeten reglerar denna lag icke heller utlämnandet av handlingar till andra myndigheter. Praxis har, såvitt kan bedömas, varit ytterligt restriktiv när det gällt utlämnande till annan myndighet av uppgifter, beträffande vilka tystnadsplikt eller utlämningsförbud förelegat. Ett undantag gäller härvidlag för polis- och åklagarmyndigheterna, som haft betydligt större möjligheter att erhålla upplysningar.

Stadgandena om tystnadsplikt ha sanktionerats genom olika straffbestämmelser. Ett generellt sådant straffstadgande finnes i 25 kap. 3 § strafflagen beträffande ämbetsmans brott mot tystnadsplikt. Detta straffstadgande kan tillämpas, när ämbets- eller tjänsteman gör sig skyldig till brott mot en honom ålagd tystnadsplikt, oavsett i vilken form densamma föreskrivits och, såsom tidigare nämnts, även vid omtalande av uppgifter, hämtade ur allmän handling, som är hemlig. För att denna paragraf skall tillämpas torde dock krävas, att uppsåt förelegat. När endast oaktsamhet föreligger, torde i stället straffstadgandet i 25 kap. 4 § (om tjänstefel) vara att tillämpa.

Vid sidan av bestämmelserna i strafflagen finnes i många fall straffstadgande för brott mot tystnadsplikt intaget i den författning där tystnadsplikten föreskrivits. Angående dylika specialstraffrättsliga bestämmelsers tillämpning må liksom rörande straffsanktionerna i övrigt hänvisas till Beckman—Bergendal—Strahl: *Brott mot staten och allmänheten*.

2. Rätten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift

Hittills har endast berörts den tystnadsplikt, som normalt åvilar en befattningshavare i förhållande till utomstående person. När fråga är om lämnande av uppgifter till pressen, råda särskilda förhållanden med hänsyn till tryckfrihetens speciella ställning i vårt land. I 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen definieras tryckfriheten främst såsom en varje svensk medborgare tillkommande rätt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, men i andra stycket av samma paragraf fastslås, att tryckfriheten även omfattar rätt att för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare, utgivare eller redaktion lämna uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Betydelsen av denna regel förstärkes därav att enligt 3 kap. 4 § den, som lämnat sådant meddelande, åtnjuter anonymitet, så att hans identitet icke får efterforskas. Enligt bestämmelserna i 7 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen, vilka refererats i avsnittet om allmänna handlingars offentlighet (s. 13), kan emellertid straffansvar för tryckfrihetsbrott i vissa fall uppkomma genom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift. Men ansvar för sådant brott kan regelmässigt utkrävas endast av den, som enligt tryckfrihetsförordningens speciella regler är ansvarig för skriften, när det gäller periodisk skrift således den ansvarige utgivaren. En befattningshavare, som till en tidning lämnar uppgifter för publicering, kan alltså enligt dessa regler icke ställas till ansvar härför, även om hans handlingssätt innebär, att han bryter mot honom åvilande tystnadsplikt. I 7 kap. 3 § andra stycket har emellertid införts ett stadgande därom att brott mot tystnadsplikt i vissa fall kan åtalas och straffas, ehuru meddelandet skett för offentliggörande i tryckt skrift. Så kan ske när den, som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänsteplikt erhållit kännedom om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom han eljes *enligt lag* haft att iakttaga tystnad, uppenbarar vad han sålunda erfarit.

Det må påpekas att, enligt vad som framhållits vid förarbetena till tryckfrihetsförordningen, den förut angivna grundsatsen att befattningshavare har tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling, som är hemlig enligt sekretesslagen, icke innebär förhandenvaron av sådan lag som avses i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen.¹ Ej heller utgöra straffsanktionerna i 25 kap. strafflagen sådan lag.

Frågan i vilken utsträckning ansvar borde kunna utkrävas av den, som i strid mot honom åvilande tystnadsplikt lämnar uppgift för publicering i tryckt skrift, hörde till de omdebatterade i samband med tillkomsten av 1949 års tryckfrihetsförordning. Enligt den tidigare gällande tryckfrihetsrätten förelåg i fråga om innehållet i tryckt skrift en generell ansvarighet endast för den, som i särskild ordning utsetts att vara ansvarig för skriften.

¹ Jfr en uppsats av *Eek*, »Några tryckfrihetsrättsliga principspörsmål» I, avsedd att inflyta i Svensk Juristtidning 1955.

Om en tjänsteman eller värnpliktig yppade hemliga uppgifter, kunde detta alltså icke föranleda ansvar för honom, när uppgifterna publicerades i tryckt skrift. Detta förhållande bedömdes särskilt av de militära myndigheterna som mycket otillfredsställande och föranledde en framställning från överbefälhavaren om ändring i tryckfrihetsförordningens regler. Frågan överlämnades till övervägande av 1944 års tryckfrihetssakkunniga, vilkas betänkande lades till grund för 1949 års tryckfrihetsförordning. De sakkunniga föreslogo, att obehörigt offentliggörande i tryckt skrift i princip skulle få beivras endast i den för tryckfrihetsbrott avsedda speciella ordningen. I fråga om vissa brott mot tystnadsplikt funno de sakkunniga likväl undantag motiverade. I främsta rummet gällde detta sådana brott mot befattningshavares och tjänstepliktigs tystnadsplikt som beröra rikets säkerhet. Men även den tystnadsplikt, som annorstädes — t. ex. i lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar och i alkoholistlagen — finnes stadgad till skydd för enskilds personliga förhållanden, ansågs av de sakkunniga vara av sådan betydelse att undantag från tryckfrihetsförordningens normala ansvarighetsregler kunde vara befogade. Dessa undantag borde emellertid erhålla en fast avgränsning och finge icke gälla till förmån för vilken tystnadsplikt som helst som kunde vara stadgad i en administrativ författning. Undantagsstadgandet borde därför inskränkas till sådan tystnadsplikt som stadgades i *lag*. De sakkunniga anförde, att det visserligen kunde inträffa, att genom denna gränsdragning bestämmelser av betydelse, som voro stadgade i administrativa författningar, komme att falla utanför stadgandet, men de framhöllo, att den föreslagna bestämmelsen öppnade en möjlighet att genom stadgande i lag förbjuda röjande av hemlig uppgift även vid offentliggörande i tryckt skrift.

I remissyttrandena över de sakkunnigas förslag anmälades från flera håll avvikande mening beträffande den föreslagna gränsen för undantagen från tryckfrihetsförordningens normala ansvarighetsregler. Å ena sidan anfördes i flera yttranden, att undantaget med hänsyn till faran för det fria ordet icke borde upptagas eller i allt fall borde begränsas till att avse endast förhållanden, som anginge rikets säkerhet. Å andra sidan föreslogo några remissinstanser, att undantaget skulle givas en mera vidsträckt omfattning och gälla även sådan tystnadsplikt som kunde vara allmän befattningshavare ålagd i administrativ författning eller eventuellt omfatta alla de fall då en tystnadsplikt över huvud taget ålåg någon, således även den tystnadsplikt, som i t. ex. banklagstiftningen föreskrivits för enskild person.

I propositionen till 1948 års riksdag med förslag till ny tryckfrihetsförordning anslöt sig departementschefen till den uppfattningen att brott mot tystnadsplikt måste kunna beivras även när det gällde meddelande för offentliggörande i tryckt skrift. Ett dylikt stadgande krävdes i första hand med hänsyn till behovet av skydd för rikets säkerhet. Departementschefen fann emellertid, att även andra sekretessbehov vore av den vikt att de krävde skydd i förevarande hänseende. Han ansåg sig för sin del icke kunna

godtaga den av de sakkunniga förordade gränsdragningen utan föreslog, att undantagsbestämmelsen skulle gälla tystnadsplikt, som fastslagits i *lag eller författning*, varemot andra administrativa föreskrifter om tystnadsplikt skulle lämnas utanför. Departementschefen uttalade också, som förut berörts, att det finge anses fastslaget att befattningshavare, även då uttrycklig föreskrift därom icke meddelats, hade tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling, som är hemlig; detta finge dock icke tolkas så, att till undantagsbestämmelsen skulle hänföras varje fall, då uppgift lämnats ur en enligt sekretesslagen hemlig handling.

Konstitutionsutskottet förordade i sitt utlåtande över propositionen — i överensstämmelse med tryckfrihetssakkunnigas förslag — att undantaget endast skulle gälla sådan tystnadsplikt som stadgats i *lag*. Utskottet framhöll, att det vore av så väsentlig betydelse för tryckfriheten vilka bestämmelser som i detta sammanhang skulle bli tillämpliga att utskottet ansåge dessa bestämmelser böra vara meddelade i lag. Därvid förutsatte utskottet, att om några bestämmelser ansåges vara av den vikt att de borde äga tillämpning även vid meddelande till tryckt skrift, Kungl. Maj:t skulle framlägga förslag till deras upptagande i lag. Utskottet föreslog även, att med lag skulle i tryckfrihetsförordningen avses sådant stadgande som tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen. Hänsyn skulle alltså icke tagas till den rubrik (»lag», »förordning» etc.), som författningen i fråga kunde ha. I en reservation till utskottets utlåtande förordades utsträckande av undantaget från tryckfrihetsförordningens vanliga ansvarighetsregler till att avse varje i lag stadgad tystnadsplikt, alltså oberoende av den tystnadspliktiges ställning som befattningshavare eller enskild person.

Frågan utlöste en livlig debatt i riksdagens kamrar vid den första riksdagsbehandlingen av förslaget till tryckfrihetsförordning 1948. Reservationen avslogs, men riksdagen antog såsom vilande för fortsatt behandling både Kungl. Maj:ts och utskottets förslag. När de vilande grundlagsförslagen anmälades för 1949 års riksdag, antog denna utan debatt konstitutionsutskottets förslag.

3. Speciell redogörelse för polis- och åklagarmyndigheternas tystnadsplikt

Den tystnadsplikt, som åvilar polispersonalen, bestämmes dels av stadgandet i 10 § sekretesslagen och dels av 9 § allmänna polisinstruktionen den 4 juni 1948. I enlighet med vad som tidigare anförts föreligger tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling, som är hemlig enligt sekretesslagen. Detta innebär för polismäns och åklagares del, att tystnadsplikt föreligger beträffande innehållet i handlingar, som jämlikt 10 § sekretesslagen äro undandragna offentligheten.

Föreskriften om tystnadsplikt i 9 § allmänna polisinstruktionen är kortfattad och lyder: »Polisman får icke för obehörig yppa något varom han i tjänsten erhållit kunskap och som ej bör komma till allmänhetens kännedom».

Förarbetena till polisinstruktionen lämna icke något bidrag till tolkningen av denna paragraf. Stadgandet har i så gott som oförändrat skick övertagits från den tidigare för polispersonal gällande normalinstruktionen av år 1925, vilken låg till grund för lokala polisinstruktioner i de särskilda polisdistrikten. Sakkunniga, som år 1946 tillkallats för att utreda frågan om en revision av gällande tjänsteföreskrifter för polisen, hade i sitt betänkande (SOU 1947:45), utan närmare motivering, föreslagit bibehållande av den i normalinstruktionen stadgade föreskriften om tystnadsplikt.

En viss ledning i fråga om innebörden av föreskriften har emellertid lämnats i de av chefen för inrikesdepartementet den 4 juni 1948 utfärdade anvisningarna till den allmänna polisinstruktionen. Där heter det, att »polisman bör över huvud inte för obehörig omtala, vad han får reda på i tjänsten. Här liksom på många liknande områden gäller regeln, att det är bättre att vara en god lyssnare än en god berättare».

Nyssnämnda sakkunniga hade även angående meddelandet av upplysningar till pressen föreslagit ett särskilt stadgande av innehåll att polisman skulle angående ordningen för förmedlande av upplysningar till pressen samt utlämnande av handlingar rörande tjänsten ha att iakttaga de föreskrifter polischefen härutinnan meddelat. Detta stadgande blev icke intaget i den nya polisinstruktionen, men i de nyss omförmälda anvisningarna beröres även förhållandet mellan polisen och pressen. Efter framhållande av att mellan polisen och pressens representanter bör råda ett ömsesidigt för-
troendefullt och gott förhållande uttalas sålunda:

Pressen har ett legitimt intresse att hålla allmänheten underrättad om polisens arbete. En för långt driven förtegenhet från polisens sida kan ofta mera skada än gagna polisverksamheten. Polisen bör därför informera pressens representanter om sådant, som lämpligen kan bringas till allmänhetens kännedom. Vid förmedlande av upplysningar till pressen skall polisman iakttaga polischefens instruktioner. Vid större poliskårer kan det vara lämpligt att pressinformationen uppdrages åt vakthavande befäl eller, när det gäller undersökningar angående brott, åt den som leder utredningen.

Den i 9 § polisinstruktionen stadgade tystnadsplikten gäller enligt paragrafens ordalydelse för »polisman». En tolkning av detta begrepp ges i 14 §, enligt vilken med polisman förstås envar vid polisväsendet anställd, som fullgör polisverksamhet. Därjämte stadgas i 15 §, att föreskriften i 9 § skall gälla även för annan vid polisväsendet anställd än i 14 § sägs. Tystnadsplikten är således utsträckt till att omfatta även vid polisväsendet anställd underordnad personal, exempelvis kontorsbiträden. För åklagare gäller däremot denna föreskrift endast i den mån de äro att anse såsom anställda vid polisväsendet. På många håll äro befattningarna som åklagare och som polischef förenade hos samma person, men i flera av de större städerna intaga åklagarna en i förhållande till polisen fristående ställning. Polisinstruktionen kan då icke anses vara tillämplig för dem. Någon särskild tystnadsplikt, utöver den som följer av 10 § sekretesslagen, föreligger icke för dessa åklagare.

KAPITEL II

Översikt av utländsk rätt¹

A. Inledande anmärkningar

I främmande rättsordningar — med viss reservation för Finland och ett antal delstater inom Förenta staterna — påträffas icke någon konstitutionell eller eljest generell grundsats, enligt vilken allmänna handlingar skola hållas tillgängliga för envar. Icke heller omfattar tryckfrihetens begrepp, sådant det utbildats i de oss närstående länderna inom den västerländska kulturkretsen, någon vedertagen princip, som hänför sig till allmänna handlingars offentlighet eller som tillerkänner statens tjänstemän rätt att meddela upplysningar till pressen om innehållet i dylika handlingar eller eljest om förhållanden, vilka blivit dem bekanta på grund av tjänsten eller eljest hänföra sig till tjänsteutövningen. Principiellt är förhållandet fastmera, att allmänna handlingar betraktas såsom *icke* offentliga och att de enskilda medborgarna (däribland författare och utgivare av tryckta skrifter samt medarbetare i tidningspressen) ha möjlighet att få del av dem allenast i den mån myndigheterna visa tillmötesgående eller genom lagstiftning eller instruktioner generella eller speciella *undantag* gjorts från handlingssekretessens grundsats.² Anmärkas må dock, att av frånvaron av en konstitutionell princip eller legala föreskrifter om handlingsoffentlighet slutsatsen icke kan dragas, att det offentliga livet i andra länder, där värdet av en fritt och kritiskt verksam press erkännes, är insvept i sekretess. Det medborgerliga kravet på offentlighet tillmötesgås faktiskt i betydande omfattning men snarare såsom uttryck för god sed i styrelse och förvaltning än såsom fullgörande av en rättslig skyldighet. Krav ställas ideligen mot de statsorgan, som enligt den offentliga rättens regler äro behöriga att låta förete allmänna handlingar eller eljest lämna ut upplysningar, att göra så och offentligheten är i verkligheten betydligt mer omfattande än ett studium

¹ På uppdrag av utredningsmannen har docenten Hilding Eek i egenskap av tillkallad expert utarbetat en promemoria om handlingssekretess och tystnadsplikt i främmande rätt. Kapitlet återger i av Eek verkställt sammandrag denna promemoria.

² I denna framställning bortses från regler, som hänföra sig till offentligheten vid domstolsförhandlingar och till domstols rätt att begära tillgång till handling, som icke är tillgänglig för envar. Särskild uppmärksamhet ägnas icke heller regler om enskilds rätt att erhålla del av handlingar i mål och ärenden, i vilka han är part.

av lagen kan ge vid handen. Understundom synes det begärda tillmötesgåendet bli visat på formlost sätt. I andra fall sker det genom en organiserad nyhetstjänst från det allmänna: reguljära pressmeddelanden, utsändande av bulletiner, anställande av pressombudsmän med uppgift att kontinuerligt hålla kontakt med tidningarna och nyhetsbyråerna o. s. v. Den väsentliga olikheten mellan främmande och svenska förhållanden ligger därför däri, att en effektiv och fortlöpande kontroll icke kan av medborgarna och särskilt pressen utövas över offentliga ärenden i främmande länder, där allmänna handlingar i princip äro sekreta.

I Sverige medför handlingsoffentligheten i sig, att tjänstemännen i princip ha rätt att lämna upplysningar om innehållet i allmänna handlingar, som icke enligt undantagsreglerna äro hemliga. I främmande länders rätt är tjänstemännens tystnadsplikt och yttrandefrihet icke på samma sätt anknuten till handlingsskretessen och handlingsoffentligheten. Då i särskilt fall en uttrycklig legal förskrift föreligger om att viss handling är offentlig, torde en tjänsteman visserligen i allmänhet ha rätt att lämna upplysning om dess innehåll. Som regel beror det emellertid av landets tjänstemannarätt, huruvida en tjänsteman har befogenhet att tillmötesgå enskildas önskemål om upplysningar. En allmän tystnadsplikt följer sålunda icke utan vidare av den principiella handlingsskretessen på samma sätt som i Sverige vidsträckt yttrandefrihet följer av den principiella handlingsoffentligheten. Vad den främmande tjänstemannarätten beträffar synes principen dock i allmänhet vara den, att en statstjänsteman är bunden av en generell förpliktelse att *icke* uppenbara vad han erfarit i tjänsteutövningen. Rätten för vissa tjänstemän att i vissa fall lämna upplysningar är konstruerad såsom ett undantag från denna princip. Också här är alltså den rättsliga utgångspunkten för en diskussion i legislativt syfte motsatt den svenska.

Anföras må emellertid, att i en del länder, t. ex. Danmark och Förenta staterna, diskussion förts om att konstitutionellt eller legislativt förankra *rätten* att vinna upplysning om det, som försiggår inom förvaltningen. I Förenta staterna ha strävanden i denna riktning, som nedan skall visas, haft viss framgång. Från det internationella lagstiftningsarbetet må å andra sidan nämnas, att den av Förenta nationernas organ utarbetade »Draft Convention on Freedom of Information», som fastställer informationsfrihetens princip samt anger tillåtliga undantag från den principiella friheten, icke särskilt uppmärksammar rätten att vinna tillgång till allmänna handlingar. Förslaget upptager bland undantagen, som till sin rättstekniska utformning påminna om svenska tryckfrihetsförordningens brottskatalog, ett stadgande (artikel 2 h), som tillåter inskränkningar, vilka avse att slå vakt om bland annat förpliktelsen att icke omtala vad en person erfarit på grund av innehav av offentlig tjänst. I den av Europarådet utarbetade konventionen angående de mänskliga rättigheterna, som ratificerats av Sverige

och trätt i kraft den 3 sept. 1953, återfinnes i artikel 10 en bestämmelse till skydd av yttrandefriheten i dess skilda aspekter. Artikeln medger vissa inskränkningar i denna frihet, bland annat sådana, som äro nödvändiga för att hindra yppandet av det, som erfarits i förtroende. Konventionen torde överhuvudtaget icke lägga några hinder i vägen för bevarandet inom till konventionen anslutna länders lagstiftning av handlingssekretessens och den generella tystnadsplikens principer.

B. Allmänna handlingars rättsliga natur

I främmande rätt möter man såsom en grundprincip regeln om att den verkställande makten, domaremakten och den lagstiftande makten var för sig förfoga över handlingar, som tillhöra deras verksamhetsområden, och ha dem i sin vård. Deras utlämnande fordrar särskilt tillstånd av monarken eller presidenten, vederbörande domstol eller parlamentet eller av den, till vilken beslutanderätt generellt eller *in casu* delegerats. Vissa undantag finnas dock uppställda i lag eller rättspraxis. Av särskilt intresse är utvecklingen av denna doktrin i den anglosaxiska rätten, som strax skall beröras. Dessförinnan må påpekas, att även i *Danmark* och *Norge* handlingssekretessens princip gäller. Om norsk rätt har uttalats, att »dersom det ikke er uttrykkeligt sagt i loven at almenheten har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene i en sak, er det utvilsomt at forvaltningsorganet kan nekte innsyn eller utlevering».¹ Förhållanden i Danmark belyses av ett uttalande av professor Poul Andersen, enligt vilket det för 25 år sedan var »meget få mennesker i Danmark, som havde blot en anelse om, at i Sverige kan enhver gå op i offentlige kontor og kigge i sagerne». »Da dette svenske offentlighedsprincip blev mere kendt», tillägger han, »fandt nogle det uden videre afskyeligt, mended andre ligeså umiddelbart betragtede det med velvilje».² Även i Danmark förutsätter offentligheten särskilt lagstadgande härom. En lag av 2 februari 1866 »om erklæringers meddelelse till ansøgere og klagere» möjliggör sålunda för parter i förvaltningsärenden att taga del av handlingarna däri och vissa andra lagregler finnas för att tillmötesgå särskilt starkt motiverade offentlighetskrav.

I *England* och *Förenta staterna* framträder handlingssekretessens princip i första hand i prejudikat, vilka anses uttrycka *Common Law* och vilka såsom *undantag* från principen medge viss tillgång till allmänna handlingar. En del beslut eller åtgärder från det offentligas sida, vilka framträda i skriftlig form, kunna dock betecknas såsom undantagslöst offentliga. I *England* göres sålunda skillnad mellan »official documents» (allmänna handlingar) och »public documents» (offentliga handlingar). Till de senare

¹ *Johs. Andenaes*, Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgørelser. Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm 1951, Bil. VI, s. 31.

² Se Förhandlingarna å nittonde nordiska juristmötet, s. 234 f.

höra i första hand, naturligt nog, lagar och förordningar till allmän efterrättelse samt andra handlingar, vilka utfärdats i syfte att bringa något till allmän kännedom. Viss upplysning om vad slags handlingar det härvidlag kan vara tal om lämnar den brittiska *Defamation Act, 1952*, som innehåller bestämmelse, enligt vilken en del meddelanden i pressen åtnjuta »privilege», d. v. s. icke kunna medföra ansvar för ärekränkning. Dit hör det ordagranna återgivandet helt eller delvis av innehållet i vissa register eller andra handlingar, som enligt lag skola hållas tillgängliga. Litteraturen uppger såsom exempel härpå listor över domstolsutslag, röstlängder, beslut om personers försättande i konkurs, äktenskaps- och födelserregister samt bevakade testamenten. I de flesta stater i Förenta staterna finnes en kategori handlingar (»public records strictly speaking»), som motsvara de brittiska »public documents». Vilka dessa handlingar äro framgår av lag eller sedvana. Dit höra register över lagfarter och inteckningar, testamenten, automobilregister, utslag i skuldfordringsmål m. m.

Lämna vi åsido den nu berörda till omfånget begränsade gruppen av allmänna handlingar, vilka till sin natur äro sådana, att deras hemlighållande icke av någon torde påkallas men vilkas intresse för pressen är begränsat, träder sekretessprincipen i funktion. Innan de i *Common Law* uppställda undantagen därifrån beröras, förtjänar betonas, att sekretessen särskilt i engelsk rätt understödes av straffsanktioner för vissa offentliggöranden. Dylika straffbud ingå sålunda i den brittiska *Official Secrets Act*, varom mera nedan (s. 30) i samband med tystnadsplikten. Av särskild betydelse för pressens del är möjligheten av straff enligt reglerna om *contempt of court* bland annat vid offentliggörande av till brottmål hörande handlingar, innan rättegången börjat, eller vid offentliggörande av sakuppgifter eller kommentarer, vilka anses ägnade att föregripa domstolens bedömande. Den engelska pressen är till följd av dessa regler synnerligen försiktig vid behandlingen av polis- och rättssaker. Risken av åtal för *libel* (ärekränkning) och de ofta höga skadestånd, som utdöms i mål härom, ha samma effekt.

Uppehållandet av grundsatsen, att den enskilde icke har någon rätt att kräva tillgång till allmänna handlingar, stötte i England liksom i Förenta staterna på svårigheter i det att en handling kunde ha betydelse i rättegång eller vid förberedelserna därtill. Vägrades den enskilde tillgång till sådan handling, sökte han ofta genombryta sekretessen genom att vända sig till domstol med yrkande att få del av handlingen. Dylika yrkanden tillmötesgingos, då handlingen fanns i domstolens förvar, genom ett enkelt beslut om utlämnande, och i andra fall genom en s. k. *writ of mandamus*, d. v. s. en domstolsorder om handlingens utlämnande riktad till den myndighet, som hade den i förvar. I *Common Law* utbildades på grundval av dylika avgöranden en regel, enligt vilken envar ansågs berättigad att ta del av allmän handling, såvida hans tillgång till handlingen var av betydelse för

hans möjlighet att föra bevisning i rättegång såsom kärande eller svarande part. I rättsutvecklingen i varje fall inom Förenta staterna har undantagsregeln i *Common Law* utvidgats så, att den enskilde åtminstone enligt vissa domstolsutslag anses äga rätt att taga del av allmän handling, så snart något hans intresse i handlingen samt behov att taga del av densamma för detta intresses tillgodoseende kan påvisas, dock icke då syftet med begäran om tillgång till handlingen kan anses »improper» (t. ex. skandaliserings-syfte) eller då dess företeende kan anses skadligt för allmänna intressen. I England och 10 delstater i Förenta staterna bestämmes den enskildes möjlighet att vinna tillgång till allmän handling av denna *Common Law*-doktrin. Den uttrycker handlingssekretessens princip, låt vara att i Förenta staterna vissa tendenser till uppmjukning av denna kunna skönjas.

Rättsutvecklingen i *Förenta staterna* har särskilt intresse på grund av att i åtskilliga delstater försök gjorts att, vanligen i syfte att tillgodose offentlighetskravet, reglera frågan om allmänna handlingars offentlighet genom skriven lag. Delstaternas lagstiftning är ur komparativ synpunkt mer givande än den federala regleringen. Den vanliga civil- och strafflagstiftningen tillhör nämligen delstaternas kompetensområde och det är handlingar, som tillhöra den delstatliga förvaltningen och rättskipningen, som i första hand äro av intresse för den enskilde.

Bland de amerikanska delstaterna kan skillnad göras mellan »common law states», »specific statute states» och »general inspection states». Den förstnämnda gruppen har redan behandlats. »Specific statute states» (till antalet 15) äro sådana, i vilka genom särskilda lagstiftningsakter förklarats, att vissa slag av allmänna handlingar skola hållas tillgängliga eller att vissa slag av handlingar skola vara hemliga. Med utgångspunkt från *Common Law*-doktrinen ligger det närmast till hands att antaga, att handlingar, som icke särskilt förklarats vara offentliga, i princip *icke* äro tillgängliga för envar. I de 23 »general inspection states» finnas lagföreskrifter, vilka i princip förklara, att allmänna handlingar skola hållas tillgängliga för envar, samt därjämte särskilda lagar med undantag från denna regel. Detta system påminner om det svenska. Den metod, som tillämpas i amerikanska »general inspection states» för att avgöra, huruvida en särskild handling är offentlig eller hemlig, närmar sig också den svenska. Det gäller först att bedöma, huruvida handlingen överhuvudtaget är »public» i betydelsen »allmän». Därefter undersökes, huruvida handlingen enligt särskilt lagstadgande skall hållas hemlig; är så icke fallet, är handlingen i princip tillgänglig för envar. Emellertid föreligga vissa betydelsefulla skiljaktigheter mellan rätten i de nämnda staterna och i Sverige. Vägras sökanden tillgång till handling, som principiellt är offentlig, och vänder han sig till domstol i syfte att utverka en *writ of mandamus*, kan detta rättsmedel visa sig förfela sin verkan, nämligen om domstolen bedömer det syfte, i vilket tillgång till handlingen sökes, såsom »improper» (icke lojalt). Vidare föreligga vissa

oskrivna sekretessregler i amerikansk rätt, vilka ibland av domstolarna ansetts taga över även den skrivna lagen. De ha stundom i domstolsavgörandena konstruerats så, att de sägas innebära, att en handling av särskilda skäl överhuvudtaget icke är »public» (allmän), stundom så, att en allmän handling på grund av »sakens natur» eller det allmännas intressen (»public policy») icke kan omfattas av offentligheten. Såsom handlingar, vilka icke kunna hållas tillgängliga, ha sålunda ansetts polisrapporter samt handlingar, som upptaga anmälningar från en enskild medborgare till myndigheterna om begångna brott. Grunden till den sistnämnda regeln har angivits vara den, att medborgarna böra uppmuntras att lämna upplysningar om brott. Dessa allmänna satser ha satt spår i lagstiftningen i vissa »general inspection states» och i andra lett till modifikationer i praxis av den skrivna lagen. I Förenta staterna råda därför betydande variationer i fråga om offentligheten hos polismyndighets handlingar. I staden New York undantages generellt från offentlighet alla handlingar, som förvaras inom stadens »police and law departments». I staten Louisiana finnes å andra sidan uttryckligt stadgande om att en bok över anhållanden, som varje polismyndighet skall föra, obetingat måste hållas tillgänglig för envar. Offentligheten sträcker sig dock icke där till handlingar, som innehålla bevismedel i icke avslutade ärenden. Dylika handlingar torde allmänt i Förenta staterna vara undantagna från offentligheten. Tidningsmännen äro i New York, skriver en amerikansk författare (Cross), »helt utestängda från tillgång till polismyndighetens handlingar och måste lita till vänskapsförhållanden med enskilda tjänstemän till och med för att kunna skaffa sig muntliga upplysningar om upptäckten av ett brott och om dess lösning».

Riktat man uppmärksamheten till den *federala* förvaltningen i Förenta staterna, möter man den traditionella *Common Law*-doktrinen i strängaste form. Den enskilde måste lita till myndigheternas tillmötesgående. Beslut om företeende av en handling synes i allmänhet kunna fattas av vederbörande departementschef (»secretary»). Denne härleder emellertid sin befogenhet från presidenten, till vilken han står i subordinationförhållande. Presidenten har genom särskilda förordningar »klassificerat» olika slag av handlingar såsom sådana i fråga om vilka tillmötesgående alls icke får visas. Under senare år har från den amerikanska pressens sida häftig kritik riktats mot den »censur» över nyheterna, som på detta sätt etablerats.

Lagstiftningen i *Finland* företer likheter med svensk rätt. I 1919 års tryckfrihetslag, § 14, göres beträffande rätten för envar att i tryck utgiva offentliga handlingar hänvisning till vad därom är särskilt stadgat under iakttagande av vissa bestämmelser i lagens kap. 5. Ehuru en särskild lag om allmänna handlingars offentlighet icke tillkom förrän 1951, ansågs jämväl dessförrinnan gälla, att allmänna handlingar vore att betrakta såsom i princip offentliga. Detta kunde anses följa bland annat av de undantagsbestämmelser, som upptagits i tryckfrihetslagen kap. 5 (§§ 26 ff.).

I 1951 års lag om allmänna handlingars offentlighet fastslås handlingsoffentligheten i princip. I § 1 stadgas, att »allmänna handlingar äro offentliga efter vad i denna lag sägs» och i § 6 heter det, att »finsk medborgare äger rätt att få del av allmän handling, som är offentlig». Regler om sekretess uppställas i form av undantag från den sålunda uttryckta allmänna principen. Sekretessreglerna innehållas i viss omfattning i 1951 års lag, t. ex. i § 4, däri stadgas: »Till polismyndighet eller allmän åklagare inkomna uppgifter rörande brott samt vid undersökning av sådant ärende upprättade protokoll skola icke anses offentliga, innan saken förevarit vid domstol eller nedlagts.» I § 9 av 1951 års lag föreskrives också, att ärende eller handling skall hemlighållas, då stadgande härom innehålles i lag. Enligt samma lagrum äger vidare presidenten medelst förordning föreskriva, att ärende eller handling skall hemlighållas, därest sådant påkallas av vissa angivna intressen, däribland »förekommade eller beivrande av brott». Slutligen kunna republikens president och statsrådet i enskilda fall förordna, att ärende eller handling, som är föremål för handläggning hos dem, skall hemlighållas. Närmare bestämmelser om handlingssekretessens omfattning ha givits i förordningen den 22 december 1951 »innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet». Förordningen uppräknar i § 1 handlingar, vilka skola hållas hemliga, däribland handlingar »till förebyggande eller för utredande av brott».

En skillnad mellan svensk rätt och lagstiftningen i Finland är, att i Finland handlingsoffentligheten icke fastslagits i grundlag och att undantagen från offentlighetsprincipen icke måste uppställas i allmän lag utan kunna lämnas jämväl i av presidenten given förordning. Icke heller är lagstiftningen i Finland utformad med den detaljrikedom, som kännetecknar den svenska tryckfrihetsförordningens kap. 2 och sekretesslagen.

C. Tjänstemännens tystnadsplikt

I *Sverige* och *Finland* torde en tjänsteman icke kunna anses bunden av tystnadsplikt i fråga om innehållet i handling, som är offentlig. Motsvarande slutsats lär vara att draga i fråga om amerikanska »general inspection states». Svårigheten att i *amerikansk rätt* avgöra var gränsen går mellan offentlighet och sekretess gör emellertid, att man där knappast med säkerhet kan angiva en på grund av handlingsoffentligheten »fri räjong» för tjänstemannen. Man får nöja sig med att konstatera, att enligt allmänna grundsatser i amerikansk rätt tjänstemans tystnadsplikt synes omfatta allt det, varom han erhållit kännedom i eller på grund av tjänsten, samt att vissa generella undantag dock måste antagas följa av handlingsoffentligheten inom vissa delstater. Det torde också allmänt kunna sägas, att tjänstemän inom delstater och vissa andra jurisdiktionsområden (städer och andra områden med lokal självstyrelse) till följd av offentlighetsprincipens

offensiv i lagstiftning och praxis och de starka kraven på offentlighet från pressens sida känna sig mindre strängt bundna av tystnadsplikt än de federala tjänstemännen eller tjänstemännen i andra länder, där den generella tystnadspliktens princip gäller.

Principen om tystnadsplikt för tjänstemän har dock icke inom alla rättsordningar positivt uttalats i lag. Den synes på en del håll betraktas såsom ett självklart utflöde av anställningsförhållandet och trohetsplikten mot staten. Även där tystnadsplikten därför icke kommit till klart uttryck i tjänstemannalagstiftningen lämnas understundom erinringar om dess existens indirekt i författningar med annat syfte än tystnadspliktens fastställande. Bland dylika författningar kunna nämnas strafflagstexter, vilka uppställa straff för brott mot tystnadsplikt. Om strafflagsbuden må emellertid påpekas, att de icke alltid ge upplysning om tystnadspliktens omfattning. De sanktionera fastmera brott mot *den* tystnadsplikt, som föreligger enligt andra författningar eller oskriven rätt, eller avse att straffbelägga särskilt grava brott mot denna. En inskränkning i straffbarheten, som följer av strafflagen, behöver därför icke betyda, att tystnadsplikten är på motsvarande sätt begränsad; lindrigare brott mot tystnadsplikten kunna tänkas bli beivrade i disciplinär väg eller eljest ha verkan av försummelse i tjänsten.

I *Tyskland* har tystnadsplikten sedan gammalt varit föremål för relativt ingående reglering. Numera gäller inom Väst-Tyskland beträffande tjänstemännens tystnadsplikt bestämmelser i tjänstemannalagen den 17 juli 1953, §§ 61—63, samt straffsanktionerna i strafflagen §§ 353 b och 353 c i deras alltjämt gällande lydelse av 1936. Tjänsteman har enligt huvudstadgandet i tjänstemannalagen att iakttaga tystnad om det som blivit honom bekant i tjänsten. Tystnadsplikten gäller dock icke för meddelanden, vilka lämnas såsom ett led i tjänstens utövande eller angå förhållanden, som äro publika (»offenkundig») eller på grund av sin innebörd icke behöva hållas hemliga. Enligt strafflagen kan tjänsteman straffas med fängelse eller i svårare fall tukthus och i lindrigare fall böter för brott mot tystnadsplikten. Också försök är straffbart. Även den, som icke är tjänsteman, kan straffas, om han lämnar uppgifter ur en hemlig handling eller eljest omtalar vad han av behörig myndighet ålagts hålla hemligt.

Enligt den i *Schweiz* gällande förbunds-rätten har en tjänsteman enligt stadgandet i den federala tjänstemannalagen av den 30 juni 1927, artikel 27, att iakttaga tystnad beträffande angelägenheter, som angå tjänsten och som enligt särskild föreskrift eller på grund av sin natur böra hållas hemliga. Också i Schweiz sanktioneras tystnadsplikten av strafflagsbestämmelser. Den, som icke är tjänsteman, kan ådömas straff för obehörigt lämnande av upplysning om innehållet i myndighetshandling eller myndighetsåtgärd, som på grund av lag eller myndighets beslut skall hållas hemligt (art. 293 i den 1942 ikraftträdde strafflagen).

I *Frankrike* grundar sig tjänstemännens tystnadsplikt på artikel 13 i tjänstemannalagen den 19 oktober 1946. Tjänstemannen är bunden av tystnadsplikt beträffande allt, varom han erhållit kännedom i tjänsten eller på grund av tjänsten. Legala uttryck för tystnadsplikten återfinnas också i speciallagstiftning angående t. ex. militära hemligheter och skatteväsen. Av intresse är jämväl artikel 378 i Code pénal, som belägger brott mot tystnadsplikten med straff och som ansetts tillämplig bland annat på chefs-personal inom polisväsendet.

I *Danmark* skall tjänsteman enligt tjänstemannalagen 1931 (§ 3, st. 3) »iagttage Tavshed med Hensyn til de Forhold, som han i sin Tjenestestillings Medfør bliver bekendt med, og hvis Hemmeligholdelse ifølge Sagens Natur er paakraevet eller bliver ham foreskrevet af hans foresatte». Där-jämte finnas tystnadsplikter uppställda i särskilda författningar. Ett straff-bud för överträdelse av tystnadsplikt återfinnes i Borgerlig Straffelov av 1930, § 152, men utsäger intet om tystnadspliktens omfattning. Av intresse är jämväl stadgandet i Retsplejeloven, § 1016 a:

»Ingen, som i Embeds Medfør er beskæftiget med en Straffesag, maa saa længe Sagen ikke er paadømt eller bortfaldet, udtale sig uden for Retten til Offentligheden angaaende Skyldspørgsmaalet.»

I *England* medför *Official Secrets Act* av 1911 (med senare ändringar) straff för envar, som utan bemyndigande omtalar vad han erfarit i egen-skap av statstjänsteman eller utövare av arbete för kronans räkning. I praxis har lagen ansetts tillämplig å lokalt anställda polistjänstemän. Enligt lagen är det också straffbart att mottaga upplysningar från en tjänsteman, vilka denne icke äger lämna, liksom att söka förmå en tjänsteman att bryta mot tystnadsplikten. Härav följer, att det i England är straffbart exempel-vis att i en tidning lämna upplysningar om ett brott, vilka en reporter i förtroende mottagit från en polistjänsteman. Ur praxis kan följande fall nämnas. En morgontidning i London publicerade 1932 innehållet i tre kända, nyligen avlidna mäns testamenten, vilka icke blevo tillgängliga för all-mänheten förrän klockan 10 publikationsdagen. Den tjänsteman, som läm-nat ut nyheten några timmar för tidigt, ådömdes sex veckors fängelse och tidningsmannen, som mottagit den, två månaders fängelse. Envar, däribland tidningsmän, är förpliktad att ge upplysning om den källa, varifrån han mottagit meddelanden, vilka misstänkas ha lämnats i strid mot lagen. Straff kan ådömas den, som vägrar angiva sin källa.

Den nu anförda lagstiftningen kan sägas ge uttryck åt principen om en generell tystnadsplikt för tjänstemannen, det vill säga han är fri från tystnadsplikt allenast då så särskilt stadgats eller framgår av sedvanerätt. I *dansk* och *schweizisk* rätt omfattar tystnadsplikten förhållanden, som på grund av sin »natur» böra hållas hemliga. Självfallet kan icke något gene-rellt utsägas om de undantag från tystnadspliktens princip, som föran-ledas av denna och liknande lokutioner. Var gränsen går beror i varje land

av dess rättsuppfattning och praxis. Att försiktigheten dock kan bjuda till en restriktiv tolkning av undantagen, må belysas med ett par rättsfall. I *Schweiz* har tullmyndighet ansetts av tystnadsplikten förhindrad att omtala å vilka dagar automobiler införts till riket. I *Danmark* har en tjänsteman ansetts förhindrad att omtala inträffandet av tågolycka, då endast resenärerna ägde kunskap därom och den icke omnämnts i pressen. Slutsatsen ligger nära till hands, att tystnadsplikten måste antagas principiellt även omfatta förhållanden, som te sig relativt oviktiga och vars röjande icke i och för sig kan antagas leda till skada å statsintressena och som ur pressens synpunkt innefatta dagliga »nyheter».

Större betydelse än de vaga undantag, som uppställas från tystnadspliktens regel, har i praktiken möjligheten för en tjänsteman att vinna befrielse från tystnadsplikten. Att han kan befrias därifrån framgår bland annat av att lagstadgandena i allmänhet förbjuda eller kriminalisera »obehörigt» eller »otillåtet» lämnande av upplysningar. Frågan om *vem* som kan lämna dylikt tillstånd och *vad* som på grund av tillstånd kan få omtalas, är att bedöma enligt varje lands offentliga rätt. Generellt kan emellertid sägas, att eftersom tystnadsplikten betraktas såsom en förpliktelse mot staten, vilken åligger tjänstemannen på grund av anställningsförhållandet, befrielse från denna plikts iakttagande principiellt endast kan lämnas av det organ, som utövar styrelsen (monarken, presidenten, regeringen). Denna makt kan emellertid delegeras t. ex. till ministrar och verksschefer antingen *in casu* eller genom generella normer.

I allmänhet beror det av den behöriga myndighetens fria skön om och i vad mån en tjänsteman skall medgivas rätt att omtala förhållanden angående tjänsten. Myndigheternas tillämpande av sitt fria skön ägnar sig icke åt juridisk analys. Naturligt är emellertid, att en mera generell administrativrättslig reglering kan på sina håll förekomma beträffande lämnandet av uppgifter och upplysningar från myndigheter, vilka handlägga ärenden av mera rutinmässig art. Till dessa synes man ha att räkna polismyndigheterna. Inom deras verksamhet ställas tjänstemännen ideligen inför krav på upplysningar om löpande ärenden från såväl pressen som enskilda medborgare; vissa upplysningar till allmänheten och pressen kunna också vara ägnade att underlätta polismyndigheternas arbete. Det sistnämnda förhållandet har i *England* bidragit till den grundsats i ärekränkingsrätten, enligt vilken en tidning icke kan göras ansvarig för innehållet i meddelanden, som för allmänhetens information utsänts av central statlig eller lokal myndighet eller polischef. Regeln återfinnes i *The Defamation Act, 1952*, men gällde också dessförinnan. Ansvarsfriheten för tidning förutsätter dock, att en tidning icke vägrar publicera förklaring eller genmäle från av meddelandet berörd person. I litteraturen har framhållits, att det vanligaste slaget av meddelanden, som skyddas genom lagstadgandet i fråga, är efterlysningar. Den sedvana, enligt vilken polisen i *England* låter genom pressen

efterlysa personer, förutsätter givetvis, att myndigheterna anses ha rätt att, oaktat tystnadsplikten, lämna ut vissa meddelanden i polissaker.

Frågan om »legaliseringen af Politets Meddelelser til Pressen» har behandlats av professor Stephan Hurwitz i hans avhandling »Lovgivningens Stillning til Pressens Behandling af Retssager» till sjuttonde nordiska juristmötet (Helsingfors 1937), s. 85 ff. Han påpekar där, att statspolisens tjänstemän i *Danmark* enligt en instruktion av 1930 äro bundna av en plikt till »uvægerlig Tavshed» med hänsyn till förhållanden, varom de erhålla kännedom på grund av tjänsten, och att de icke få ge »uvedkommende nogen Meddelelse angaaende de af dem behandlede Sager (eller om Tjenesteforhold)». Meningen kan dock icke ha varit, fortsätter han, att avskära alla meddelanden till pressen i det att instruktionen jämväl innehåller stadgande om att »Meddelelse til Offentligheden maa kun gives af Kredsens ansvarlige Ledelse». Här får man alltså veta *vem* som undantagsvis kan lämna meddelanden, dock icke *vilka* upplysningar, som äro tillåtliga. Hurwitz betonar, att instruktionen icke kan legalisera uttalanden, vilka strida mot bestämmelserna om tystnadsplikt i allmän lag, och hänvisar härvidlag till ovan (s. 30) refererade bestämmelser i tjänstemannalagen och i strafflagen. I sin fortsatta framställning ingår Hurwitz på de »Regler om påtalemyndighetens og politiets meddelelser til pressen i straffesaker», som utfärdades i *Norge* den 5 november 1932 av riksadvokaten. Dessa regler gävo vederbörande »Politimester» rätt att i enlighet med reglernas innehåll lämna vissa upplysningar angående polisundersökningar. Han tilläts jämväl att bemyndiga underordnad att handla i sitt ställe. Här gävos alltså generella regler om enskilda undantag från tystnadsplikten på ett visst förvaltningsområde.

KAPITEL III

Redogörelse för polis- och åklagarmyndigheternas praxis m. m.

A. Inledning

De bestämmelser, som finnas om sekretess och tystnadsplikt på polis- och åklagarmyndigheternas verksamhetsområden, äro, som framgår av det föregående, allmänt hållna och lämna ett betydande utrymme för olika tolkningar i det enskilda fallet. Det har därför synts angeläget att erhålla en uppfattning om hur bestämmelserna i allmänhet tillämpas hos de berörda myndigheterna. För sådant ändamål har genom utsändande av ett frågeformulär uppgifter angående praxis inforrats från polismästarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, landsfogdarna i Stockholms, Malmöhus och Örebro län samt åklagarmyndigheterna i Stockholm och Göteborg.

Då det fanns anledning utgå från att medlemmar av Sveriges advokatsamfund erhållit vissa erfarenheter rörande tillämpningen av ifrågavarande sekretessbestämmelser, har utredningsmannen tillika berett styrelsen för nämnda samfund tillfälle att inkomma med yttrande angående de synpunkter, som från styrelsens sida funnes böra framföras.

Av de inkomna svaren från polis- och åklagarmyndigheterna framgår, att den information, som från dessa myndigheters sida förekommer gentemot pressen, till huvudsaklig del har formen av muntliga upplysningar, under det att utlämnande av skriftligt material är mera sällan förekommande. Principerna beträffande vad som anses kunna meddelas i form av muntlig information och genom tillhandahållande av inkomna eller upprättade handlingar äro helt naturligt i stort sett enahanda. Med hänsyn till bland annat det inkomna uppgiftsmaterialets uppställning synes det emellertid lämpligt att i det följande redovisa praxis beträffande handlingssekretessen och tystnadsplikten var för sig. De från advokatsamfundet framförda synpunkterna redovisas därefter.

B. Utlämnande av handlingar

Vad först angår utövandet av beslutanderätten i fråga om allmänna handlingars utlämnande framgår av de avgivna

redogörelserna, att instruktionsmässiga föreskrifter härom i regel icke förekomma. Det sagda gäller såväl beslutanderättens fördelning mellan polis- och åklagarmyndighet — i det fall att dessa myndigheter icke sammanfalla — som fördelningen internt inom respektive myndigheter.

Den förstnämnda frågan synes i praktiken oftast avgöras med hänsyn till om förundersökningen ledes av polismyndigheten eller övertagits av åklagaren. Har åklagaren övertagit ledningen, synes sålunda i regel polismyndighet, oaktat den i sitt förvar har koncept eller kopia av t. ex. förundersökningsprotokoll, i fråga om utlämnande därav hänvisa till åklagaren. Uttrycklig föreskrift härom gäller bl. a. för personalen vid kriminalavdelningen i Stockholm. Denna regel är dock icke genomgående. I Göteborg, där eljes detaljerade bestämmelser utfärdats rörande förundersökningsuppgifternas fördelning mellan polis- och åklagarmyndigheten, saknas föreskrift av nyssnämnda slag, och det uppgives förekomma, att polismyndigheten prövar fråga om utlämning av handlingar från förundersökning i brottmål, oaktat ledningen av denna övertagits av åklagaren.

De infordrade uppgifterna avse vidare förfaringssättet i det fall att handlingar från förundersökning ingivits till rätten i samband med stämningsansökan, men målet ännu icke förekommit vid offentlig förhandling. På detta stadium kunna exemplar av förundersökningsprotokoll finnas på tre ställen: hos polismyndigheten, hos åklagaren och hos domstolen. Vad polismyndigheterna angår synas dessa regelmässigt i hithörande fall hänvisa till åklagaren. Undantag synes av uppgifterna att döma förekomma endast i Göteborg, där polismyndigheten uppgives i vissa fall utlämna förundersökningsprotokoll jämväl i instämnda mål. Vad åklagarna beträffar torde dessa överlag anse sig befogade att pröva frågan om utlämnande i hithörande fall. Förutsättning för utlämnande har dock från flera håll angivits vara, att anledning ej finnes till antagande att målet kommer att handläggas inom stängda dörrar. Ett par åklagare ha framhållit, att före utlämnande kontrolleras, att handling icke innehåller något, vars publicering kan anses menligt för annan än den åtalade. Det förekommer slutligen, helt naturligt, att pressen tar del av förundersökningsmaterial å domstolarnas kanslier. Utredningsmannen har icke ansett sig böra företaga någon allmän undersökning angående omfattningen av detta informationssätt och därvid tillämpade principer. Såvitt gäller Stockholm torde det vanligaste vara, att pressen vänder sig till vederbörande befattningshavare i rådhusrätten för att få del av inkomna stämningsansökningar jämte därtill hörande material.

Vad härefter angår den interna regleringen av beslutanderätten beträffande handlingars utlämnande finnes i Stockholm föreskrivet att fråga om utlämnande av handlingar å kriminalavdelningen avgöres av chefen för denna. Inom ordningspolisen på samma ort tillämpas i allmänhet en mera decentraliserad beslutanderätt. I Göteborg skiljes å kriminalavdelningen mel-

lan utlämnande till enskild person och tillhandahållande åt pressen, i det att i förra fallet kriminalpolisintendenten avgör frågan och i senare fallet prövningen i regel verkställes av vederbörande rotelkommissarier i den form att färdigställda förundersökningsprotokoll uppdelas å två samlingspärmar, av vilka den ena, vars innehåll anses kunna offentliggöras, tillhandahålles pressen. Beträffande systemets närmare utformning har *kriminalpolisintendenten i Göteborg* anfört följande:

Det har numera uppdragits åt de fyra rotelkommissarierna att avgöra, vilka protokoll som med säkerhet kunna förväntas komma att leda till och återopas vid offentlig rättegång. Dessa handlingar förses av kommissarien med beteckningen »Off.» och insätts i en pärm, som tillhandahålles pressens representanter. Andra protokoll, sådana som icke kunna förväntas föranleda till åtal eller sådana som väntas medföra handläggning inför lyckta dörrar, ungdomsmål, utpressningsmål, vissa sedlighetsaffärer m. fl., förses med beteckningen »Ej off.» och insätts i särskilda pärmar. Naturligtvis är denna praxis icke i överensstämmelse med en strikt tillämpning av sekretesslagen utan en nödfallsutväg, som tillgripits, sedan det visat sig, att pressens krav på någorlunda färskt nyhetsmaterial knappast kan avvisas. Skulle pressen få vänta tills åtal beslutats och åklagaren preciserat underlaget för sitt åtal, skulle materialet säkerligen till stor del förlora sitt nyhetsvärde, helst som betydande åklagarbalanser icke äro ovanliga.

Är kommissarien tveksam rörande frågan »Off.» — »Ej off.», rådgör han med kriminalpolisintendenten.

Då systemet måste leda till att en betydande säkerhetsmarginal iakttages är det icke förvånansvärt, att pressen klagat över att pärmen med »Off.» ärenden blivit allt magrare och magrare. Anmärkas bör att den misstänktes levnadsbeskrivning tecknas på särskild bilaga som icke åtföljer pressexemplaret av utredningen.

Nya rättegångsbalken har icke medfört någon radikal ändring i detta system, dock kan en viss tendens spåras att personalen i mål, där ledningen av förundersökningen övertagits av åklagaren, beträffande nyhetsförmedlingen till pressen rådgör med åklagaren i stället för med kriminalpolisintendenten, som numera icke detaljgranskar utredningar som lämnas till åklagarna.

I övrigt synes, vad polismyndigheterna beträffar, beslutanderätten utövas av polischefen ensam. Inom åklagarmyndighet, där flera åklagare tjänstgöra, utövas beslutanderätten av den åklagare, som tilldelats det mål, varom fråga är.

Ett väsentligt spörsmål vid tillämpningen av 10 § sekretesslagen är vid vilken tidpunkt handlingar från förundersökningskolan anses vara offentliga. De infordrade uppgifterna avse jämväl detta spörsmål.

Av de ingivna yttrandena framgår, att praxis varierar ganska avsevärt. Bortsett från vissa fall av publicering i spanings- eller varningssyfte torde regelmässigt utlämnande av skriftligt material tidigast ske, då förundersökningsprotokoll färdigställts. På något håll utlämnas sådana protokoll redan innan åtalsbeslut fattats, men det vanliga synes vara, att dylikt beslut avvaktas.

Angående förekomsten av publicering i spanings- eller varningssyfte under utredningens gång anför *kriminalpolisintendenten i Stockholm*:

Det händer att handlingar såsom anmälningar, förhörsprotokoll och beslagsprotokoll utlämnas redan på spaningsstadiet, d. v. s. innan sådana omständigheter framkommit att åklagaren övertagit ledningen av undersökningsarbetet. Så har exempelvis skett då varubud avvikit med anförtrödda penningmedel eller då vaneförbrytare genom flykt sökt undandraga sig lagföring eller straff. I första fallet har offentliggörandet skett i bl. a. det angelägna syftet att tillförsäkra målsäganden minsta möjliga förlust, i andra fallet för att i möjligaste mån nedbringa den tidsfrist, varöver vederbörande förfogar för nya angrepp på person eller egendom. Ett utlämnande av sådana handlingar har även ägt rum, då ett grövre våldsbrott blivit begånget — i synnerhet då det kan antagas, att gärningsmannen varit sinnessjuk — och då det befunnits angeläget att så snart som möjligt försäkra sig om vederbörandes person.

Dylika offentliggöranden äro alltid resultatet av en i det särskilda fallet gjord intresseavvägning. Därvid ha eventuella publicitetsskador framstått som något förhållandevis oväsentligt i förhållande till presumerade person- och förmögenhetsskador.

Av svaren i övrigt framgår emellertid, att pressens anlitande som hjälp vid spaning eller för allmänhetens varnande i regel icke föranleder utlämnande av handlingar. Man lämnar i stället de muntliga meddelanden till pressen, beträffande vilka publicitet anses önskvärd. Att döma av de inkomna yttrandena är det relativt sällsynt, att pressens medverkan på angivet sätt särskilt påkallas.

Oenhetlighet och synbarligen även stor tveksamhet råder beträffande utlämnandet av häktningsspromemorior med tillhörande handlingar. Vissa åklagare anse sig kunna utlämna dylika handlingar före häktningsförhandlingen, varvid i regel synes förutsättas, att förhandling inom stängda dörrar icke är att förvänta. Krav på erkännande eller bindande bevisning uppställes jämväl någon gång för att utlämnande skall ske.

Att skilda meningar göra sig gällande rörande tillåtligheten av att utlämna häktningsframställningar med tillhörande material framgår bl. a. av yttrandet från *åklagarmyndigheten i Stockholm*. Vissa åklagare därstädes ha förklarat sig icke utlämna sådant material. Härvid framhålles, att en häktningsframställning — även om den bifalles — icke alltid följes av åtal, varjämte den anhållne enligt lag har möjlighet till anonymitetskydd genom att begära och erhålla häktningsförhandling inom stängda dörrar. Andra åklagare inom samma åklagarmyndighet ha uppgivit sig utlämna s. k. häktningsspromemorior, därest genom erkännande eller på annan grund klarhet vunnits om att den misstänkte är skyldig till brottet samt anledning till häktningsförhandling inom stängda dörrar icke föreligger. — Det vanliga synes vara, att häktningsframställningar med tillhörande promemorior eller andra handlingar icke utlämnas innan åtal väckts.

Av den i allmänhet gällande uppfattningen, att förundersökningshand-

lingar i brottmål ej bli offentliga förrän tidigast vid beslut om åtal, följer att handlingar i regel förbli hemliga i det fall att ärende avskrivnes utan väckande av åtal. Handlingar pläga dock utlämnas till part och, i trafikmål, till försäkringsbolag. Vissa ytterligare undantag från huvudregeln föreligga härjämte. Sålunda upplysa ett par åklagare vid *åklagarmyndigheten i Stockholm*, att de i enstaka fall, där ärendena i den offentliga debatten givits överdrivna proportioner genom oriktiga påståenden eller vilseledande skildringar, ansett sig böra på pressens begäran tillhandahålla sina utförligt motiverade avskrivningsbeslut, oaktat deras innehåll i och för sig måst anses ofördelaktigt för vederbörande. Från *åklagarmyndigheten i Göteborg* har meddelats, att motsvarande utlämnande sker, där någon i pressen mer eller mindre direkt utpekats som misstänkt för visst brott, dock i allmänhet först efter inhämtande av den misstänktes medgivande.

Frågan om vad som skall anses vara sådant men för enskild person som enligt 10 § sekretesslagen utgör hinder för utlämnande av handling är uppenbarligen icke lätt att fullständigt klarlägga. De i detta hänseende avgivna yttrandena ge dock en uppfattning om huru spörsmålet i praxis bedömes.

Det framgår sålunda, att enligt en allmän uppfattning även andra uppgifter än sådana som kunna leda till misstanke om brott eller eljes vara ärekränkande kunna vid fall av uppgifternas utlämnande medföra men för enskild person. Även röjande av exempelvis uppgifter om affärshemligheter, sexuella förbindelser eller lyten, släktskap med grov brottsling o. dyl. har ansetts kunna vara menligt för vederbörande.

Kriminalpolisintendenten i Stockholm anför sammanfattningsvis:

Som allmän regel kan sägas att handlingar icke utlämnas, då det föreligger risk att däri omnämnd person blir föremål för en moralisk nedvärdering som kan leda till för honom eller honom närstående personer ofördelaktiga konsekvenser i ena eller andra avseendet, icke minst med hänsyn till hans möjligheter till fortsatt normal livsföring.

Två stadsfiskaler vid *åklagarmyndigheten i Stockholm*, som närmare exemplifierat sin praxis, anförä:

»Men» enligt 10 § sekretesslagen kan enligt vår uppfattning åstadkommas icke blott genom bekantgörande av uppgifter, som leda till misstanke om brott eller eljes äro ärekränkande, utan även genom röjande av andra förhållanden av varierande natur. Som exempel av sistnämnda slag torde kunna anföras utredningar, vari beröras affärshemligheter ävensom sexuella förhållanden eller lyten, som eljes icke äro uppenbara och vilkas röjande i det speciella fallet kunna vålla lidande eller obehag utan att för den skull likväl anses ärekränkande. Principiellt anse vi att utredningar rörande sexualbrott böra falla under utlämningsförbudet av hänsyn till den person mot vilken övergreppet ägt rum. Å andra sidan må det här framhållas, att det i praktiken näppeligen torde ha hänt att pressen begärt utlämnande av protokoll rörande sistnämnda slags brott.

Förste stadsfiskalen i Göteborg framhåller, att beaktande sker av förhållanden, som hänföra sig ej blott till den misstänkte utan även till hans

närmaste eller till personer, som av en ren tillfällighet råkat komma i sådan ställning till den misstänkte eller brottet att utredningen kommit att avse även dem.

Att 39 § sekretesslagen åberopas av t. ex. målsägande för utfående av handling hos polis- och åklagarmyndighet, när handlingen eljes är att bedöma som hemlig enligt 10 § samma lag, synes på sina håll icke vara ovanligt. Framställningar av detta slag från målsägare synas regelmässigt bifallas, såvitt gäller ärenden där åtal väckts. Har åtal icke anställts, anses på något håll, att någon ovillkorlig rätt icke föreligger att jämlikt 39 § utfå handlingar. Där handlingar utlämnas, torde i vissa fall förekomma, att sådana partier i utredningsmaterialet uteslutas som anses sakna intresse för målsägarens rätt och kunna vara menliga för enskild person.

C. Lämnande av muntliga upplysningar

Som förut antytts utgöra de muntliga meddelandena den vanligaste formen för pressens information i brottsaker. Att denna upplysningsform blivit den oftast förekommande torde bland annat sammanhånga med den alltmer tilltagande konkurrensen inom pressen om nyhetsmaterial, vilken medfört en strävan efter publicitet på ett allt tidigare stadium av förundersökningen.

Kravet på snabb nyhetsförmedling har inom vissa polismyndigheter lett till en decentralisering av befogenheterna att besluta om upplysningars utlämnande. Vid kriminalavdelningar med rotelindelning torde sålunda vara vanligt, att vederbörande kommissarier svara för nyhetsförmedlingen gentemot pressen.

På några håll förekommer, att dagliga pressmottagningar på bestämda tider anordnas. I Stockholm förekommer ett fortlöpande insamlande av nyhetsmaterial från pressens sida, vilket till sin karaktär betecknats som en fortlöpande bevakning av tjänstelokalerna. Pressen inhämtar jämsides härmed upplysningar av målsägare, vittnen m. fl. Det uppgives, att vissa pressorgan äga tillgång till radioutrustning, som möjliggör avlyssning av polisradion i och för snabb inställelse på brottsplats.

De principer, som polis- och åklagarmyndigheterna tillämpa vid lämnande av muntliga upplysningar, äro, enligt vad av de infordrade redogörelserna framgår, i huvudsak desamma som skulle följas, därest fråga vore om samma upplysningars tillhandahållande genom handlingars utlämnande. Detta hindrar icke, att muntlig information äger rum i ett avsevärt större antal fall än där upplysningar kunna meddelas genom att handlingar utlämnas. Förhållandet sammanhänger med de möjligheter, som föreligga att vid muntliga upplysningar sovra föreliggande utredningsmaterial och utlämna sådana i befintliga handlingar förekommande uppgifter, som kunna skada den fortsatta utredningen eller vara till men för enskild person.

Vissa polis- och åklagarmyndigheter ha meddelat, att de lämna upplysningar endast om utredning angående brott, som redan äro kända för den frågande pressmannen, men det förekommer även, att från pressens sida framställas allmänna önskemål att få veta exempelvis vad som inträffat under det senaste dygnet och att dylika önskemål tillmötesgå, i den mån så kan ske utan hinder av sekretesskäl.

Särskilt intresse tilldrager sig frågan, huru man från polis- och åklagarmyndigheternas sida förhåller sig, när från pressens sida anhålles om bekräftelse å eller komplettering av från annat håll erhållna upplysningar i brottssaker. Sådana upplysningar kunna i vissa fall vara riktiga men i andra fall missvisande eller överdrivna och stundom direkt felaktiga.

Av de inkomna svaren framgår, att förfrågningar av här förevarande art ofta ställa de tillfrågade myndigheterna inför svåra avgöranden, enär uppgifterna, ehuru de äro sanna, kunna i fall av publicering skada utredningen eller vara till men för enskild person, mot vilken misstankar av endast obestyrkt art föreligga. Därest å andra sidan risk föreligger av publicering av uppenbart felaktiga eller överdrivna rykten, kan ett tillrättaläggande bedömas såsom för den enskilde fördelaktigt.

Kriminalpolisintendenten i Stockholm uppger, att dylikt tillrättaläggande hör till undantagsfallen och att som regel i stället förhåller sig så, att man i avvaktan på utredningens avslutande förklarar sig varken kunna demenera eller bekräfta vad som sagts. Detta blir alltid fallet, då det gäller förfrågningar angående påståenden, vilkas riktighet utredningen bekräftat. *Kriminalpolisintendenten i Göteborg* uppger att, därest åtal icke kan förväntas och men för enskild anses kunna uppstå, uttalande avböjes. *Polismästaren i Malmö* förklarar, att bekräftelse eller i förekommande fall tillrättaläggande sker, och uppger samtidigt, att lokalpressen alltid lojalt respekterat önskemål om avstående från publicering, som skulle vara till skada för utredningen eller för brott misstänkt person.

De uttalanden, som gjorts av olika åklagare tillhörande *åklagarmyndigheten i Stockholm*, tyda på att å denna ort frågan bereder särskilda svårigheter. Två åklagare uppge, att de anse sig förhindrade att uttala sig, därest publicering bedömes menlig för enskild person. En åklagare säger sig icke kunna underlåta lämna upplysningar i mera uppseendeväckande ärenden, därvid man får inskränka sig till att säga vad som kan yppas »utan större men». En annan åklagare förklarar sig, utan angivande av något förbehåll, oförhindrad att vid förfrågan beriktiga eller tillrättalägga vad pressen inhämtat från annat håll.

Förste stadsfiskalen i Göteborg uppger, att i något fall till pressen under förbehåll om ett låt vara allenast moraliskt förpliktande tysthetslöfte lämnats upplysningar i större mån än som skulle skett, därest fråga varit om handlingars utlämnande. Begäres från pressens sida endast bekräftelse på en från annat håll erhållen uppgift, som visserligen är riktig men vars

publicerande skulle vara menligt för enskild person, besvaras en sådan förfrågan allenast om enligt eljes vedertagna regler meddelande om saken skulle kunna lämnas. *Landsfogden i Malmöhus län* gör liknande uttalande och framhåller, att därest fråga är om bekräftelse av riktiga — ehuru menliga — uppgifter, sådan bekräftelse brukar vägras å namnuppgifter. *Landsfogden i Örebro län* förklarar sig pläga korrigera framställda uppgifter, om hinder icke möter ur utredningssynpunkt. Därest uppgifternas publicering bedömes menlig för enskild person, brukar dock hemställan göras, att publicering icke skall ske eller ock få anstå. Om en sådan vädjan finnes vara meningslös, lämnas det beskedet att något uttalande icke kan göras.

D. Av Sveriges advokatsamfund framförda synpunkter

I skrivelse den 29 juni 1953 har *styrelsen för Sveriges advokatsamfund* framlagt sina synpunkter på de frågor, som utredningen avser.

Styrelsen erinrar inledningsvis om den vid brottmålsprocessen inför domstol gällande offentlighetsgrundsatsen. Denna grundsats kunde i vissa fall medföra konsekvenser, som i och för sig icke vore önskvärda, bl. a. därutinnan att en för brott åtalad person, som sedermera icke fällades till ansvar, liksom också hans anhöriga, utsattes för skandalisering och obehag. Hur föga önskvärda dessa konsekvenser än vore, kunde desamma dock icke få föranleda något uppgivande av principen om domstolsprocessens och rättegångshandlingarnas offentlighet. Det vore här fråga om en intresseavvägning, och det kunde icke hjälpas, att den enskildes intresse i betydande utsträckning måste stå tillbaka för det allmänt medborgerliga intresset av offentlighetsgrundsatsens upprätthållande. Man finge i stället försöka sörja för att gottgörelse i tillfredsställande omfattning kunde beredas dem, som med orätt fått utstå lidande och obehag.

Principen om rättskipningens offentlighet krävde emellertid icke, att förundersökningar i brottmål skulle på samma sätt som förfarandet inför domstol utspelas i offentlighetens ljus, uttalar styrelsen härefter och fortsätter:

I och för sig är visserligen behovet av insyn i myndigheternas verksamhet icke mindre i fråga om polis- och åklagarmyndigheterna än beträffande domstolarna. Men detta behov är i väsentlig grad tillgodosett just genom upprätthållandet av offentlighetsgrundsatsen med avseende å domstolsförfarandet. I de fall, där förundersökningen föranleder åtal vid domstol, blir denna grundsats tillämplig. I de fall återigen, där förundersökningen icke föranleder åtal, har den enskilde, mot vilken beskyllningar och misstankar riktats, ett så befogat anspråk på skydd mot skandalisering och obehag, att hans intresse väger väsentligt tyngre än det allmänna intresset av insyn i polis- och åklagarmyndigheternas verksamhet. Ogrundade eller obestyrkta polisanmälningar förekomma i icke ringa omfattning, och det intresse allmänheten till äventyrs kan ha av att vinna kännedom om sådana beskyllningar, är icke av den art att det förtjänar att tillgodoses. Av det sagda följer att vad som förekommer under en förundersökning principiellt icke bör genom myndigheternas medverkan göras tillgängligt för allmänheten förrän be-

slut om åtal i ifrågavarande avseende fattats eller det med säkerhet kan fastslås att utredningen kommer att föranleda åtal.

Det har sagts att publicitet kring en förundersökning kan vara till nytta däri- genom att den framkallar allmänhetens medverkan att uppdaga grova brott. På- ståendet saknar förmodligen icke fog, men de fall, där ur nämnda synpunkt ett offentlighöörande kan vara påkallat, torde vara förhållandevis sällsynta, och i varje fall lærer det icke ha varit skäl av denna art som under senare år föranlett den publicitet mot vilken kritik riktats. Det har vidare sagts att det för en an- hållen eller misstänkt person stundom kan vara bättre att riktiga uppgifter från förundersökningen utlämnas för publicering än att osanna och överdrivna rykten vinna spridning genom pressen. Icke heller detta argument kan helt frånkännas berättigande, men det kan ifrågasättas, om argumentet leder längre än till att ut- lämnande av uppgifter må ske med den misstänktes samtycke. I detta samman- hang bör observeras att, även om sekretessen och tystnadsplikten icke kunna förhindra exempelvis anmälarer att lämna uppgifter direkt till pressen, det dock för en tidning måste framstå såsom väsentligt mera äventyrligt att ge spridning åt sådana uppgifter än att offentliggöra vad t. ex. förundersökningsledaren yttrat. För övrigt torde även om det nu behandlade argumentet gälla att det icke är hänsyn av denna art som kunna skönjas bakom de under senare år uppmärksam- made publiceringsfallen.

Styrelsen konstaterar att, särskilt under senare år, åtskilliga fall fram- kommit, där åklagare eller polismyndighet under pågående förundersökning till pressen utlämnat uppgifter om påstådda brottsliga gärningar, som seder- mera icke föranlett åtal eller i varje fall icke visats vara av den allvarliga beskaffenhet, som de utlämnade uppgifterna låtit förmoda. Styrelsen anför härom:

Synnerligt lidande har härigenom tillskyndats enskilda medborgare. Utläm- nande av uppgifter har stundom skett i sådan utsträckning att det legat nära till hands att tala om försök att med pressens hjälp skapa en opinion mot den miss- tänkte eller att »processa mot honom i tidningarna». Detta förfarande är särskilt farligt därför att domstolen och särskilt dess lekmanaledamöter kunna obehörigen påverkas därav. Det skall utan vidare erkännas att det stora flertalet polis- myndigheter och åklagare gå fria från kritik i berörda avseenden, men de fall som förekommit äro tillräckliga för att motivera en noggrann undersökning av vad som kan göras för att åstadkomma förbättrade förhållanden och ökat skydd för den enskilde.

Det vore i och för sig tilltalande, uttalar styrelsen, om detta resultat kun- de ernås utan lagstiftning och enbart genom pressens egen verksamhet för den publicistiska standardens höjande. Många pressorgan och pressens egna organisationer förtjänade allt erkännande för vad som från deras sida gjorts i detta syfte. Utvecklingen gäve emellertid vid handen, att man icke vågade hoppas på att enbart på denna väg åstadkomma erforderlig rättelse. Då änd- ringar i tryckfrihetsförordningen om möjligt borde undvikas, uppkomme därför med nödvändighet frågan, huruvida icke gällande regler om sekretess och tystnadsplikt måste omarbetas, så att bättre skydd för den enskilde åstadkommes.

Såvitt styrelsen kunde finna föreläge behov av ändrad lagstiftning åt- minstone i följande tre avseenden:

1. Stadgandet i 10 § sekretsslagen är hållet i för vaga ordalag för att kunna ge tillräcklig vägledning vid prövning av frågan om utlämnande av polis- och åklagarmyndighets handlingar. Styrelsen är väl medveten om svårigheten att förläna stadgandet sådan avfattning att olämplig publicitet därigenom förhindras, men en mera vägledande bestämmelse, som i högre grad än den nuvarande beaktar detta intresse, vore dock önskvärd.

2. Det kan icke anses tillfredsställande att uttrycklig generell lagbestämmelse om omfattningen av åklagares tystnadsplikt saknas. Bl. a. med hänsyn till innehållet i 7 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är en sådan bestämmelse i lag önskvärd.

3. Det är med hänsyn till nyssnämnda stadgande likaledes en påtaglig brist att bestämmelse om polismans tystnadsplikt meddelats allenast i administrativ ordning och icke i lag. Lagbestämmelse i ämnet bör meddelas, därvid det enligt styrelsens mening är önskvärt att bestämmelsen får ett sådant innehåll att den kan i högre grad än vad fallet är med nuvarande föreskrift i allmänna polisinstruktionen tjäna till vägledning för vederbörande befattningshavare.

KAPITEL IV

Vissa förslag och uttalanden av betydelse för utredningsuppdraget. Direktiven.

A. Vissa förslag m. m.

I april 1953 avlämnade *straffrättskommittén* ett betänkande med förslag till brottsbalk, avsedd att ersätta den nuvarande strafflagen (SOU 1953: 14). Förslaget innefattar betydelsefulla förändringar av gällande straffrättsliga regler på flera områden. Vissa av de föreslagna ändringarna ha betydelse även för de i denna utredning aktuella spörsmålen.

Av intresse i detta sammanhang är i första hand kommitténs förslag till ändrade bestämmelser om straff för ärekränkning. Rörande innebörden av gällande rätt i detta hänseende hänvisas till kommitténs betänkande. Här må allenast erinras om det vidsträckta förbud, som nu gäller mot s. k. sanningsbevisning.

Med hänsyn till den kritik, som riktats mot nämnda förbud, har kommittén föreslagit nya straffbestämmelser i fråga om ärekränkning, vilka utvidga rätten till sanningsbevisning. Kommittén har mellertid icke ansett sig kunna underlåta att taga hänsyn till de skäl, som i vissa fall tala emot tillåtligheten av dylik bevisning. Det föreslås därför en uppdelning av stadgandena om förtalsbrott i två brottstyper, nämligen förtal (3 kap. 1 § i förslaget) och vanryktande (3 kap. 2 §). Därjämte finnas i förslagets 3 kap. 3 § regler om förolämpning med en något annan utformning än de nu gällande. Gemensamt för de båda typerna av förtalsbrott är, att fråga skall vara om lämnande av uppgift om annan angående gärning eller omständighet, som är nedsättande för dennes anseende. Skillnaden består enligt förslaget däri att det vid förtal skall vara fråga om uppgifter, som äro grundlösa, medan vid vanryktande straffbarheten i princip är oberoende av den omständigheten huruvida uppgiften är riktig eller ej. Med förtal skall således i första hand avses osanna uppgifter, ehuru med hänsyn till att det stundom kan visa sig nära nog omöjligt att visa, att en uppgift verkligen är osann, förtal betecknas såsom lämnande av ogrundad uppgift. För straffbarhet kräves, att uppgiftslämnaren underlåtit skäligen mått och steg för att förvissa sig om uppgiftens sanning eller eljes saknat tillräcklig grund att hålla den

för sann. I mål där ansvar yrkats för förtal skall sanningsbevisning få föras, medan detta i regel icke blir tillåtet i fråga om ansvar för vanryktande eller förolämpning. I sistnämnda båda fall gäller dock undantag, när viss intressekollision föreligger, nämligen då uttalandet i den särskilda situationen var påkallat av hänsyn till allmänt eller enskilt väl.

Straffrättskommittén har även uppmärksammat de föreslagna bestämmelsernas konsekvenser på tryckfrihetsrättens område. Kommittén uttalar, att det länge ansetts som en olägenhet i tryckfrihetsprocessen, att sanningsbevisning i ärekränkingsmål vanligen icke kunnat medgivas. Denna olägenhet undanröjes i det framlagda förslaget, vars regler skola tillämpas även vid ett i tryckfrihetsprocess framställt yrkande om ansvar för förtalsbrott. I samband härmed föreslås ändring av bestämmelserna om tryckfrihetsbrott i 7 kap. tryckfrihetsförordningen för att anpassa desamma till den föreslagna brottsbalkens regler. I en tryckfrihetsprocess måste åtalet självfallet riktas mot den enligt tryckfrihetsförordningens regler ansvarige, d. v. s. när det gäller periodisk skrift ansvarige utgivaren, och det blir i en tryckfrihetsprocess endast sällan möjligt att straffa den, som verkligen lämnat den ärekränkande uppgiften. Frågan om de subjektiva förutsättningarna för utgivarens straffbarhet får bedömas med ledning av de i tryckfrihetsprocessen gängse reglerna. Beträffande verkan av de föreslagna nya bestämmelserna om förtalsbrott, sammanställda med tryckfrihetsförordningens ansvarighetsregler, yttrar kommittén, att om i en tidning publicerats en ärekränkande uppgift, som är ogrundad, den ansvarige utgivaren skall fällas till ansvar för förtal, såvida tidningen saknade tillräcklig grund att hålla uppgiften för sann eller från tidningens sida icke vidtagits skäligen mått och steg för att kontrollera uppgiftens sanning. Vilka mått och steg som skola vidtagas blir beroende på omständigheterna i det särskilda fallet, och hänsyn får härvid tagas till god publicistisk standard. Kommittén har varit medveten om att det i tryckfrihetsförordningen föreskrivna anonymitetsskyddet för författare och uppgiftslämnare begränsar möjligheterna att i rättegången få klarhet om grunden för beskyllningen. Det uttalas dock, att det bör åligga ansvarige utgivaren att, så långt det är förenligt med anonymitetsskyddet, vid domstolen lämna upplysningar om sina källor och redogöra för hur man gått till väga för att kontrollera uppgiften.

Om de övriga bestämmelserna i förslaget till brottsbalk bör slutligen nämnas, att kommittén föreslagit en viss utvidgning av den personkrets, i fråga om vilken ansvarighet för brott mot tystnadsplikt enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen gäller även vid lämnande av uppgift för publicering i tryckt skrift.

Efter Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade chefen för inrikesdepartementet den 19 maj 1950 sakkunniga för att inom departementet biträda med *översyn av gällande bestämmelser om tidningen Polisunderrättelser samt*

med utredning av frågan om sekretessbestämmelser till skydd för de personer, som omförmälas i tidningen, ävensom med utredning av övriga med berörda frågor sammanhängande spörsmål. De sakkunniga ha avgivit dels den 10 september 1952 en allmän motivering och dels den 13 april 1954 ett förslag till därav föranledda författningsbestämmelser (båda betänkan-dena stencilerade).

De sakkunniga ha föreslagit en viss omläggning av den registrering, som för närvarande äger rum av för brott dömda och efterspanade med flera, ävensom i sammanhang därmed viss begränsning av de utsända tryckta meddelandena, vilken begränsning i huvudsak skall ernås på det sätt att ur Polisunderrättelser uteslutas de nu ingående s. k. C-notiserna om bl. a. domar och avtjänade straff. I förevarande sammanhang är närmast av intresse vad de sakkunniga anført om den handlingssekretess och tystnads-plikt, som finnes eller bör finnas med avseende å Polisunderrättelser.

Vad beträffar skyddet mot obehörigt utlämnande av Polisunderrättelser ha de sakkunniga funnit detta skydd vara tillfredsställande ordnat genom bestämmelserna i sekretesslagen, vars 10 § enligt de sakkunniga i regel är tillämplig på varje notis i tidningen.

Vad därefter angår det brytande av sekretessen, som kan uppstå genom att befattningshavare lämna muntliga uppgifter om innehållet i Polisunder-rättelser till obehöriga, ha de sakkunniga konstaterat, att detta i och för sig utgör ett sådant tjänstefel som kan beivras med stöd av 25 kap. 3 § strafflagen (om brott mot tystnadsplikt). Det framhålles härvid, att för dylikt ansvar icke fordras att uttrycklig föreskrift om tystnadsplikt med-delats; en sådan plikt anses föreligga beträffande innehållet i hemlig hand-ling. När det gäller hemliga uppgifter, som lämnas för publicering i tryckt skrift, följer emellertid av bestämmelserna i 7 kap. 3 § andra stycket tryck-frihetsförordningen, att brottet mot tystnadsplikten för närvarande kan be-ivras endast då uppgiften innefattar brott mot rikets säkerhet eller avser för-hållanden, varom vederbörande befattningshavare enligt lag haft att iakttaga tystnad. Då någon tystnadsplikt för polispersonal icke stadgats i lag, är det alltså icke för nävarande möjligt att beivra sådant obehörigt röjande som av dylik personal skett i och för publicering i tryckt skrift.

De sakkunniga ha därför förordnat, att i särskilt utfärdad lag förbud stad-gas för tjänsteman att för offentliggörande i tryckt skrift lämna upplysning om andra notiser i Polisunderrättelser än dem som avse offentliga efter-lysningar. Något lagförslag har icke utarbetats av de sakkunniga.

Frågan om sekretessbestämmelserna för poliser, åklagare m. fl. befatt-ningshavare berördes i en den 21 november 1951 i *riksdagens första kam-mare* till statsrådet och chefen för inrikesdepartementet *framställd in-terpellation*. Interpellanten påtalade det förhållandet att upplysningar om personer, som sitta anhängna eller i övrigt misstänkas för brott, lämnades

i pressen av den art att de vore skandaliserande eller åtminstone vållade obehag icke blott för den misstänkte utan även för hans anhöriga. Icke sällan hände det, att i pressen redogjordes för vad som förekomme vid förundersökning rörande någon namngiven, för grovt brott misstänkt person, som sedan icke ens bleve åtalad. Interpellanten ansåg, att denna publicitet upprörde en stor del av allmänheten. Särskilt oroande vore, att man icke kunde frigöra sig från misstanken att sådana upplysningar åtminstone i några fall härrörde från polisman eller annan befattningshavare, som hade med förundersökningen att göra. Interpellanten erinrade om de bestämmelser om inskränkningar i rätten att utbekomma handlingar rörande polismyndighets och åklagares verksamhet, som i 10 § sekretesslagen införts bl. a. till skydd för enskild person, samt om bestämmelserna i allmänna polisinstruktionen angående polisens tystnadsplikt och i rättegångsbalken angående undersökningsledares rätt att förordna, att vad som förekommit vid förhör icke finge uppenbaras. Interpellationen gällde huruvida andra och effektivare åtgärder än de, som kunde vidtagas med stöd av nu nämnda bestämmelser, vore erforderliga för att förhindra, att upplysningar av berört slag lämnades av polisman, åklagare eller annan befattningshavare.

Interpellationen besvarades av statsrådet Hedlund den 13 december 1951. I svaret framhölls, att frågan om polisens tystnadsplikt och därmed sammanhängande förhållanden berördes icke blott i de av interpellanten omnämnda författningarna utan även i tryckfrihetsförordningen. Enligt denna gällde som allmän grundsats, att man till en tidnings redaktion finge lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst. Meddelarens anonymitet vore skyddad genom förbud att uppenbara vem han vore. Den, som lämnat meddelande för offentliggörande i en tidning, kunde i princip icke ställas till ansvar, även om handlingen inneburit brott mot hans tystnadsplikt. Undantag härifrån gällde enligt tryckfrihetsförordningen bl. a. till förmån för sådan tystnadsplikt som vore stadgad i lag. Om man bortsåg från bestämmelsen i rättegångsbalken om tystnadsplikt efter undersökningsledares förordnande i fråga om vad som förekommit vid förhör under förundersökning, vore emellertid polisens tystnadsplikt icke fastslagen i lag utan endast i den allmänna polisinstruktionen. En polisman, som för publicering i tryckt skrift lämnade uppgift, beträffande vilken han hade tystnadsplikt, kunde alltså icke straffas. Och hans anonymitet vore skyddad, så att efterforskning av vem som lämnat uppgiften icke finge ske.

För att undanröja de av interpellanten påtalade missförhållandena skulle det enligt statsrådet vara nödvändigt att till allmän lag överföra bestämmelserna om polisens tystnadsplikt. Statsrådet meddelade, att frågan varit under övervägande i inrikesdepartementet. Bl. a. hade en sådan lagbestämelse föreslagits i överståthållarämbetets yttrande över 1948 års polisutrednings betänkande, varvid ämbetet förordat, att bestämmelsen om polisens tystnadsplikt överfördes till polislagen. Statsrådet ansåg emellertid för

sin del, att det vore mindre lämpligt att införa en dylik bestämmelse i polislagen, som i första hand avsåge att reglera kommunernas rättigheter och skyldigheter i fråga om polisväsendet. Man kunde också tänka sig att reglera polisens tystnadsplikt i en särskild lag. Statsrådet uttalade dock en viss tvekan även om lämpligheten av denna lösning. I en sådan bestämmelse skulle man icke kunna nöja sig med den nu gällande allmänna formuleringen i polisinstruktionen. Och en mera preciserad bestämmelse skulle, i varje fall om den gjordes tillämplig på alla befattningshavare vid polisen, kunna leda till en osmidig och mindre tillfredsställande ordning, enär det även på detta område föreläge ett legitimt behov av en viss publicitet såväl med hänsyn till det allmänna intresset av kontroll över och insyn i myndigheternas verksamhet som till att utredningen av ett brott stundom kunde främjas genom att vissa uppgifter genom pressen komme till allmänhetens kännedom. I vissa fall kunde det också vara bättre för de berörda enskilda parterna, att riktiga uppgifter utlämnades av polisen än att tidningarna publicerade osanna och ofullständiga berättelser på grundval av rykten eller uppgifter från meddelare bland allmänheten.

Trots de olägenheter, som en reglering i lag av polisens tystnadsplikt sålunda skulle innebära, förklarade sig statsrådet vilja förorda, att en utredning komme till stånd om mera precisa och förpliktande bestämmelser i ämnet, enär man endast därigenom kunde erhålla en bättre garanti för att reglerna om tystnadsplikt respekterades och de av interpellanten påtalade missförhållandena bragtes ur världen.

I en motion (II: 452) av två ledamöter av riksdagens andra kammare vid 1954 års riksdag behandlades frågan om skadeståndsansvar för ärekränkning genom tryckt skrift. Motionärerna framhöll, att inom vissa delar av tidningspressen i vårt land hade utvecklats en journalistik, som ur samhällets och enskilda individers synpunkt måste inge de allvarligaste betänkligheter. Denna nya journalistik innebure, att nyhetsmaterial i sensationssyfte förvanskades eller gäves orimliga proportioner och att oriktiga eller svagt grundade påståenden framställdes, varvid en uppenbar brist på hänsyn ofta visades gentemot enskilda personers privatliv. Enskilda personer, som genom en dylik journalistik utan grund bleve föremål för förtal, tillfogades därigenom ofta ödeläggande skada i sin näringsutövning. Motionärerna ansåge sig kunna konstatera, att gällande lagstiftning icke gäve möjligheter till skadestånd i rimlig proportion till den skada, som på så sätt åsamkades enskilda personer. I synnerhet vore det förbudet mot sanningsbevisning i ärekränkningsmål, som vållade olägenheter. Till följd av det samma måste domstolarna avpassa påföljderna med hänsyn till att beskyllningen kunde vara sann, varför ett skadestånd, som stode i rimlig proportion till den genom förtalet förorsakade skadan, icke kunde utdömas. Motionärerna erinrade om att straffrättskommittén i sitt förslag till brotts-

balk föreslagit, att sanningsbevisning skulle tillåtas vid ansvar för förtalsbrott. Ett genomförande av detta förslag kunde komma att medföra bättre möjligheter till skadestånd. De skador, som den påtalade journalistiken åsamkade enskilda personer, kunde dock enligt motionärernas mening icke till fullo gottgöras härigenom. En särskild översyn borde därför företagas beträffande skadestandsbestämmelserna, varvid borde övervägas om icke ärekränkande uppgifter, som genom pressen vunne vidsträckt spridning och ledde till särskilt ödeläggande skador för enskilda personer, borde underkastas bestämmelser om särskilda och mera verkande skadestånd.

I sitt utlåtande över motionen (1954: 11) lämnade konstitutionsutskottet en redogörelse för de gällande rättsreglerna i den av motionärerna aktualiserade frågan samt för straffrättskommitténs förslag till ändringar i lagstiftningen om ärekränkingsbrott och därmed sammanhängande tryckfrihetsrättsliga regler. Utskottet framhöll för egen del, att den övervägande delen av landets tidningspress enligt utskottets mening fullgjorde sin nyhetsförmedlingsuppgift på ett ansvarskännande sätt, men fann att i pressen framträtt vissa företeelser, som bildat underlag för motionärernas uppfattning att enskilda personers privatliv utlämnats till offentligheten. Utskottet ansåg dock, att de gällande rättsreglerna på området icke lämnade den enskilde utan skydd. Om en tidning innehöll uppgift om att en viss person förövat brott, kunde sålunda den beskyllde, såvida han icke av domstol befunnos skyldig till brottet, regelmässigt åstadkomma, att den enligt tryckfrihetsrätten ansvarige bleve dömd till straff och skadestånd. Utskottet medgav dock, att den nuvarande lagstiftningen vore behäftad med vissa brister, främst i vad avsåge reglerna om sanningsbevisning. Utskottet hänvisade emellertid till de av straffrättskommittén framlagda förslagen till ändrade bestämmelser, vilkas genomförande enligt utskottet kunde medföra avsevärda förbättringar i fråga om möjligheterna att erhålla skadestånd i rimlig proportion till den lidna skadan. Utskottet uttalade ytterligare, att även om författningsändringar vidtoges i anledning av straffrättskommitténs förslag, vissa av de påtalade missbruken av tryckfriheten icke alltid kunde beivras genom rättsligt förfarande. I åtskilliga fall torde rättelse i stället kunna vinnas genom hänvändelse till Pressens opinionsnämnd eller till andra organisationer, som verkade för att tidningarna iakttog god publicistisk sed. Under åberopande av vad sålunda anförts hemställde utskottet, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottets hemställan bifölls av kamrarna.

B. Direktiven

Tillsättandet av förevarande utredning är grundat på ett av Kungl. Maj:t den 30 juni 1952 lämnat bemyndigande. Till statsrådsprotokollet för nämnda dag anförde chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Hedlund:

I olika sammanhang har de senaste åren frågorna om brott och publicitet och om polisens tystnadsplikt behandlats i den offentliga debatten och tagits upp i riksdagen och i framställningar till Kungl. Maj:t. Härvid har i första hand hävdats, att de gällande bestämmelserna på området vore otillfredsställande i så måtto att de icke syntes hindra att från polisen för publicering i pressen lämnades ut sådana upplysningar om anhållna eller för brott misstänkta personer, att dessa eller deras anhöriga skandaliserades eller vållades obehag. Men man har å andra sidan även gjort gällande, att detta område var kringgärdat med alltför sträng sekretess.

Även motsvarande föreskrifter för de tjänstemän som handha utlänningskontrollen har uppmärksamats och kritiserats på liknande sätt.

De för polisens verksamhet aktuella sekretessbestämmelserna är i likhet med motsvarande regler för andra områden av den offentliga verksamheten utformade dels som föreskrifter om förbud mot utlämnande och offentliggörande av vissa handlingar och dels som regler om tystnadsplikt. De förstnämnda föreskrifterna återfinnas i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s. k. sekretesslagen. I 10 § denna lag stadgas, att handlingar rörande polismyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott ävensom handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål ej får utlämnas såvida det skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person. Om icke någon annan regel i sekretesslagen är tillämplig, är övriga handlingar, som förvaras hos polismyndighet, offentliga.

Bestämmelsen i 10 § sekretesslagen torde vara av betydelse även för omfattningen av polisens tystnadsplikt. I enlighet med en uppfattning som uttalas av 1944 års tryckfrihetssakkunniga anses nämligen, att befattningshavare även då uttrycklig föreskrift icke lämnats har tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling som är hemlig. Härtill kommer att ifrågavarande bestämmelse ger viss ledning för tolkningen av den generella bestämmelse om tystnadsplikt för polismän, som återfinnes i allmänna polisinstruktionen. Denna stadgar endast, att polisman icke får för obehörig yppa något, varom han i tjänsten erhållit kunskap och som ej bör komma till allmänhetens kännedom. Föreskriften kompletteras visserligen i vissa hänseenden av uttalanden i de av chefen för inrikesdepartementet meddelade anvisningarna till instruktionen, men det lär dock vara nödvändigt att för tillämpningen söka stöd särskilt i sekretesslagens bestämmelser. Betydande svårigheter torde likväl kvarstå, då det gäller att tillämpa regeln om tystnadsplikt i det praktiska arbetet. Den anger sålunda icke vem som kan anses behörig att mottaga de uppgifter, som omfattas av tystnadsplikten, och den är oklar även i så måtto att det avgörande säges vara att det är fråga om uppgifter, som icke »bör» komma till allmänhetens kännedom. Vidare har det framstått som en olägenhet, att någon skillnad icke göres mellan polisman som leder förundersökning eller annan polisverksamhet och underordnad polispersonal.

En annan erinran som gjorts mot tystnadsregeln i den allmänna polisinstruktionen hänför sig till den begränsning i regelns räckvidd, som följer av att den icke meddelats i lag. Enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt för anonymitet för den, som lämnat meddelande för offentliggörande i tryckt skrift, kan nämligen — såvitt nu är ifråga — ingripande mot sådan meddelare endast ske om han *enligt lag* haft att iakttaga tystnad om det förhållande, som han uppenbarat. Då polismans tystnadsplikt icke är föreskriven i lag utan i allmänna

polisinstruktionen, kan därför en polisman, som bryter mot instruktionens föreskrift i denna del genom att lämna ut en uppgift t. ex. till en tidningsman, icke göras ansvarig härför i det fall, att publicering sedan sker. Och hans anonymitet är skyddad, så att efterforskning rörande vem som lämnat uppgiften icke kan ske.

Beträffande förundersökning i brottmål gäller särskilda regler. I 23 kap. 10 § rättegångsbalken stadgas sålunda, att undersökningsledaren äger förordna, att vad som förekommit vid förhör under förundersökning icke får uppenbaras. Den som utan giltigt skäl bryter mot sådant förordnande drabbas enligt 9 kap. 6 § i samma balk av straffansvar.

Vad som nu sagts om sekretessbestämmelser för polisen gäller i huvudsak också åklagarnas verksamhet. Även i fråga om tjänstemännen inom utlänningskontrollen föreligger den väsentliga lucka i sekretesskyddet, att tystnadsplikten icke är stadgad i lag. Tystnadspliktens omfattning är för dessa tjänstemäns del överhuvudtaget svår att angiva, då den för utlänningskontrollen tillämpliga regeln i 14 § sekretesslagen ger föga ledning.

I olika avseenden är sålunda den författningsmässiga regleringen av tystnadsplikten för polismän, åklagare och tjänstemän inom utlänningskontrollen mindre tillfredsställande. Dessa brister har otvivelaktigt medverkat till att uppgifter om enskilda personers förhållanden opåtalat kunnat lämnas ut till pressen. Särskilt har det under senare år blivit alltmer vanligt att sådana uppgifter utlämnats under pågående förundersökning i brottmål. I flera uppmärksammade fall har också dylika uppgifter, som lämnats på ett tidigt stadium under utredningen, lett till en betydande publicitet, vilken sedan under den fortsatta utredningen visat sig vara oriktig och vilseledande. Det är uppenbart att sådana förhastade redogörelser i pressen kan vara i hög grad menliga för de omtalade personerna. Även för polisutredningens effektivitet är stundom, såsom också visat sig i flera fall, en publicitet på ett tidigt stadium en allvarlig olägenhet. Jämväl av hänsyn till allmänheten, som har anspråk på en tillförlitlig och fullständig information, måste en sådan publicitet betraktas som ett missförhållande.

I princip bör rättsvården vara offentlig, och de myndigheter, som betrots med makt att ingripa mot medborgarna på grund av begångna brott, bör vara underkastade den kontroll, som offentligheten skapar. Detta offentlighetskrav tillgodoses emellertid beträffande de utredningsfall, som komma under domstols prövning, i första hand genom att rättegången där — fränsett speciella undantagsfall — är offentlig och att domstolens dom och övriga handlingar är allmänt tillgängliga. Hur grundlig förundersökningen än är, så lämnar endast det fullständiga processmaterial, som i ett brottmål föreligger vid domstolen, en, såvitt möjligt, tillförlitlig och allsidig belysning av målet; offentlighetens syfte främjas icke av att obestyrkta anmälningar och påståenden som icke hunnit utredas givas publicitet. Med hänsyn till den offentlighet, som sålunda gäller för rättegången vid domstol, behöver icke förundersökningen i brottmål vara offentlig i samma utsträckning som denna rättegång. Det bör emellertid beaktas att även vid förundersökningar i brottmål förhållandena ofta är sådana, att utlämnande av upplysningar icke skadar några behöriga intressen. Publiciteten kring en sådan förundersökning kan för övrigt även vara till nytta genom att den framkallar allmänhetens medverkan att uppdaga grova brott. För den som är anhöllen eller misstänkt kan det stundom vara bättre att riktiga uppgifter från förundersökningen lämnas ut för publicering än att osanna och överdrivna rykten vinner spridning genom pressen. Även ifråga om de utredningsfall, som icke leder till åtal, är de anförda synpunkterna delvis giltiga.

På grund av de i viss mån motstridiga intressen, som sålunda föreligger beträffande offentligheten under förundersökningen i brottmål och därmed sammanhängande frågor om sekretessen kring polisens och åklagares arbete, torde det vara nödvändigt att samtliga hithörande spörsmål allsidigt utredas. Det synes ändamålsenligt att utredningen även omfattar motsvarande frågor rörande utlänningskontrollen.

Krav på en sådan utredning har också i vad angår sekretesslagen framförts redan 1949, då ordföranden i 1943 års sekretessutredning i skrivelse till chefen för justitiedepartementet framhöll att en allmän översyn av denna lag var påkallad och att bl. a. dess bestämmelser om polis- och åklagarmyndigheternas handlingar och handlingar rörande utlänningskontrollen icke gav tillräcklig ledning för tillämpningen. Överförande till lag av polisinstruktionens bestämmelser om tystnadsplikt har påyrkats av överståthållarämbetet i yttrande över 1948 års polisutrednings betänkande. För egen del uttalade jag mig för en utredning av hithörande spörsmål i ett interpellationssvar i riksdagens andra kammare den 13 december 1951.

Jag vill nu förorda, att denna utredning kommer till stånd och att den anförtros åt en särskild härför förordnad utredningsman. Erforderlig speciell sakkunskap på de områden, som beröras av utredningen, torde få tillföras denna genom att särskilda experter tillkallas att medverka vid utredningsarbetet. På enahanda sätt synes utredningsmannen kunna få del av de synpunkter, som kunna andras av företrädare för de olika intressen som här gör sig gällande.

Utredningen bör ompröva samtliga de bestämmelser, som berörts i det föregående. Tryckfrihetsförordningens regler, som fick sin definitiva utformning så sent som år 1949, bör dock om möjligt lämnas utanför. I fråga om sekretesslagen bör översynen särskilt omfatta 10 § och de föreskrifter i 14 §, som avser handlingar rörande kontrollen över utlännningar. Det gäller här att få till stånd bestämmelser, som bättre och klarare än dessa föreskrifter avgränsar de fall, där viktiga allmänna eller enskilda intressen påkallar avsteg från den i tryckfrihetsförordningen inskrivna principen om offentlighet för allmänna handlingar. Vid den intresseavvägning, som här måste ske, bör beaktas den betydelse denna princip har som en förutsättning för pressens möjligheter att fullgöra sina samhällskontrollerande uppgifter. Hänsyn bör även tagas till rättegångsbalkens bestämmelser om offentlighet vid domstol. Vägledande bör i övrigt vara den i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen gjorda uppräknings av förhållanden, som påkallar inskränkning i rätten för envar att ta del av allmänna handlingar, bland vilka här endast må framhållas hänsyn till privatlivets helgd och personlig säkerhet. Det bör vara möjligt att åstadkomma ett mera adekvat och preciserat uttryck än det i 10 § sekretesslagen använda för de fall, då sådan hänsyn får hindra utlämnande av allmän handling.

Vad härefter angår den författningsmässiga regleringen av tystnadsplikten för polismän, åklagare och tjänstemän inom utlänningskontrollen, så bör på förut anförda skäl utredningsmannen överväga om ej denna reglering bör ske i lag och utarbeta förslag till den lagstiftning, som härvid finnes påkallad. Självfallet bör dock endast de grundläggande bestämmelserna om tystnadsplikt upptagas i lag medan de föreskrifter, som erfordras härutöver, får meddelas i annan ordning. För polisens del kan det måhända vara lämpligt, att det avsnitt av anvisningarna till polisinstruktionen, som behandlar dessa frågor, bygges ut till en mera fyllig kommenterande framställning om polismans tystnadsplikt och förhållandet mellan polisen och pressen. Utredningsmannen bör framlägga utformade förslag till ändringar i eller tillägg till instruktioner och anvisningar.

I fråga om tystnadspliktens omfattning och närmare innebörd, torde några direktiv utöver vad som framgår av det förut anförda icke erfordras. Utredningsmannen bör förutsättningslöst söka komma fram till en lösning, som i görligaste mån tillgodoser pressens och allmänhetens intresse av publicitet även i dessa frågor utan att därför något offentliggöres, som kan skada brottsutredningen eller leda till att anhållna och misstänkta personer utan grund skandaliseras eller vållas obehag, innan deras sak ännu blivit tillfredsställande utredd. Då det gäller underordnade befattningshavare inom här avsedda kategorier, torde det finnas anledning att överväga en mera omfattande tystnadsplikt. Däremot synes det ur olika synpunkter vara angeläget att icke befattningshavare i befälsställning bindes av alltför detaljerade och precis avfattade bestämmelser. Här bör en mera smidig ordning eftersträvas som möjliggör en bedömning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

Vissa hithörande frågor är redan föremål för utredning genom de sakkunniga för översyn av gällande bestämmelser om tidningen Polisunderrättelser m. m. Dessa frågor bör självfallet icke omprövas av den nu ifrågavarande utredningen, som emellertid bör samråda med berörda kommitté och söka infoga dess förslag i vad det angår sekretessfrågor i det mera omfattande förslag, utredningen har att framlägga.

Utredningsmannens allmänna synpunkter

A. Frågans allmänna tryckfrihetsrättsliga sammanhang

Enligt de utfärdade direktiven har åt utredningsmannen uppdragits att verkställa översyn av sekretesslagens regler om bland annat polis- och åklagarmyndigheternas handlingar samt bestämmelserna om tystnadsplikt för polismän och andra befattningshavare ävensom att utreda därmed sammanhängande spörsmål.

Huvudintresset vid en dylik översyn knyter sig till förhållandena vid förundersökning i brottmål och därvid särskilt till pressens information — genom utlämnande av handlingar eller lämnande av muntliga upplysningar — om vad vid förundersökningen förekommer.

Frågan om den särskilda handlingssekretessen i samband med förundersökning i brottmål samt polis- och åklagarmyndigheternas tystnadsplikt i dylikt sammanhang berör för tryckfriheten grundläggande principer. Den sammanhänger med grundsatsen om offentlighet i rättskipning och förvaltning och den därpå grundade principen om allmänna handlingars offentlighet samt med den för ett fritt meningsutbyte och offentliga kritikmöjligheter betydelsefulla friheten för envar att för offentliggörande i tryckt skrift meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Dessa rättigheter — tillgången till allmänna handlingar och friheten att lämna meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift — äro emellertid icke oinskränkta. Tryckfrihetsförordningen utgår själv från att allmänna eller enskilda intressen finnas, vilka motivera undantag från vad eljes gäller, samt meddelar föreskrifter för tillgodoseende av dessa intressen.

Det synes lämpligt att såsom bakgrund till de överväganden, som gälla sekretessen i samband med förundersökning i brottmål, här erinra om huru avvägningen mellan sekretessbehov och tryckfrihet i allmänhet är reglerad. Såsom framgått redan av den tidigare i kap. I lämnade redogörelsen för gällande rätt är skyddet för de intressen, som kräva inskränkningar i tryckfriheten, olika konstruerat då fråga är om undantag från regeln om allmänna handlingars offentlighet och då frågan gäller inskränkningar i friheten att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift.

Handlingssekretessens omfattning är till sina huvuddrag bestämd i tryckfrihetsförordningen, som anger arten av de sekretessskyddade intressena. Genom 1937 års sekretesslag har, på sätt tryckfrihetsförordningen förutsätter, en specifikation skett av de sekretessbelagda handlingarna.

Handlingssekretessen upprätthålles genom ansvarsbestämmelser, riktande sig såväl mot den för tryckt skrift ansvarige som mot den, vilken i strid mot sekretesslagen utlämnar allmän handling. Sålunda kan ansvarig utgivare, vid offentliggörande medelst tryckt skrift av allmän handling, som bort hållas hemlig, jämlikt 7 kap. 5 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen drabbas av ansvar enligt sekretesslagens straffbestämmelser. Den som utlämnar dylik handling är på motsvarande sätt förfallen till ansvar enligt sekretesslagen; av 7 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen framgår, att ansvaret icke förfaller på den grund att utlämnandet skett för offentliggörande i tryckt skrift.

Vad härefter angår inskränkningarna i rätten att fritt lämna meddelande till tryckt skrift torde här endast vara av intresse de förhållanden, som sammanhånga med att meddelandet lämnas av innehavare av allmän befattning, där denne har att i sin verksamhet iakttaga tystnadsplikt. Tryckfrihetsförordningens reglering av den intressekonflikt, som i detta fall kan föreligga mellan den allmänna yttrandefriheten och en speciell tystnadsplikt, har som förut antytts skett efter andra linjer än när inskränkningar företagits i den fria tillgången till allmänna handlingar. Främst må här framhållas, att tryckfrihetsförordningen icke, såsom fallet är beträffande hemlighållande av handlingar, angivit arten av de sekretessintressen, vilka medföra inskränkningar i meddelelsefriheten. I stället låter 7 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen det avgörande vara, om tystnadsplikten är stadgad i lag eller icke. Uppenbarar den, som på grund av allmän befattning eller i och för utövande av allmän tjänst erhållit kännedom om förhållande, vars röjande skulle innefatta brott mot rikets säkerhet eller varom han eljes enligt lag haft att iakttaga tystnad, vad han sålunda erfarit, må sålunda enligt nämnda bestämmelse, ehuru meddelandet skett för offentliggörande i tryckt skrift, gärningen åtalas och straffas enligt vad därom är stadgat.

Det sagda innebär, att befattningshavare med ämbetsansvar, vilken bryter mot i lag stadgad tystnadsplikt genom att lämna meddelande till exempelvis pressen, kan ådömas straff enligt 25 kap. strafflagen. Är däremot tystnadsplikten fastställd i administrativ författning eller i intern instruktionsföreskrift, kan ansvar i regel icke ifrågakomma för den, som bryter häremot genom att lämna sådant meddelande. Ansvar för utgivaren kan å andra sidan göras gällande endast i den mån publiceringen utgör tryckfrihetsbrott enligt de särskilda stadgandena härom. Detta lärer, vad beträffar enskildas intresse av sekretess, i allmänhet innebära, att publicitetsskador kunna påtalas endast i det fall att offentliggörandet innefattar ärekränk-

ning, något som vid jämförelse med handlingssekretessen innebär en avsevärd begränsning av skyddet.

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen för olika slag av tystnadsplikter finnas dylika stadganden i en mångfald lagar och andra författningar, instruktioner eller föreskrifter, tillkomna vid olika tidpunkter. Någon enhetlig systematik för stadgandenas placering i det ena eller andra slaget av författning med hänsyn till tystnadspliktens större eller mindre vikt föreligger icke. Fastställandet av viss tystnadsplikt för särskilda befattningshavare eller för dylika jämte andra personer har i allmänhet skett såsom ett — ofta ganska underordnat — led i en allmän författningsreglering av visst område, och valet mellan lag och annan författning har därvid bestämts enligt eljes brukliga normer med utgångspunkt från huvudämnets karaktär. Jämväl i fråga om tystnadsplikternas omfattning föreligga betydande variationer. I vissa fall föreskrives en absolut tystnadsplikt; i andra fall förekomma på olika sätt formulerade inskränkningar i tystnadsplikten.

Att frågan om tystnadsplikternas betydelse i tryckfrihetsrättsligt sammanhang icke påverkat valet av lag eller annat slag av författning vid deras införande är uppenbart. Det må här endast erinras om att den författningsmässiga formen för stadgandet av tystnadsplikter över huvud taget saknat aktualitet i dylikt sammanhang före 1949 års tryckfrihetsförordning.

Vid tillkomsten av denna uppmärksammades, att tystnadsplikter funnos stadgade, förutom i lagar, jämväl i andra författningar och föreskrifter. Såsom framgår av tidigare redogörelse föreslogs i 1948 års proposition, att inskränkning i yttrandefriheten skulle gälla, där tystnadsplikt stadgats i »lag eller annan författning». Riksdagen anslöt sig emellertid till konstitutionsutskottets utlåtande, enligt vilket — i överensstämmelse med tryckfrihetssakkunnigas förslag — inskränkningen skulle gälla endast i lag stadgad tystnadsplikt.

Anledningen till att denna väg valdes var, enligt vad av utskottsutlåtandet framgår, att det för tryckfriheten ansågs vara av så väsentlig betydelse, vilka bestämmelser som i detta sammanhang skulle bli tillämpliga, att dessa borde vara meddelade i lag, varmed utskottet i sitt förslag avsåg stadgande, som tillkommit genom samfällt beslut av Konungen och riksdagen. Den intagna ståndpunkten innebär med andra ord, att riksdagen velat förbehålla sig prövningsrätt vid införandet av tystnadsplikter, som medföra inskränkning i rätten att fritt lämna meddelande till tryckt skrift.

Beträffande de olika stadgandena om tystnadsplikter skedde icke vid tryckfrihetsförordningens antagande någon saklig översyn med sikte på en lämplig avgränsning av de tryckfrihetsinskränkande tystnadsplikterna. Konstitutionsutskottet förklarade sig emellertid förutsätta att, i den mån bestämmelser om tystnadsplikt, vilka vore meddelade i administrativ författning, ansåges vara av den vikt att de borde äga tillämpning även då meddelande lämnats för offentliggörande i tryckt skrift, Kungl. Maj:t framlade förslag till deras upptagande i lag.

Det sätt, på vilket förhållandet mellan tystnadsplikterna och meddelelsefriheten till tryckt skrift reglerats i tryckfrihetsförordningen, är onekligen behäftat med vissa svagheter.

Främst kommer härvid i betraktande den omständigheten att bestämmelserna om handlingssekretess och de legala tystnadsplikterna icke täcka varandra. Det sekretesskydd, som tillförsäkrats olika intressen genom föreskrifterna i sekretesslagen, kan sålunda bli illusoriskt i det fall att i denna lag stadgad inskränkning i allmänna handlingars offentlighet icke motsvaras av ett i lag stadgat förbud att muntligen yppa handlingens innehåll. Enligt vad tidigare påpekats är det visserligen en vedertagen uppfattning att befattningshavare, även då uttrycklig föreskrift därom icke meddelats, har tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling, som enligt sekretesslagen är hemlig. Sekretesslagen är emellertid, enligt uttalande vid förarbetena till tryckfrihetsförordningen, icke att anse som i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen åsyftad lag. Saknas förbud som nyss sagts, kan en offentlig befattningshavare, som i sin vård har en hemlig handling, genom att till utgivare av tryckt skrift t. ex. per telefon redogöra för handlingens innehåll åstadkomma samma effekt som genom att överlämna handlingen. I senare fallet är han förfallen till ansvar. I förra fallet kan, i fall av publicering, ansvar icke utkrävas av meddelaren ens om denne öppet framträder utan att begagna sitt anonymitetsskydd; detta gäller således även om befattningshavaren ålagts tystnadsplikt genom en författning, som icke har karaktären av lag.

Det förut berörda förhållandet att tystnadsplikternas fördelning på lagar och andra författningar icke skett under hänsynstagande till frågan om ansvar för brott mot tystnadsplikt, då denna åsidosättes genom meddelande till tryckt skrift, kan ej heller sägas vara tillfredsställande. Frågan om ansvar har därigenom blivit mer eller mindre slumpbetonad. Ett exempel, som äger aktualitet för polispersonalen, må anföras för att åskådliggöra detta. En polisman, som anlitas för delgivning av nykterhetsnämnds framställning om internering av en person såsom alkoholist och som, för publicering, muntligen lämnar uppgifter ur nämndens handlingar, riskerar ansvar härför på grund av brott mot föreskriften i 15 § alkoholistlagen att vad som hos nykterhetsnämnd förekommit rörande personer, som äro föremål för nämndens behandling, ej må yppas för obehöriga. Om däremot polismannen får kännedom om en alkoholists förhållanden vid en förundersökning på grund av påstådd hustrumisshandel — ett vanligt fall beträffande de alkoholister, som äro farliga för sig och sin omgivning — torde en motsvarande indiskretion, enär ärendet ej handlagts av nykterhetsnämnd, icke kunna beivras; att polismannen brutit mot sin i allmänna polisinstruktionen — en administrativ författning — stadgade tystnadsplikt kan i detta fall icke grunda ansvar.

En vid den praktiska tillämpningen uppmärksammas svårighet gäller

vidare frågan, i vad mån administrativt stadgade tystnadsplikter, ehuru de icke grunda ansvar vid åsidosättande genom meddelande till tryckt skrift, likväl kunna anses moraliskt förpliktande för vederbörande. Till följd av anonymitetsreglerna torde visserligen detta spörsmål i allmänhet icke komma under myndighets prövning. Det fall kan emellertid föreligga, att en tjänsteman exempelvis i en tidning med sitt namn står för vissa uppgifter, vilka bort hållas hemliga, eller att tjänstemannen eljes öppet framträder såsom uppgiftslämnare i dylikt sammanhang.

Av grundsatsen om tryckfrihetsförordningens exklusiva tillämplighet i fråga om ansvaret för innehållet i tryckt skrift följer, på sätt även fastslagits i rättspraxis, att ansvar i här avsedda fall icke kan ådömas vare sig av domstol eller i disciplinär väg. I överensstämmelse härmed torde heller icke vara tillåtligt att exempelvis i ett tjänstgöringsbetyg eller i ett befordringsärende lägga en befattningshavare till last, att han till utgivare av tryckt skrift lämnat uppgift, som innefattar brott mot administrativt stadgad tystnadsplikt. Å andra sidan torde man icke böra gå så långt som att kräva, att en verkschef eller annan förman skall lämna utan varje åtgärd exempelvis ett sådant fall som att en tjänsteman notoriskt åsidosätter sin tystnadsplikt genom meddelanden till pressen och därigenom skadar intressen, som i en allmän författning, om också icke i lag, befunnits böra åtnjuta sekretesskydd. Åtgärder som, utan att äga karaktär av bestraffning, allenast syfta till att förhindra ett fortsatt spridande av sekretesskyddade uppgifter, kunna icke rimligen generellt betraktas som otillåtna.

Vad beträffar de offentliga tjänstemännen själva uppställer sig frågan, huruvida de i fall av tystnadsplikt, som föreskrivits i administrativ ordning, ha anledning att — oavsett ansvarsfriheten vid meddelande till tryckt skrift — betrakta de uppställda sekretessbestämmelserna såsom ett rättssnöre för sitt handlande jämväl i förhållande till pressen. Utan att i detta hänseende kunna åberopa resultat av opinionsundersökning eller liknande utredning finner utredningsmannen antagligt, att bland offentliga befattningshavare den uppfattningen är förhärskande att tystnadsplikt skall iakttagas jämväl vid meddelanden till tryckt skrift.

Vad här ovan anförts utvisar, att spörsmålet om tystnadsplikternas inbörd med avseende å meddelanden, som lämnas för offentliggörande i tryckt skrift, äger räckvidd långt utanför det aktuella utredningsuppdraget. Det ankommer icke å utredningsmannen att här närmare ingå på detta ämne i annan mån än som gäller polis- och åklagarmyndigheternas verksamhet.

Helt allmänt vill dock utredningsmannen som sin mening framhålla, att ett överförande i större omfattning av tystnadsplikter till lag från annan författning måste väcka betänkligheter ur tryckfrihetsrättsliga synpunkter. Särskilt för pressens del skulle en vidsträckt reglering av tystnadsplikter i lag medföra en avstängning från upplysningskällor, som åtminstone

på vissa samhällsområden äro av betydelse för möjligheterna att utöva den offentliga kritikrätten. Ett mer eller mindre generellt överförande av tystnadsplikter till lag skulle härjämte, på grund av därmed följande begränsning av anonymitetsskyddet, bereda möjlighet till en insyn i tidningsredaktionernas arbete, som icke kan anses önskvärd. Den inkonsekvens som ligger däri, att sekretesslagens föreskrifter kunna i vissa fall göras mer eller mindre illusoriska genom muntliga upplysningar om hemliga handlingars innehåll, torde i allmänhet icke heller ha föranlett sådana olägenheter, att på grund därav anledning föreligger att generellt överföra administrativt stadgade tystnadsplikter till lag.

Av den här lämnade redogörelsen framgår emellertid, att man beträffande olika tystnadsplikters uppdelning på lagar och andra författningar med därav följande tryckfrihetsrättsliga konsekvenser icke kan anses bunden vid det läge, som förelåg vid tryckfrihetsförordningens antagande. Tvärtom har det av riksdagen förutsatts, att jämkningar med avseende å en tystnadsplikts författningsmässiga reglering vid behov borde ske. När, såsom i direktiven för utredningsmannen skett, i ett speciellt fall ifrågasattes en sådan jämkning, blir följaktligen — om behov därav anses föreligga — det avgörande spörsmålet huru en avvägning mellan sekretessintressena och det allmänna intresset av en så långt möjligt obesuren tryckfrihet bör göras.

B. Sekretessen under förundersökning i brottmål

I direktiven för utredningsmannen har uttalats, att i princip rättsvården borde vara offentlig och att de myndigheter, som betrots med makt att ingripa mot medborgarna på grund av begångna brott, borde vara underkastade den kontroll, som offentligheten skapade. Detta offentlighetskrav tillgodosåges emellertid beträffande de utredningsfall, som komme under domstols prövning, i första hand genom att rättegången där — fränsett speciella undantagsfall — vore offentlig och att domstolens dom och övriga handlingar vore allmänt tillgängliga. Med hänsyn till den offentlighet, som sålunda gällde för rättegången vid domstol, behövde icke förundersökningen i brottmål vara offentlig i samma utsträckning som denna rättegång.

Det är emellertid enligt utredningsmannens uppfattning icke det sålunda antydda förhållandet — att sekretess under förundersökningen i regel blott innefattar ett uppskjutande av offentliggörandet — som främst förtjänar beaktande i förevarande sammanhang.

Samhällets brottsbekämpande verksamhet kräver, att de enskilda medborgarna måste finna sig i att redan på utredningsstadiet ingrepp sker i deras privata rättssfär. Under i lag angivna förutsättningar äga de myndigheter, som handha förundersökningen, befogenhet att för vinnande av utredning använda tvång. För användningen av tvångsmedel förutsattes i

vissa fall, att misstanke av viss styrka föreligger mot den, gentemot vilken sådant medel ifrågasättes, men åtskilliga åtgärder av hithörande slag, exempelvis husrannsakan och beslag, kunna beröra även annan än för brott misstänkt. Förhör kan hållas med envar, som antages kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen, och hämtning eller medtagande till sådant förhör kan ifrågakomma.

Genom den utredande verksamhet, som polis- och åklagarmyndigheterna — med eller utan användande av tvång — bedriva i brottmål, erhålla de upplysning om enskildas förhållanden i en utsträckning, som icke skulle komma i fråga, därest den enskildes egen vilja vore bestämmande. Det sagda gäller icke blott den, som sedermera befinnes övertygad om att ha begått brott, utan även andra, som beröras av utredningen i brottmål.

Nu anförda förhållanden framhäva vikten av att de brottsutredande samhällsorganen handha det material, som framkommer vid förundersökning, på sådant sätt att enskilda personer ej utsättas för oberättigat lidande. Den enskildes skyldighet att finna sig i att hans privata förhållanden efterforskas är motiverat av rättsordningens intresse, och han bör ur principiell synpunkt anses berättigad kräva, att dessa ej utan att det rättsliga förfarandet fordrar detta bringas till utomståendes kännedom.

Den enskildes intresse av rättsskydd under förundersökningen har ock på skilda sätt tillgodosetts i nya rättegångsbalken. Sålunda stadgas i 23 kap. 4 § rättegångsbalken, att förundersökning bör så bedrivas att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Vidare må erinras om att undersökningsledare äger förordna, att vad som förekommit vid förhör under förundersökning icke får uppenbaras och att straffansvar inträder för den, som utan giltigt skäl bryter mot sådant förordnande. Förhandling, som under förundersökningens gång äger rum vid domstol — t. ex. häktningförhandling — skall hållas inom stängda dörrar, om den misstänkte begär det eller rätten finner, att offentligheten skulle vara till men för utredningen. Uttryck för gällande lags hänsynstagande till enskildas intresse att ej onödigtvis utsättas för obehag är bestämmelsen i 24 kap. 6 §, enligt vilken s. k. offentlig efterlysning av misstänkt, som avvikit, må ske endast där skäl förekommer till hans anhållande, något som innefattar bestämda krav i fråga om misstankens styrka och brottets svårighetsgrad. — Vid sidan av rättegångsbalken utfärdade föreskrifter i förundersökningssekretessens intresse äro främst de tidigare berörda bestämmelserna i 10 § sekretesslagen och i 9 § allmänna polisinstruktionen, vilkas översyn utgör utredningsmannens uppgift.

Även om sålunda domstolsoffentligheten i straffprocessen innebär minskat behov av offentlighet under förundersökningen och gällande lagstiftning på skilda sätt beaktar de sekretessintressen, som därunder göra sig gällande, är det uppenbart, att — såsom jämväl i direktiven påpekats — åtskilligt av vad vid förundersökningen förekommer kan offentliggöras

utan att skada några behöriga intressen samt att offentlighet på förundersökningsstadiet kan vara till gagn för att framkalla allmänhetens medverkan i spaningsarbetet och av intresse för enskild för tillrättaläggande av osanna eller överdrivna uppgifter. Den omständigheten att sekretess under förundersökningen regelmässigt blott innefattar ett uppskjutande av tillfället till förmedling av nyhetsmaterial och insyn i polis- och åklagarmyndigheternas verksamhet i de brottmål, som gå till domstol, bör icke hindra, att redan under förundersökningens gång de upplysningar lämnas, som icke skada vare sig utredningen eller enskild persons behöriga intressen.

Den avvägning, varpå här kommer an, är såväl för polis- och åklagarmyndigheter som för pressens representanter förenad med betydande svårigheter. Anledningarna till att fråga uppkommit om åtgärder från statsmakternas sida för att här åstadkomma en gränsdragning, som tillgodoser olika intressen, äro välkända.

Kriminalreportaget har under senare år kommit att taga allt större del av tidningarnas utrymme i anspråk. Den naturliga konkurrensen om nyhetsmaterial har därvid lett till publicitet på ett allt tidigare stadium av förundersökningarna med den påföljd att namngivna personer kommit att utsättas för beskyllningar, vilka sedermera visat sig oberättigade eller i hög grad överdrivna. I flera uppmärksammade fall har härigenom den utpekade och hans anhöriga utsatts för oberättigat lidande av nedbrytande slag, varjämte möjligheterna till fortsatt existens i tidigare miljö och verksamhet i grund förändrats.

Att missförhållanden av angivna slag förekommit har även av målsmän för pressen vitsordats. De publicitetsskador, som uppstått, ha emellertid av naturliga skäl endast i ringa grad kunnat undanröjas genom offentliggörandet av det resultat, som framkommit vid den rättsliga prövningen av de här åsyftade fallen. Det synes även förhålla sig så, att en omfattande publicitet med återgivande av en misstänkts namn och fotografi kan under mycket lång tid lämna kvar ett visst misstroende mot en utpekad, även om klara bevis för hans oskuld skulle framkomma. Härigenom kunna svårigheter på exempelvis arbetsplatser lätt uppkomma.

Att uttala något bestämt omdöme om i vad mån av polis- och åklagarmyndighet lämnade upplysningar från förundersökningar i brottmål bidragit till att förhastade redogörelser lämnats i pressen låter sig icke göra. Oavsett det hinder anonymitetsreglerna utgöra för undersökningar i detta hänseende, har det uppenbarligen icke ankommit å utredningsmannen att söka utröna hur i enskilda fall upplysningar, som icke bort offentliggöras, kommit pressen tillhanda.

Att åtskilliga fall förekommit, där åklagare eller polismyndighet under pågående förundersökning till pressen utlämnat uppgifter om påstådda brottsliga gärningar, som sedermera icke föranlett åtal eller i varje fall icke visats vara av den allvarliga beskaffenhet, som de utlämnade uppgif-

terna låtit förmoda, måste emellertid antagas. Enligt yttrande, som avgivits till utredningsmannen av Sveriges advokatsamfund (jfr s. 40 ff.), har utlämnande av uppgifter stundom skett i sådan utsträckning att det legat nära till hands att tala om försök att med pressens hjälp skapa en opinion mot den misstänkte eller att »processa mot honom i tidningarna». Det har även förekommit, att i enskilda pressorgan uppgifter från polis- eller åklagarmyndighet framhållits som bidragande orsak till publicitet, vilken sedermera visat sig oberättigad.

Såsom påpekats även av konstitutionsutskottet i dess tidigare omnämnda utlåtande (nr 11) över en vid 1954 års riksdag väckt motion har det förekommit, att bestämda personer blivit såsom skyldiga till brott utpekade i pressen, innan ännu domstol prövat skuldfrågan. De tendenser att föregripa domstolarnas ställningstaganden, som sålunda framträtt, medföra enligt utredningsmannens mening allvarliga betänkligheter även ur andra synpunkter än dem, som gälla allmänna eller enskilda sekretessintressen på förundersökningsstadiet.

Vad nu sagts gäller främst det förhållandet att, där domstolsavgöranden gå i annan riktning än som varit att förvänta med hänsyn till i pressen gjorda uttalanden, detta kan på åtskilliga håll rubba tilltron till domstolarnas objektivitet och förmåga att utfinna vad som i åtalade hänseenden är sant. Det förbises lätt, att vad som publiceras på ett förberedande stadium kan ge endast en ofullständig bild av det processmaterial, som kommer att slutligt föreligga till domstolens bedömning, och att vad som publiceras oftast utgöres blott av vad som anföres mot eller — stundom — för den misstänkte. Det må i detta sammanhang framhållas att, även om i en tidning icke framställs bestämt påstående att en misstänkt gjort sig skyldig till visst angivet brott, behandlingen av tillgängliga uppgifter, rubriksättning, löpsedelsutformning m. m. icke sällan bland allmänheten skapa uppfattningen att vederbörande redan är övertygad om brottslighet, oaktat frågan härom är beroende av en bevisprövning, som för domstolen trots tillgång till det fullständiga materialet kan i det aktuella fallet vara förenad med betydande svårigheter. Det är ock förtjänt av påpekande att exempelvis vittnen, vilka i tidningarna läsa om uppgivna detaljerade sakförhållanden, lätt kunna få sin egen minnesbild av vad de själva iakttagit påverkad, vilket otvivelaktigt kan vara hinderligt för en objektiv utredning. I detta sammanhang må ej heller förbises den uppfattning, som stundom förts till torgs, att även en domare kan, låt vara omedvetet, taga intryck av tidningsartiklar rörande mål, med vilka han kan komma att få taga befattning.

Om de allvarliga vådorna av att i enskilda pressorgan på förhand tages ställning i mer eller mindre tveksamma skuldfrågor, synes tvekan knappast kunna råda. För utredningsuppdraget ha förekommande tendenser i denna riktning betydelse såtillvida, att konsekvenserna av dylika förhandsdomar bli särskilt betänkliga, om polis- och åklagarmyndigheter ge-

nom oförsiktiga uttalanden bidraga till att i förhand gjorda ställningstaganden, ehuru otillräckligt grundade, framstå såsom likvärdiga med domstolsprövningen.

Enligt utredningsmannens uppfattning äro de missförhållanden, som förekommit i fråga om publicering under förundersökning i brottmål, av sådan art att det är angeläget att överväga olika möjligheter att härutinnan åstadkomma en ordning, bättre motsvarande de principer, som eljes äro i vårt land grundläggande vid den straffprocessuella behandlingen av för brott misstänkta personer. För utredningsmannen framstår det som en inkonsekvens att samtidigt som i vårt land i överensstämmelse med internationell västerländsk rättsuppfattning gälla föreskrifter i nya rättegångsbalken, syftande till att under förundersökningen säkerställa kravet på rättsskydd och tillräckliga försvarsmöjligheter för den misstänkte, denne likväl kan genom spridning av obestyrkta påståenden om brottslighet ut sättas för måhända obotlig skada.

Vad som enligt direktiven närmast anvisats till undersökning i detta sammanhang avser möjligheterna att förtydliga för polis- och åklagartjänstemän gällande sekretessbestämmelser och, i vad gäller tystnadsplikten, meddela föreskrifter av innebörd att lämnandet av muntliga upplysningar till utgivare av tryckt skrift skall för dessa befattningshavares del ske under samma tjänsteansvar som vid av dem eljes i tjänsten företagna åtgärder. Innan detta alternativ närmare prövas, torde det emellertid vara påkallat att undersöka dels i vad mån utgivaransvaret enligt gällande tryckfrihetsförordning är ägnat att skapa tillräckliga garantier för att befogade allmänna eller enskilda sekretessintressen i samband med förundersökningar icke åsidosättas och dels huruvida genom pressen själv och dess organisationer en tillfredsställande ordning kan ernås på detta område.

Vad först beträffar utgivaransvarets nuvarande betydelse såsom återhållande faktor inom brottmålsjournalistiken må först framhållas, att publicering av uppgifter, vilkas offentliggörande försvårar eller förhindrar spaningsarbetet, över huvud taget icke torde kunna beivras som tryckfrihetsbrott. Vad beträffar den enskildes intresse av att icke utsättas för oberättigade beskyllningar eller misstänkliggöranden i pressen äro hans möjligheter till upprättelse begränsade till det fall att offentliggörandet kan visas enligt allmänna regler innefatta ärekränkingsbrott. Redan häri ligger — såsom förut påpekats — en begränsning i jämförelse med det skydd, som tillförsäkrats enskild genom gällande begränsning i rätten för envar att erhålla tillgång till handlingar från förundersökning i brottmål.

Utredningsmannen har vidare företagit undersökning i vad mån vid Stockholms rådhusrätt under tiden från och med 1950 enskilda tryckfrihetsåtal väckts på grund av ärekränkande uttalanden i pressen mot personer, som omfattats av förundersökning i brottmål. Undersökningen visar, att under nämnda tid allenast två målsägande försökt att skaffa sig upprättelse på

denna väg, i ena fallet genom åtal mot tre tidningar. Resultatet har i ena fallet blivit fällande dom med åläggande av en mindre skadeståndsskyldighet, i andra fallet ogillande av åtalet. I intet av de fall, som tilldragit sig särskild uppmärksamhet såsom exempel å oberättigad skandalisering i pressen, har åtal väckts.

Då anledning finnes att utgå från att frekvensen av tryckfrihetsmål av här avsedd art är av motsvarande omfattning vid andra domstolar, som handlägga sådana mål, torde kunna konstateras, att tryckfrihetsåtal såsom återhållande faktor är av ringa betydelse. Det är också förklarligt, att när en enskild person underkastats det lidande som en omfattande publicitet i ifrågavarande hänseende utgör, han drager sig för att, sedan han på rättslig väg frikänts från ansvar för brott, utsätta sig för det ytterligare obehag, som en tryckfrihetsprocess med därav följande ytterligare publicitet medför. Ofta torde det betraktelsesättet göra sig gällande, att vad som i bästa fall står att vinna med ett åtal likväl icke kan kompensera den skada som skett. Den oberäknelighet, som i allmänhet föreligger angående resultatet av ett tryckfrihetsåtal, i förening med kostnaderna därför, torde också verka avskräckande.

I direktiven rörande utredningen har uttalats, att vid densamma tryckfrihetsförordningens regler borde om möjligt lämnas utanför, och utredningsmannen har också stannat för att icke framlägga något förslag avseende ändring i denna lagstiftning. Emellertid må erinras, att straffrättskommittén i samband med sitt förslag angående ny lagstiftning om ärekränkingsbrotten har förordat jämväl vissa därmed sammanhängande ändringar i tryckfrihetsförordningen. Vid riksdagsbehandlingen av den förut omnämnda motionen vid 1954 års riksdag med begäran om utredning av frågan om skadeståndsansvar för ärekränkning genom tryckt skrift har konstitutionsutskottet gjort uttalanden om att ett genomförande av straffrättskommitténs förslag kunde förväntas komma att i vissa hänseenden ställa den, som ärekränktes genom innehållet i tryckt skrift, i ett bättre läge. Beträffande den närmare innebörden av kommittéförslaget samt nämnda motion och dess riksdagsbehandling får utredningsmannen här hänvisa till i det föregående lämnad redogörelse (s. 47).

För egen del har utredningsmannen ansett sig icke kunna utgå från att ett genomförande av berörda förslag till ändrad lagstiftning om ärekränkingsbrotten kommer att för den, som lider skada genom obehörig publicitet under pågående förundersökning, leda till sådana väsentligt ändrade möjligheter att genom tryckfrihetsåtal förskaffa sig rätt, att frågan om en översyn av de för polis- och åklagarmyndigheterna gällande sekretessbestämmelserna skulle få minskad aktualitet. Möjligheterna till beivran komma alltjämt att inskränkas till de fall, där meddelande genom tryckt skrift kan visas utgöra ärekränkingsbrott. Även om dessa bestämmelser komma att medföra ökade skadeståndsmöjligheter för den kränkta, är det san-

nohkt, att denne av skäl, som förut angivits, jämväl i fortsättningen kommer att hysa starka betänkligheter inför tanken att väcka tryckfrihetsåtal. Utredningsmannen vill tillika framhålla, att den föreslagna brottsbeskrivningen för det centrala ärekränkingsbrottet, förtal, synes kunna leda till vissa måhända ej förutsedda konsekvenser i fråga om ärekränkning genom tryckt skrift, som bygger på uppgifter, lämnade av befattningshavare i strid mot administrativt stadgad tystnadsplikt. I mål mot ansvarige utgivaren torde denne, därest uppgifterna erhållits av en åklagare eller polisman, ha skäl att bestrida, att »han underlåtit skäligen mått och steg för att förvissa sig om uppgiftens sanning eller eljest saknade tillräcklig grund att hålla den för sann», varför ansvar för förtal icke torde ifrågakomma. Då jämväl åklagaren (polismannen) i avsaknad av i lag stadgad tystnadsplikt, är fri från ansvar, enär uppgifterna lämnats för offentliggörande i tryckt skrift, synes här kunna uppstå en lucka.

Utredningsmannen övergår härefter till frågan, huruvida genom åtgärder från pressens egen sida publicitetsskador framdeles skola kunna undvikas. I den diskussion, som ägt rum rörande anstalter för att förhindra oberättigad skandalisering i pressen, har framhållits, att den bästa vägen härvid vore, att pressens företrädare själva ålade sig ökad självtukt.

Utredningsmannen hyser för sin del ingen tvekan om att pressens egen inställning till vad som bör och icke bör publiceras är den utan all jämförelse betydelsefullaste faktorn, när det gäller att förebygga uppkomsten av publicitetsskador. Därest icke pressens företrädare visa beredvillighet att medverka i detta syfte, torde varken de tryckfrihetsrättsliga ansvarsreglerna — såvida ej dessa utformas och tillämpas med sådan stränghet som i exempelvis England — eller åtgärder för att stärka sekretessen i samband med handhavandet av förundersökningen i brottmål kunna leda till ett tillfredsställande resultat. Utredningsmannen är också övertygad om att inom vårt lands tidningspress förefinnes en strävan att så långt möjligt undvika att genom offentliggörande av uppgifter angående förundersökningar skada vare sig polisens spaningsarbete eller enskildas befogade sekretessintressen. De av Publicistklubben antagna publiceringsreglerna äro ett uttryck för denna inställning inom pressen. Att utredningsmannen likväl icke ansett sig kunna lita enbart till denna väg för undvikande av skadlig publicitet beror — förutom på det faktum att missförhållanden i särskilda fall redan framträtt — på följande skäl.

Även om inom tidningsredaktionerna behandlingen av nyhetsmaterialet sker både med ansvars känsla och med den erfarenhet, som den dagliga konfronteringen med hithörande avvagningsproblem medför, äro dock dessa problem, i vad angår de särskilda förhållandena under pågående förundersökning i brottmål, av sådan art att en tidningsman blir för sitt bedömande i hög grad beroende av den inställning, som från förundersökningspersonalens, närmast undersökningsledarens, sida visas beträffande publicerings-

frågan. Vad nu sagts gäller icke blott de följer offentliggörandet av viss uppgift kan ha för det fortsatta spaningsarbetet utan även spörsmålet i vad mån namngivandet av viss person såsom berörd av förundersökningen kan vara menligt för denne. Vad en undersökningsledare finner sig kunna meddela till en pressrepresentant har denne med fog anledning antaga vara av den art att hinder icke möter mot publicering. Det framstår därför såsom angeläget, att upplysningar, som lämnas från polis- och åklagarmyndigheter, icke innebära åsidosättande av något berättigat sekretessintresse.

Ytterligare en omständighet har varit bestämmande för utredningsmannens uppfattning i denna fråga. Man torde ha att räkna med att, oavsett pressens och dess organisationers strävanden att själva komma till rätta med hithörande problem, enstaka pressorgan komma att finnas, vilka icke ställa sig till efterrättelse inom pressen vedertagna publiceringsregler. Den hårda konkurrens, som numera råder om nyhetsmaterialet och de ur tids-synpunkt starkt pressade förhållanden, under vilka tidningsarbetet sker, göra att vad som publiceras i ett tidningsorgan lätteligen återges i andra, utan att vederhäftigheten kontrolleras. En otillåten uppgift, som av vårds-löshet lämnas till en tidning, kan härigenom få vittgående konsekvenser.

Utredningsmannen har således kommit till den uppfattningen, att ut-givaransvaret och pressens egna strävanden att tillgodose kravet på vederhäftighet och ansvar i nyhetsförmedlingen ej utgöra tillräcklig garanti för att icke fall skola förekomma, där enskilda personer tillfogas men genom oberättigade eller överdrivna påståenden och beskyllningar om brotts-lighet. Utredningsmannen har därför ansett sig böra närmare undersöka den i direktiven antydda vägen att ge en fastare och klarare utformning åt de föreskrifter, som reglera utlämnandet av handlingar och lämnandet av muntliga upplysningar från polis- och åklagarmyndigheter i samband med förundersökning.

En utgångspunkt vid överväganden om ändrade sekretessbestämmelser på förundersökningsområdet måste vara, att bestämmelserna icke utformas på sådant sätt att allmänhetens berättigade intresse av vederhäftig information i brottssaker åsidosättes. Uppenbart är, att åtskilligt av vad som förekommer vid förundersökning kan offentliggöras utan att vare sig spanings- och utredningsarbetet eller av undersökningen berörda personer där-av lida men. Även kan i åtskilliga fall den medverkan vid spaningsarbetet från allmänhetens sida, som kan erhållas genom pressen, vara till nytta.

Om följaktligen översynen av här ifrågavarande sekretess- och tystnads-pliktsbestämmelser blott bör taga sikte på att, såvitt ankommer på polis- och åklagarmyndigheter, förhindra offentliggörandet av uppgifter, som med fog kunna sägas skada berättigade allmänna och enskilda intressen av sekretess på förundersökningsstadiet, är det likväl tydligt, att åtskilliga svårbedömliga avvägningsspörsmål härvid uppkomma. I följande kapitel framlägges förslag hur en avvägning enligt utredningsmannens mening bör

ske. Emellertid skola först beröras vissa synpunkter av mera principiell art beträffande förutsättningarna för lagstiftningsåtgärder av här avsett slag. Skäl härtill är bland annat, att i den diskussion, som förekommit i anledning av förevarande utredningsuppdrag, givits uttryck åt tveksamhet angående nyttan över huvud taget av att fastare reglera polis- och åklagarmyndigheternas sekretessförpliktelser ävensom farhågor för att vissa ogynnsamma verkningar i tryckfrihetsrättsligt avseende skulle följa av en sådan åtgärd.

Vad först angår fördelar av den ifrågasatta lagstiftningen står det klart för utredningsmannen, att uppdragandet av fastare riktlinjer för polis- och åklagarmyndigheternas rätt att lämna upplysningar från förundersökningar icke ensamt kan förhindra, att oriktiga eller överdrivna uppgifter publiceras i pressen. De befattningshavare, som syssla med förundersökningar, utgöra endast en av de många källor, vilka stå till pressens förfogande i kriminalreportaget. Emellertid anser sig utredningsmannen kunna utgå från att lagbestämmelser, enligt vilka myndigheterna skola handha nyhetsförmedlingen till pressen under samma ansvar som eljes gäller vid av dem företagna tjänsteåtgärder, komma att, i *förening med* utgivaransvaret och pressens interna åtgärder för publiceringsreglernas hållande i helgd, verka såväl direkt som — ej minst — indirekt till förhindrande av publicitetsskador.

Sålunda torde icke råda delade meningar om att, i den mån mera upplysande sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser än de nuvarande kunna åstadkommas, risken för felbedömningar från polis- och åklagarmyndigheternas sida minskas. Handhavandet av informationstjänsten i förhållande till pressen under samma tjänsteansvar som vid andra i tjänsten vidtagna åtgärder kan vidare icke undgå att ytterligare framhäva vikten av att omsorg iakttages i denna del av verksamheten. Även om bland åklagare och polismän i allmänhet den nuvarande friheten från ansvar för meddelanden till tryckt skrift icke inverkat på inställningen till tystnadsplikten, anser utredningsmannen, med hänsyn till att i enstaka fall dock ett annat betraktelsesätt gjort sig gällande och de allvarliga vådorna därav, att upprätthållandet av eljes gällande tjänsteansvar även på här åsyftat område skulle medföra bestämda fördelar.

Ett förtroendefullt samarbete mellan polis- och åklagarmyndigheter samt pressen är av intresse å ömse sidor. Det kan finnas anledning till förväntan, att de förras handlande under tjänsteansvar i fråga om meddelanden rörande pågående förundersökningar kommer att bland pressens representanter öka förståelsen för den vanskliga uppgift, som prövningen av sekretessfrågorna ofta utgör. Den personal, som handhar förundersökningar i brottmål, är särskilt i uppmärksammade fall utsatt för ett mycket starkt tryck, när det gäller att förse tidningarnas representanter med nyhetsmaterial, och för de sistnämnda har det kanske ibland legat nära till hands

att betrakta grannlagenhet vid informationen såsom oginhet. — Det torde även kunna antagas, att befattningshavarnas ansvar för vad som sägs skall leda till att i tidningsreportagen, bättre än som nu stundom synes ske, kommer att göras åtskillnad mellan vad som uttalats av t. ex. en undersökningsledare och vad som tidningen från andra källor inhämtat eller som utgör tidningens egna kommentarer.

Å andra sidan uppställer sig emellertid frågan, om ur de här berörda befattningshavarnas synpunkt ett krav att meddelanden under pågående förundersökningar skola lämnas under tjänsteansvar, kan med hänsyn till de ofta svårbedömliga avgörandena vara att anse som för strängt. Utredningsmannen vill härutinnan erinra — förutom att motsvarande tjänsteansvar nu gäller, såvitt fråga är om meddelanden till annan än representant för pressen — att tystnadsplikt redan är i vissa lagar stadgad och att följaktligen tystnadsplikt under sådant ansvar gäller i där avsedda fall även i förhållande till pressen. Polis- och åklagarmyndigheterna ställas vidare i sin verksamhet ständigt inför avgöranden, som till sin allmänna karaktär motsvara sekretessprövningen. Rättegångsbalken innehåller ett flertal föreskrifter, som avse att tillgodose kravet på rättsskydd i samband med förundersökning, och den reglerar förutsättningarna för de tvångsmässiga åtgärder, som därvid komma i fråga. Myndigheternas åtgöranden i denna verksamhet äro också underkastade noggrann kontroll. Erinras må om den vaksamhet, som även från pressens sida visas beträffande förekomsten av sådana företeelser som olaga frihetsberövanden, användandet av provokatoriska förfaringssätt eller metoder, vilka betecknas såsom onödigt bryska eller sårande.

Yppandet av exempelvis obestyrkta misstankar om brott kan för den enskilde innebära en rättskränkning av lika allvarlig art som i de nyss exemplifierade fallen. Det kan därför icke anses oberättigat, att hans intresse av sekretess iakttages under tjänsteansvar jämväl vid meddelande till pressen.

Utredningsmannen vill i detta sammanhang framhålla, att den här avsedda lagstiftningsåtgärden icke rimligen kan väcka principiella betänkligheter med hänsyn till den allmänna rätten att fritt lämna meddelande för offentliggörande i tryckt skrift och den fria kritikerätt, som därmed åsyftas. Befattningshavare inom polis- och åklagarmyndigheterna, som önska i pressen framföra sina åsikter, äro liksom andra medborgare berättigade därtill. De kunna dock icke äga anspråk på att för detta ändamål få offentliggöra uppgifter på sätt som innebär uppgivandet av allmänna eller enskilda sekretessintressen. Här avsedda spörsmål skulle kunna tänkas ha aktualitet för ett sådant fall som att en undersökningsledare i pressen angripes på grund av det sätt, på vilket han handhar förundersökningen. Det bör då icke få komma i fråga, att han för att motivera sitt handlande ger offentlighet åt mer eller mindre obestyrkta misstankar mot en namn-

given person, om vars åtalande ännu icke fattats beslut. Ett kort konstaterande att han på grund av sin tystnadsplikt är förhindrad att under pågående utredning redogöra för sina skäl torde också såväl inom pressen som bland den tidningsläsande allmänheten kunna påräkna förståelse och respekt.

I diskussionen om förevarande frågor ha vidare uttalats farhågor för att en fastare reglering av polis- och åklagarmyndigheternas sekretessplikt skulle komma att medföra svårigheter för pressen att erhålla upplysningar även om sådant, vars publicering icke mötte hinder, enär polis- och åklagarmyndigheterna komme att iakttaga överdriven försiktighet på grund av risken att vederbörande befattningshavare i fall av felaktigt bedömande bleve fälld till ansvar. På grund av de andra källor, som likväl stode till pressens förfogande, skulle härigenom — har det sagts — risk föreligga för en försämring av vederhäftigheten av publicerade uppgifter om förundersökningar. Vidare kunde tänkas, att svårigheter komme att uppstå att, där så vore erforderligt, genom pressen taga i anspråk allmänhetens medverkan i ett pågående spaningsarbete. En farhåga, som kommit till uttryck, är slutligen, att det vid misstanke om brott mot tystnadsplikt av åklagare eller polisman kunde bli erforderligt att höra anställda å en tidningsofficin, något som kunde tänkas bereda svårigheter med hänsyn till den utgivaren i allmänhet åvilande skyldigheten att sörja för meddelares anonymitet.

De här anförda synpunkterna äro värda noggrant beaktande. Utredningsmannen kan emellertid icke finna annat än att de framförda farhågorna äro betydligt överdrivna.

I detta hänseende må erinras, att utredningsmannen tidigare givit uttryck åt den uppfattningen att den nuvarande ansvarsfriheten för polis- och åklagartjänstemän vid lämnandet av obehöriga meddelanden till pressen i allmänhet icke torde ha påverkat vederbörandes inställning till sekretessfrågorna. På grund härav synes icke finnas anledning att räkna med att tystnadspliktens överförande till lag kommer att i högre grad påverka omfattningen av de informationer, som enligt praxis bruka — och böra — tillhandahållas. Intresset av ett gott samarbete med pressen är även för polis- och åklagarmyndigheternas del av sådan styrka, att man icke torde behöva räkna med att hithörande tjänstemän underlåta att lämna alla de upplysningar, som kunna offentliggöras. Att så bör ske torde, på sätt föreslås i det följande, jämväl böra framhållas i anvisningarna till allmänna polisinstruktionen och i motsvarande anvisningar för åklagare, som ej tillika äro polismän.

Det framgår bland annat av redogörelsen för polis- och åklagarmyndigheternas praxis, att pressen särskilt på vissa orter sörjer för en omfattande nyhetsanskaffning vid sidan av de informationer, som erhållas från myndigheterna. I vissa fall torde i fråga om personal m. m. sådana resurser

finnas och utnyttjas att det icke är oberättigat att tala om en egen förundersökningsverksamhet från vederbörande tidnings sida. Ett betydande material synes vidare tillhandahållas pressen av målsägare och andra intressenter, vilka med pressens hjälp hoppas kunna vinna gehör för sina synpunkter. Att vederhäftigheten av dylika källor ofta måste ifrågasättas torde vara ett på varje tidningsredaktion välkänt förhållande. Publicistklubbens publiceringsregler understryka ock vikten av att anmälningar icke publiceras utan noggrann prövning av om desamma förefalla grundade samt att obestyrkta påståenden om personer, som nämnts eller utpekats i samband med brott, icke återges.

Den prövning, som i detta sammanhang åvilar pressen, är, särskilt i betraktande av den korta tid, som ofta anses kunna disponeras för densamma, i regel vanskelig. Det är naturligt, att man från vederbörande tidnings sida i hithörande fall vänder sig till förundersökningsledaren eller annan utredningspersonal för erhållande av ledning i fråga om bedömandet av ett påståendes vederhäftighet. Icke sällan kan en sådan kontakt leda till att publicitet undvikes eller uppskjutes. Att råd eller vädjanden om avstående från offentliggörande icke beaktas är emellertid, enligt vad som framgår av polis- och åklagarmyndigheters yttranden till utredningsmannen, ingalunda ovanligt. En viss skillnad synes i detta hänseende råda mellan landsorts- och storstadspressen, ett förhållande som torde ha sin huvudsakliga förklaring i den skärpta konkurrensen om nyhetsmaterialiet bland de större städernas tidningar och därmed följande strävan att ge publicitet på ett allt tidigare stadium av brottsutredningarna.

Vad härefter angår pressens betydelse för allmänhetens medverkan i spaningsarbetet vid begångna brott har visserligen av de vid utredningen tillfrågade polis- och åklagarmyndigheterna uppgivits, att från myndigheternas sida begäran härom framställles relativt sällan. Utredningsmannen har emellertid den uppfattningen att allmänhetens hjälp vid förundersökningar är större än som synes framgå av de lämnade uppgifterna; det torde förhålla sig så att allmänhetens medverkan påkallas främst i sådana fall av allvarliga brott, där ledtrådarna för spaningsarbetet äro få och där dylik medverkan därför är särskilt betydelsefull. Vidare medför publiceringen av redogörelser för inträffade brott, att från allmänheten — även om formlig begäran därom icke sker — till spaningsledningen inkomma åtskilliga upplysningar och uppslag av värde för brottsutredningen.

Enligt utredningsmannens mening är det därför av vikt, att eljes erforderliga sekretessföreskrifter ges sådan avfattning att hinder för denna medverkan icke reses. Emellertid bör man göra klart för sig, att allmänhetens medverkan är ett hjälpmedel, som måste brukas med största urskillning.

Utredningsmannen föreslår i följande kapitel vissa riktlinjer för vad som i förevarande hänseende bör med hänsyn till enskildas anspråk på

rättsskydd vara tillåtet eller icke. Vägledande för denna gränsdragning bör vara önskemålet att söka förhindra en publiceringsåtgärd, som är ägnad att utsätta namngiven eller eljes lätt identifierbar person för misstanke om brott.

Några ord må slutligen ägnas de i det föregående berörda farhågorna i fråga om vittnesplikten för tidningspersonal och därav följande inskränkning i anonymitetsskyddet. Till en början skall framhållas, att detta spörsmål tydligen saknar aktualitet i det fall att en uppgift i strid mot tystnadsplikt lämnats av åklagare eller polisman, som öppet framträtt som uppgiftslämnare.

Har däremot den otillåtna uppgiften publicerats utan angivande av källa, följer av 3 kap. 1 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen, att meddelaren får utan hinder av anonymitetsreglerna röjas, därest skyldighet härtill föreskrivits i lag. Sådan lag utgör bestämmelsen i 23 kap. 13 § rättegångsbalken om vittnesplikt inför domstol. Innebörden härav, i vad avser vittnesplikten i samband med förundersökning om brott mot tystnadsplikt, framgår av följande uttalande av departementschefen i propositionen till tryckfrihetsförordningen (1948:230, s. 144):

»Även på förundersökningsstadiet kan denna vittnesplikt enligt reglerna i nya rättegångsbalken utkrävas. Dessa regler innebära emellertid att sådant förhör ej får äga rum, innan förundersökningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Utgivaren är således icke skyldig att, såsom i vissa yttranden befarats, genom vittnesmål medverka till ett helt allmänt efterforskande, huruvida sådant brott blivit begånget. Ej heller innebär vittnesplikten skyldighet att uttala sig om annat än frågan, huruvida den misstänkte begått det brott utredningen avser. Vem som eljest lämnat de offentliggjorda uppgifterna är utgivaren icke skyldig omtala; i detta hänseende begränsas anonymitetsskyddet icke av vittnesplikten. Dessa regler torde väl innebära att, om utgivaren redan vid polisförhör och alltså utan förhör inför domstolen upplyser om att den misstänkte lämnat de uppgifter utredningen avser, han icke kan anses ha brutit mot anonymitetsreglerna. Å andra sidan kan han icke tvingas uttala sig annat än vid vittnesförhör inför domstolen. Genom att domstolen därvid har tillfälle pröva om de lagliga förutsättningarna för förhöret föreligga torde tillräckliga garantier mot missbruk finnas.»

Med den fasta avgränsning, som i enlighet med det anförda vittnesplikten har, kan utredningsmannen icke finna, att berättigade farhågor kunna hysas för icke avsedda inskränkningar i anonymitetsskyddet för pressens källor. Framhållas må, att vittnesplikt av enahanda innebörd redan nu föreligger vid brott mot lagstadgad tystnadsplikt, t. ex. beträffande vad som förekommit vid nykterhetsnämnds handläggning av ärende enligt alkoholistlagen.

KAPITEL VI

Utredningsmannens förslag

A. Handlingssekretessen

1. Riktlinjer för sekretessens omfattning

Enligt vad som framgår bland annat av de vid utredningen inhämtade redogörelserna från vissa polis- och åklagarmyndigheter, är spörsmålet om utlämnande (företeende) av skriftliga handlingar, upprättade i samband med förundersökning i brottmål, av ringa betydelse vid den information om pågående brottsutredningar, som under förundersökningens gång genom pressen tillhandahålles allmänheten. På detta stadium är det de muntliga upplysningarna från undersökningsledningen, som, jämte till tidningarnas förfogande stående privata källor, bilda underlaget för redogörelserna i pressen. Sedan åtal väckts, i samband varmed färdigt förundersökningsprotokoll finnes tillgängligt, föreligger däremot önskemål från pressens sida att redan före rättegångsförhandlingarna få taga del av protokollet, varigenom möjligheterna att sedermera referera förhandlingarna underlättas.

Såvitt framgår av uttalandena från polis- och åklagarmyndigheterna torde de bestämmelser, som reglera handlingssekretessen på dessa myndigheters verksamhetsområde, samt därvid tillämpad praxis i stort sett tillgodose såväl det allmänna och enskilda intresset av sekretess som allmänhetens och därvid särskilt pressens befogade anspråk på tillgång till förundersökningsmaterialet. Behov föreligger emellertid på detta område av vissa förtydliganden, som kunna bidra till bättre vägledning för bedömandet av sekretessens omfattning i särskilda fall, varjämte beslutanderättens fördelning mellan olika befattningshavare, som deltaga i förundersökningar, är i behov av närmare reglering.

Enligt 10 § sekretesslagen föreligger hinder mot utlämnande av förundersökningshandlingar, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person.

Några intresseområden utöver de tre sålunda angivna — det polisiära utredningsintresset, rikets säkerhetsintresse och enskild persons intresse av

att ej utsättas för men — torde i detta sammanhang icke påkalla sekretessskydd. Anmärkas må dock, att straffrättskommitténs förut omnämnda förslag till brottsbalk åsyftar en utsträckning av ärekränkningsskyddet till förmån för vissa kollektiva enheter ävensom för avliden person (förslagets 3 kap. 4 och 5 §§) samt att förslagets upphöjande till lag sålunda synes kunna medföra behov av en utvidgning av sekretessskyddet i samband med förundersökning i brottmål.

Beträffande de krav utredningsintresset och rikets säkerhetsintresse medföra i fråga om sekretess vid förundersökning torde i allmänhet behov av närmare förtydliganden i sekretesslagen icke föreligga. Vad som med hänsyn till brottsutredningen kan eller icke kan offentliggöras synes regelmässigt kunna utan närmare anvisningar avgöras av undersökningsledaren i varje enskilt fall. Oklart och därmed i behov av precisering är däremot vad som skall anses vara sådant men för enskild person, som bör föranleda inskränkning i allmänna handlingars tillhandahållande.

I sistnämnda hänseende är i sekretesshänseende främst av betydelse sådana under förundersökning föreliggande misstankar om brott som riktas mot viss namngiven person. Även om sekretessbehovets styrka naturligen är beroende av i vad mån den påstådda brottsligheten är ägnad att i allmänhetens ögon nedsätta den utpekades anseende, måste principiellt som utgångspunkt här tagas, att varje offentliggörande av misstankar eller påståenden om brottslighet, som icke blivit bestyrkta vid prövning inför domstol, i och för sig är menligt för den utpekade.

Att förundersökningshandlingar skola vara undantagna från offentlighet ända till dess fällande dom föreligger låter sig emellertid å andra sidan icke förena med principen om domstolsförhandlingarnas offentlighet; av denna följer, att såväl den anklagades identitet som anklagelsematerialet i regel bringas till allmän kännedom i samband med rättegångens inledande och således oavsett om åtalet slutligen bifalles eller icke. Gränsen för handlingssekretessen kan därför i allmänhet sättas vid en tidigare tidpunkt i förfarandet, utan att därmed obehörigt men för den anklagade uppstår.

När det gäller att bedöma den lämpliga tidpunkten för offentliggörande av handlingar från förundersökning i brottmål, får visserligen beaktas, att möjligheterna att förutse, huruvida handlingarnas innehåll kommer att åberopas vid offentlig rättegång, i hög grad kunna variera i olika fall. Under det att i vissa fall, på grund av exempelvis erkännande eller brottslingens gripande å bar gärning, redan på ett tidigt stadium kan stå klart, att förundersökningen kommer att resultera i åtal och offentlig rättegång, kan i andra fall frågan om åtal vara oviss in i det sista. Beträffande sådana mål, där anledning kan finnas till antagande att handläggning kommer att ske inom stängda dörrar, kan visshet om materialets blivande offentlighet erhållas först sedan domstolen därutinnan meddelat beslut.

Även om sålunda styrkan av det men, som offentliggörande av hand-

lingar från förundersökning innebär för den misstänkte, kan växla i olika fall, torde generellt kunna sägas, att endast det färdigställda förundersökningsprotokollet jämte åklagarens därpå grundade beslut i åtalsfrågan ger en tillfredsställande möjlighet dels att avgöra, huruvida offentlig rättegång kommer att följa, och dels att erhålla en överblick över det material, som av åklagaren kommer att åberopas i rättegången.

Rörande det skriftliga material, som efter hand samlas under förundersökningens gång, må i detta sammanhang erinras, att vid protokollföring använda memorialanteckningar böra enligt 23 § förundersökningskungörelsen den 19 december 1947 erhålla slutlig avfattning efter hand som förundersökningen fortskrider. Uppteckning av utsagor av misstänkt eller annan skall erhålla slutlig avfattning i samband med den granskning från den hördes sida, som enligt 23 kap. 21 § rättegångsbalken skall ske innan förhöret avslutas. Sådana slutligt avfattade förhørs- eller andra anteckningar torde vara att anse såsom allmänna handlingar enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Det är emellertid ingalunda säkert, att de komma att ingå i det färdiga förundersökningsprotokollet. Spaningsarbetet kan till en början ha bedrivits efter fel spår eller materialet kan eljes finnas sakna betydelse för utredningen. Protokollets slutliga avfattning bestämmes innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan.

Vad här anförts åskådliggör de vanskligheter, som städse måste vara förbundna med en prövning av utlämnande av handlingar under pågående förundersökning. Av enahanda skäl synes det i regel ogörligt att bedöma, huruvida handling allenast till viss del bör hållas hemlig i syfte att jämlikt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen övriga delar av densamma skola kunna tillhandahållas. Rent praktiska svårigheter för utredningsarbetet göra sig här även gällande.

Utredningsmannen har för sin del funnit, att den precisering av handlingssekretessen enligt 10 § sekretesslagen, som är önskvärd särskilt ur synpunkten av den misstänktes intressen, kan åvägbringas allenast genom bestämmandet av en huvudregel, som anknyter sekretessen till visst moment i det straffprocessuella förfarandet. Detta moment bör enligt utredningsmannens mening vara åtalsprövningen. Huvudregeln bör således innehålla, att handlingar från förundersökning icke må utlämnas förrän beslut i åtalsfrågan fattats. Å andra sidan bör av en dylik princip följa, att sedan åtal väckts, hinder i regel icke bör föreligga mot förundersökningsprotokollets utlämnande.

Dessa allmänna grunder överensstämma med vad som i allmänhet redan tillämpas hos polis- och åklagarmyndigheterna. På något håll har förekommit, att förundersökningsprotokoll tillhandahållits pressen efter hand som de färdigställts, utan att åklagarens ställningstagande avvaktats. Detta förfaringssätt bör enligt utredningsmannens mening icke vidare tillämpas. Visserligen kan sägas, att förundersökningsprotokollet ger en fullständig bild

av vad på förundersökningsstadiet kunnat objektivt utrönas i saken. Innan genom åklagarens under tjänsteansvar fattade beslut fastställts, att vad som förekommit under förundersökningen kommer att föranleda åtal mot den misstänkte, talar emellertid hänsynen till denne för att det skriftliga materialet bör vara undantaget från offentlighet.

En huvudregel av angivet slag kan emellertid icke göras undantagslös. Undantag krävas i båda riktningarna.

Behov att utlämna handling redan på förundersökningsstadiet — *före* åtalsbeslut — kan i vissa fall uppkomma. Såsom förut anförts kan allmänhetens medverkan i spaningsarbetet vara av betydelse, och pressen fyller härvid en förmedlande uppgift. Ibland kan därför föreligga behov att publicera en allmän handling; erinras må att enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen jämväl fotografier och andra bilder äro att jämställa med allmän handling. Ofta kan offentliggörande av en sådan handling ske utan att därmed misstanke om brott riktas mot namngiven eller eljes identifierbar person. I regel torde i de fall där allmänhetens medverkan uttryckligen påkallas i spaningsarbetet så ske genom muntlig kontakt med pressen eller genom ett särskilt iordningställt meddelandes utlämnande för publicering. Under förutsättning att genom utlämnandet av sådana handlingar, som här kunna förekomma, misstanke om brott icke riktas mot viss person, lärer något hinder mot utlämnandet icke föreligga.

Om åter fråga uppkommer att publicera ett meddelande, som leder till misstanke av nyssnämnt slag, måste beaktas stadgandet i 24 kap. 6 § rättegångsbalken om s. k. offentlig efterlysning, enligt vilket efterlysning må ske allenast, när den, som är misstänkt för brott, avviker och skäl förekomma till hans anhållande. Enligt förarbetena till stadgandet avses med efterlysning »varje åtgärd, som avser att bringa till mera allmän kännedom, att den misstänkte eftersökes». Efterlysning sker i första hand genom tidningen Polisunderrättelser, men hinder föreligger icke för polis- eller åklagarmyndighet att, där så anses påkallat, låta publicera efterlysningen i dagspressen. I de nyss angivna förutsättningarna för efterlysning har utredningsmannen icke funnit anledning ifrågasätta någon ändring.

Vad härefter angår det undantag från den föreslagna huvudregeln, som avser att i vissa fall bibehålla handlingssekretessen jämväl *efter* det åtal väckts, åsyftas i första hand de fall som avses i 36 § sekretesslagen. Enligt detta lagrum må, där förhandling i mål vid domstol hållits inom stängda dörrar, protokoll över sådan förhandling jämte annan dylik uppteckning samt därvid företedda handlingar icke utan domstolens tillstånd utlämnas innan målet blivit skilt från dess handläggning. Domstolen äger ock i avbidan på sådan förhandling besluta, att handlingar, som inkomma i målet, icke utan dess tillstånd må utlämnas; har förhandling hållits inom stängda dörrar, må sådant beslut meddelas beträffande handlingar, som där- efter inkomma. Domstolen tillägges vidare enligt lagrummet befogenhet att,

då den skiljer målet från sig, förordna om fortsatt hemlighållande under viss tid av här åsyftade handlingar.

Det hinder mot utlämnande av handlingar, som kan föreligga av nu anförda skäl, skall givetvis beaktas av polis- och åklagarmyndigheterna. Då av naturliga skäl viss tid regelmässigt förflyter mellan tidpunkten för åtalsbeslut och den tidpunkt, då förhandling sker vid domstol eller domstolen är i tillfälle att meddela förordnande enligt lagrummet, är det i här avsedda fall därjämte nödvändigt, att polis- och åklagarmyndigheterna göra ett förhandsbedömande, om hemlighållande av handlingar på här avsedd grund erfordras efter det åtal väckts. Finnes anledning antaga, att förhandling kommer att vid domstolen ske inom stängda dörrar, böra således förundersökningshandlingar, i avvaktan å domstolens prövning av fråga om förordnande enligt 36 § sekretesslagen, icke utlämnas. Vad nu förordats torde överensstämma med tillämpad praxis.

Ett särskilt spörsmål gäller handlingar, företedda vid förhandling, som äger rum vid domstol under pågående förundersökning. Vanligast förekommande i detta sammanhang äro häktningsförhandlingarna.

Enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken är misstänkt vid dylik under förundersökningen företagen förhandling tillförsäkrad rätt att efter begäran erhålla handläggning inom stängda dörrar. Härjämte äger domstolen enligt lagrummet jämväl i vissa andra fall förordna om sådan handläggning. Innan förhandling ägt rum kräver tydligen den misstänktes intresse, att handlingar från förundersökning ej utlämnas. Har förhandling ägt rum inom stängda dörrar, äro de tidigare angivna föreskrifterna i 36 § sekretesslagen att tillämpa. För den händelse handläggningen skett offentligt, kunna däremot några sekretessskäl icke åberopas mot utlämnande av därvid företedd handling. Förbud mot hemlighållande därav föreligger ock enligt 36 § femte stycket sekretesslagen. För pressens vidkommande torde vad nu sagts vara av ringa praktisk betydelse, enär vid offentliga förhandlingar under förundersökning nyhetsmaterialet naturligen i regel införskaffas genom övervarande av förhandlingarna.

Det sekretesskydd, som för närvarande tillförsäkras enskild genom 10 § sekretesslagen, avser emellertid ej endast den misstänkte utan även annan person, som i ett eller annat hänseende beröres av förundersökningen. Såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen för förarbetena till 10 § sekretesslagen har sålunda beaktats, att personer, som icke misstänkas för brott, vid ett brottmåls utredning kunna komma att i förundersökningshandlingarna beröras på sådant sätt att det kunde lända dem till men, om dessa offentliggjordes. Ett exempel, där annan än den misstänkte har befogade anspråk på sekretess, framgår av den förut omnämnda bestämmelsen i 5 kap. 1 § rättegångsbalken, enligt vilken undantag från offentligheten inför domstol gäller i det fall att målsägande i mål om ansvar för utpressning begär handläggning inom stängda dörrar. Av den gjorda undersökningen av vissa po-

lis- och åklagarmyndigheters praxis framgår, att jämväl i andra fall ett sådant befogat intresse kan föreligga.

Vittnesplikten innebär, att enskilds anspråk av här avsedd art i allmänhet få i rättsvårdens intresse vika, där genom åtal åvägabringas offentlig rättegång. De synas därför, så snart åtal väckts, böra hindra utlämnande av förundersökningshandlingar endast i den mån anspråken äro av sådan art att de enligt rättegångsbalkens bestämmelser kunna föranleda domstolsförhandling inom stängda dörrar. För sådant fall tillgodoses de redan enligt vad som ovan föreslagits.

Det återstår att taga ställning till det fall att förundersökning icke resulterar i att åtal väckes. Enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken skall förundersökning nedläggas, om anledning ej längre föreligger till dess fullföljande. På orter, där polis- och åklagarmyndigheterna äro åtskilda, kan dylikt nedläggande ske genom beslut av polismyndigheten utan att frågan underställes åklagare. Så torde ske i sådana fall, där det är uppenbart, att brott icke föreligger eller där spaningsverksamheten icke lett till att någon person kunnat misstänkas för brott. I allmänhet torde emellertid i här åsyftade fall föreligga ett av åklagare meddelat beslut. Ett dylikt avskrivningsbeslut kan understundom, utan motivering, innehålla, att ärendet ej föranleder vidare åtgärd. I tveksamma fall eller där eljes särskild anledning föreligger torde emellertid vara vanligt, att i en mer eller mindre utförlig motivering anföras de skäl, som föranlett, att åtal ej ansetts böra anställas.

De mål, där på angivet sätt förundersökning nedlägges eller beslut meddelas att åtal ej skall väckas, täcka tydligen en tämligen vid skala, vars ena gräns markeras av de fall, där det är uppenbart att icke något brott föreligger eller att icke någon kan misstänkas för brott, och vars andra gräns kan innesluta sådana fall, där åklagaren först efter stor tveksamhet kommer till det resultatet att, trots misstanke av betydande styrka, den tillgängliga bevisningen icke är tillräcklig för en fällande dom.

Enligt en allmän uppfattning, som bland annat kommit till uttryck i de redogörelser för praxis som utredningsmannen infortrat, anses att förundersökningshandlingar i fall som här avses skola förbli hemliga under den i 10 § sekretesslagen angivna tidrymden. De skäl, som föreligga för en dylik ståndpunkt, torde ock vara tungt vägande. Den som kommit att utsättas för obestyrkta misstankar under förundersökning skulle vid motsatt ståndpunkt kunna komma i ett sämre läge än om åtal väckts och hans frihet från skuld konstaterats genom en friande dom. Elementära rättssäkerhetskrav tala för att den, mot vilken skäl ej ansetts föreligga för anställande av åtal, icke utsättes för de menliga verkningar, som ett offentliggörande av obestyrkta misstankar och ett blottläggande av hans privata förhållanden ofta medföra.

Sekretesskydd för handlingar från förundersökning som icke leder till åtal, kan emellertid medföra problem av allvarlig karaktär. Dessa sammanhånga

med att en förundersökning kan ha omfattats av ett sådant intresse från allmänhetens sida och gjorts till föremål för sådana spekulationer, särskilt i pressen, att uteblivandet av ett domstolsförfarande kan vara ägnat att rubba tilltron till polis- och åklagarmyndigheternas objektivitet. Särskilt är detta fallet, när i pressen tillika framställas erinringar mot polis- och åklagarmyndigheternas åtgärder.

Det har ibland framhållits, att i tveksamma fall av här avsedd art det såväl ur allmänna synpunkter som för en för brott utpekad person kan vara till gagn, att åtal sker och följaktligen prövning äger rum vid domstol. Det synes ock obestridligt, att situationen kan vara sådan. Å andra sidan ligger i öppen dag, att en tendens att låta offentlighetskravet påverka åtalsfrågan kan få utomordentligt betänkliga konsekvenser. Ett åtal måste — även i fall av friande dom — uppfattas så, att åtminstone sannolika skäl till motsatt utgång förelegat. Icke minst i de fall där brottsbeskrivningarna äro tånjbara är ett tryck i denna riktning förenat med synnerliga risker ur rättssäkerhetssynpunkt.

De spörsmål, som senast berörts, ligga utanför utredningsuppdraget. Vad som anförts har emellertid samband med frågan, om anledning finnes att med hänsyn till ett med speciell styrka rest offentlighetskrav begränsa ett ur andra synpunkter påkallat sekretesskydd beträffande handlingar från förundersökning, vilken ej lett till åtal. Enligt utredningsmannens mening måste denna fråga besvaras nekande.

Emellertid bör, i den mån sekretessen motiveras av den misstänktes eget intresse av att obestyrkta misstankar ej erhålla offentlighet, denne själv äga att disponera över sekretessen. Finner han det ur sina synpunkter förmånligare, att utredningen framlägges för offentligheten än att överdrivna rykten eller förvanskningar förbli oemotsagda, torde ur principiella synpunkter hinder icke kunna anföras mot en sådan dispositionsrätt. Vad nu sagts gäller självfallet endast i den mån icke andra intressen än den misstänktes kräva hemlighållande, helt eller delvis, av förundersökningsmaterialet. Ett sådant intresse av allmän art föreligger, därest offentliggörandet av erhållna spaningsresultat skulle vara olämpligt med tanke på ett eventuellt framtida återupptagande av förundersökningen. Även annan enskild än den misstänkte kan beröras av förundersökningen på sådant sätt att handlingarnas utlämnande skulle vara menligt för honom. Med avseende å de fall där åtal väckes har utredningsmannen — såsom av det föregående framgår — intagit den ståndpunkten att dylika intressen icke skola efter åtalsbeslutet utgöra hinder för utlämnande i annan mån än anledning finnes till antagande att målet kommer att handläggas inom stängda dörrar. Där förundersökning avslutats utan åtal, bör däremot i motsvarande fall förundersökningsmaterialet förbli hemligt, såvida icke av vederbörande lämnas medgivande till offentliggörande.

Utredningsmannens förslag i denna del innebär således, att såsom huvud-

regel skall — liksom för närvarande i praxis tillämpas — gälla, att handlingar från förundersökning, som ej lett till åtal, skola förbli hemliga. Utan hinder av att utlämnandet kan medföra men för enskild må dock handling utlämnas, därest denne lämnar sitt medgivande därtill.

Då här avhandlats frågan om förundersökningshandlingarnas sekretess i fall där åtal ej väckts, har — såsom torde framgå av det anförda — åsyftats förundersökningar, där utredningen ej givit stöd för åtal. Åklagare äger emellertid i vissa fall — även om dylikt stöd föreligger — i stället för att väcka åtal besluta om åtalseftergift eller meddela strafföreläggande.

Gemensamt för de fall, som föranleda åtalseftergift eller strafföreläggande, är att offentlig förhandling vid domstol icke äger rum. Den vid beslut om åtal inträdda situationen, att såväl den misstänkte som andra av förundersökningen berörda personer få finna sig i att föreliggande anspråk på sekretess komma att — frånsett mål, som handläggas inom stängda dörrar — skjutas åt sidan på grund av domstolsoffentligheten, föreligger alltså icke här.

Att på denna grund generellt bibehålla sekretess med avseende å förundersökningshandlingar i hithörande fall kan uppenbarligen icke komma i fråga. Även bortsett från att offentliggörande ofta kan ske utan att något befogat sekretessintresse åsidosättes, träder här i förgrunden det förhållandet att en regel av nyss antytt slag skulle omöjliggöra insyn i en betydande, ingalunda oviktig del av polis- och åklagarmyndigheternas verksamhet.

I analogi med vad som förordats beträffande åtalsfallen bör därför gälla, att i nu ifrågakomna fall förundersökningshandlingarna omfattas av sekretess intill dess åtalseftergift beslutats eller strafföreläggande meddelats. Efter denna tidpunkt bör utlämnande icke få vägras i annan mån än anledning finnes till antagande att målet, därest detsamma genom åtal bragts under domstols prövning, skulle ha handlagts inom stängda dörrar.

Utredningsmannen har tidigare påpekat, att visst behov föreligger av förtydligande rörande beslutanderätten vid utlämnande av förundersökningshandlingar. Härvid har främst åsyftats förhållandena i de orter, där polis- och åklagarmyndigheterna icke äro förenade hos samma person.

Enligt 23 kap. 10 § rättegångsbalken gäller bland annat att, därest förundersökning inletts av polismyndighet, åklagaren skall övertaga ledningen av undersökningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller det eljes av särskilda skäl finnes påkallat. Sedan förundersökning avslutats och protokollet däröver erhållit slutlig avfattning, torde regelmässigt exemplar därav finnas såväl hos åklagaren som hos polismyndigheten.

Enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen skall framställning om allmän handlings utbekommande göras hos den myndighet, där handlingen finnes, och av den myndigheten prövas. Undantag härifrån gäller, med tillämpning

av 2 kap. 14 §, endast vissa handlingar, vilkas hemlighållande är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

Där ej fråga är om dylikt undantag, torde åklagaren äga de bästa förutsättningarna för bedömandet, huruvida handling må utlämnas. Detta gäller icke blott med avseende å det skede av förundersökningen, då åklagaren handhar ledningen, utan även beträffande tiden efter undersökningens avslutande. Förundersökningshandlingars utlämnande genom polismyndighet, innan åklagaren fattat ståndpunkt i åtalsfrågan, skulle — i det fall åtal sedermera ej sker — kunna leda till betänkliga konsekvenser.

Med hänsyn till tryckfrihetsförordningens bestämmelser och principerna för grundlagstolkning torde emellertid polismyndighet, hos vilken exemplar av förundersökningsprotokoll finnes, icke äga undandraga sig prövning av framställning om handlingens utbekommande. Det bör emellertid kunna förväntas, att polismyndigheten i de fall som här åsyftas samråder med åklagaren. Hinder kan ej heller anses möta, att polismyndigheten, under hänvisning till åklagarens befattning med målet, tillråder den, som begär utfå handling, att rikta sin framställning direkt till åklagaren.

Liknande spörsmål kunna uppkomma, då förundersökningshandlingar ingivits till domstol i samband med åtal eller exempelvis häktningsförhandling. Av den förut omnämnda 36 § sekretesslagen framgår, att domstol, då förhandling inom stängda dörrar sker eller väntas ske, äger besluta, att handlingar, som inkomma i målet, icke må utan dess tillstånd utlämnas. Uppkommer därefter hos polis- eller åklagarmyndighet fråga om utlämnande av handling, som nyss sagts, i den mån exemplar därav finnes hos myndigheten, lär den väl icke äga undandraga sig prövning av frågan. Ur praktisk synpunkt synes dock spörsmålet vara av ringa vikt, enär myndigheten torde komma att beakta den ståndpunkt, som kommit till uttryck i domstolens beslut. Föreligger icke jämlikt 36 § sekretesslagen förbud mot utbekommande av handling, men kan sådant väntas bli aktuellt, torde det vara lämpligt, att åklagaren eller polismyndigheten samråder med exempelvis domstolens ordförande.

Vad beträffar den interna fördelningen av beslutanderätten inom polis- och åklagarmyndigheterna torde för de senares del behov ej föreligga av några särskilda föreskrifter; där flera åklagare tillhöra myndigheten, bör uppenbarligen avgörandet tillkomma den åklagare, å vilken målet lottats. På det stadium åter, då polismyndighet handhar ledningen av förundersökning, bör beslutanderätten utövas av den befattningshavare, som är undersökningsledare.

2. Förslag till lag om ändring av 10 § sekretesslagen

I enlighet med vad förut anförts har utredningsmannen upprättat förslag till lag angående ändring av lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkning i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

I förslaget har det nuvarande stadgandet i paragrafens första stycke bibehållits, ehuru av redaktionella skäl en uppdelning av detsamma skett i ett första och ett fjärde stycke. Stadgandet i det förra innehåller de grundläggande föreskrifterna rörande den sekretess, som bör gälla i fråga om polis- och åklagarmyndighets däri omförmälda handlingar. I vad sekretessen avser skydd för det polisiära intresset — brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott — eller rikets säkerhet har, såsom i den allmänna motiveringen anförts, något förtydligande av lagbestämmelserna icke ansetts erforderligt.

Paragrafens andra stycke, som är nytt, innehåller däremot närmare bestämmelser, som hänföra sig till vad i första stycket sägs om men för enskild person och åsyfta att reglera frågan om utlämnandet av handlingar, där sådant men kan uppkomma. På sätt framgår av den allmänna motiveringen äro bestämmelserna, i huvudsaklig överensstämmelse med utbildad praxis, utformade på sådant sätt att utlämnandet i princip gjorts beroende av inträdet av visst stadium i det straffprocessuella förfarandet. Detta stadium avser den tidpunkt då åklagaren meddelar beslut om åtal, varmed i detta sammanhang jämställts beslut om åtalseftergift eller utfärdande av strafföreläggande. Huvudregeln innebär, att förundersökningshandlingarna skola vara hemliga intill dess åtalsprövningen verkställts men offentliga efter beslut om åtal, åtalseftergift eller strafföreläggande. Från huvudregeln skola gälla vissa undantag. Motiveringen för dessa framgår i huvudsak av vad i det föregående anförts. Några kommentarer kunna dock ytterligare vara påkallade.

Före åtalsprövningen skall enligt förslaget utlämnande få ske, såvida är uppenbart, att utlämnandet icke är menligt för enskild person. Detta undantag möjliggör bland annat det hittills brukliga förfarandet att till försäkringsbolag utlämna förundersökningsprotokoll rörande trafikförelseer redan innan beslut fattats i åtalsfrågan. Nämda förfarings-sätt är av betydelse bland annat för att i samband med trafikolyckor uppkommande ersättningsfrågor skola så långt möjligt kunna regleras under hand. Då utlämnandet i dessa fall regelmässigt icke synes kunna innefatta men för enskild person, torde någon ändring i hittillsvarande praxis icke vara påkallad. Även i andra fall torde utlämnande av handling till presen någon gång kunna komma i fråga med stöd av förevarande undantagsbestämmelse. Sålunda bör hinder ej möta att för publicering utlämna fotografi av ett å brottsplats anträffat föremål; dess igenkännande kan förse spaningsledningen med värdefulla uppslag från allmänheten. Skisser över brottsplatsen torde likaså ofta kunna tillhandahållas, utan att men uppkommer för enskild person. — Av den i förevarande stycke gjorda hänvisningen till 36 § sekretesslagen följer vidare, att redan före åtalsprövningen utlämnande må ske av handling, som företetts vid offentlig domstolshandläggning under förundersökningen, exempelvis offentlig häktningsförhandling.

Ytterligare ett undantag från den allmänna handlingssekretessen före åtalsprövningen framgår av det föreslagna tredje stycket. Vid en gränsdragning mellan allmänna och enskilda intressen måste de senare vika, där de förra äro av avsevärd tyngd. Har ett brott av en viss svårighetsgrad begåtts, kunna understundom omständigheterna vara sådana att polis- och åklagarmyndigheterna för att komma förövaren på spåren böra ha möjligheter att för sådant syfte — närmast till pressen för att genom denna taga i anspråk allmänhetens medverkan i spaningsarbetet — utge en under förundersökningen upprättad handling även om härigenom enskild kan förorsakas visst men. Med hänsyn till det vanskliga avvägningsspörsmål, som här föreligger, torde det ej vara tillrådligt att vidga ifrågavarande undantag till att avse brottsutredningar över huvud taget. Undantaget bör, såsom antytts, ej gälla varje brott. I betraktande av nuvarande tendens att beträffande allt flera brottstyper intaga straffstadganden om grovt brott och den i praxis vidsträckta tillämpningen därav har utredningsmannen velat finna ett annat uttryck än det sistnämnda och därvid stannat för »allvarligt brott». Jämväl när det gäller att vinna utredning om dylikt brott, bör större frihet åtnjutas. Det måste exempelvis anses berättigat, att om ett grövre våldsdåd begåtts av person, å vilken spaningsledningen har signalement, samt anledning finnes till antagande att denne ämnar begå ytterligare brott, för publicering lämna ett varningsmeddelande med erforderliga upplysningar. Om emellertid utlämnandet av en sådan handling avser eller till sin innebörd är att jämställa med offentlig efterlysning, vilket får anses vara fallet om namnuppgift eller fotografi utlämnas, äga föreskrifterna i 24 kap. 6 § rättegångsbalken tillämpning. Detta innebär således krav på att den misstänkte avvikit och att misstanken äger sådan styrka att skäl föreligga till anhållande. Även om dessa krav icke äro uppfyllda, kan det vidare med stöd av förevarande undantagsbestämelse anses tillåtligt att, såsom någon gång i praxis torde ha skett, låta publicera ett meddelande av innehåll att polisen önskar komma i förbindelse med viss namngiven person, som antages kunna lämna betydelsefulla upplysningar för utredningen. Härvid måste dock beaktas möjligheten av att ett dylikt meddelande, ehuru det icke framställer den eftersökte såsom misstänkt för brott, lätt kan uppfattas i sådan riktning. Tillvägagångssättet får därför brukas med största urskillning och endast i det fall andra spaningsmetoder icke ge resultat.

Fjärde stycket är, såsom redan nämnts, utbrutet ur den nuvarande paragrafens första stycke, och sista stycket utgör, med oförändrad lydelse, det nuvarande andra stycket.

B. Polis- och åklagarmyndigheternas tystnadsplikt

1. Tystnadspliktens omfattning

Såsom tidigare påpekats äro de muntliga upplysningar, som polis- och åklagarmyndigheter meddela pressen, av väsentligt större praktisk betydelse, när det gäller att genom tidningarna hålla allmänheten informerad om förundersökningar i brottmål, än tillgången till handlingar från förundersökningarna. I samband härmed är att framhålla, att den muntliga meddelelseformen möjliggör att lättare skilja mellan vad som vid viss tidpunkt kan och icke kan bekantgöras om föreliggande spanings- och utredningsresultat.

Av rent praktiska skäl är det sällan möjligt att ur förundersökningshandlingar urskilja vad som icke tarvar hemlighållande, därest ifrågasättes att, enligt vad 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen stadgar, tillhandahålla handlingarna i sådana delar. Uppgifter, som böra hemlighållas under utredningsskedet, äro nämligen i regel sammanvävda med innehållet i övrigt.

Utredningsmannens i det föregående framförda förslag innebär i fråga om handlingssekretessen, att den ytterligare precisering, som befunnits erforderlig beträffande handlingarnas offentlighet, skall åvägabringas på det sätt att offentligheten i princip göres beroende av beslut om åtal eller därmed jämställt ställningstagande från åklagarens sida. De regler, som i huvudsaklig överensstämmelse med tillämpad praxis härutinnan föreslagits, kunna sägas vara kännetecknade av en viss schematisering, något som är ägnat att medföra praktiska fördelar.

Beträffande polis- och åklagarmyndigheternas tystnadsplikt är, såsom iikaledes framgår av tidigare redogörelser, läget för närvarande det, att särskild föreskrift om tystnadsplikt finnes endast för polismän och att denna föreskrift är synnerligen obestämt avfattad. För polisman gäller enligt 9 § allmänna polisinstruktionen, att han icke får »för obehörig yppa något, varom han i tjänsten erhållit kunskap och som ej bör komma till allmänhetens kännedom». I de av chefen för inrikesdepartementet utfärdade anvisningarna till polisinstruktionen uttalas i anslutning härtill, att polisman över huvud taget icke bör för obehörig omtala vad han får reda på i tjänsten. Detta uttalande — som närmast ger anledning till uppfattningen att en absolut tystnadsplikt i tjänsten borde iakttagas av polismän — synes emellertid icke ha avsetts skola gälla beträffande meddelanden till pressen. I anvisningarna sägs nämligen vidare, under hänvisning till pressens legitima intresse att hållas underrättad om polisens arbete, att en för långt driven förtegenhet från polisens sida ofta kan mera skada än gagna polisverksamheten. Polisen borde därför informera pressens representanter om sådant som lämpligen kunde bringas till allmänhetens kännedom.

För åklagare, som icke tillika äro polismän, saknas som nyss antytts speciellt stadgande om tystnadsplikt. Emellertid anses av allmänna rätts-

grundsatser följa, att befattningshavare har tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling, som är hemlig. Nämnade förhållande innebär, att såväl åklagare som polismän kunna beträffande omfattningen av sin tystnadsplikt hämta ledning av 10 § sekretesslagen.

I fråga om den muntliga informationen äro emellertid möjligheterna att skilja mellan vad som kan offentliggöras och vad som bör hemlighållas väsentligt större än såvitt gäller tillhandahållande av handlingar. Det torde också vara vanligt, att upplysningar tillhandahållas under förundersökningar i brottmål, oaktat lämnade uppgifter återfinnas exempelvis i förhørsprotokoll, vilkas utlämnande i sin helhet skulle anses möta hinder enligt 10 § sekretesslagen. I den mån genom dylika upplysningar något sekretessintresse icke trädes för när, torde förfaringssättet stå i full överensstämmelse med nyssnämnda stadgande i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen.

Enligt utredningsmannens mening bör ock den muntliga informationen vara friare än vad som av olika skäl är möjligt beträffande tillgången till handlingar. De mera strikta regler för handlingssekretessen, som utredningsmannen föreslår, böra således alltså icke föranleda, att upplysningar vägras allenast på den grund att de hämtas från handling, som av praktiska skäl måste i sin helhet betraktas såsom hemlig.

Såsom framgår av vad förut anförts råder beträffande polis- och åklagartjänstemännens sekretessförpliktelse i förhållande till utgivare av tryckt skrift den väsentliga skillnaden mellan å ena sidan handlingssekretessen och å andra sidan tystnadsplikten, att medan den förra är omgärdad av ansvarsbestämmelser, så icke är fallet med den senare. Av skäl, för vilka redogjorts i den allmänna motiveringen, föreslår utredningsmannen, att denna olikhet upphäves genom överförande till *lag* av polis- och åklagarmyndigheternas tystnadsplikt. Bestämmelserna i denna lag bliva då sanktionerade genom gällande stadganden i 25 kap. strafflagen (se s. 17).

Ett lagstadgande av här avsett slag kan uppenbarligen icke ges en detaljerad utformning, motsvarande de mångskiftande situationer, som kunna föreligga till bedömning i samband med förundersökning i brottmål. En alltför stel gränsdragning här skulle med säkerhet försvåra den rätta avvägning, som i varje särskilt fall bör ske mellan å ena sidan sekretessynpunkterna och å andra sidan önskvärdheten av en tillfredsställande information.

Utredningsmannen har stannat för att ett lagstadgande av här avsett slag bör begränsas till att ange de allmänna och enskilda intressen av sekretess, vilka motivera tystnadsplikten. I överensstämmelse med huvudbestämmelsen i 10 § första stycket sekretesslagen om handlingars sekretess bör sålunda gälla, att till polis- eller åklagarmyndighet hörande befattningshavare icke må för utomstående uppenbara vad vid förundersökning eller annan utredning om brott förekommit, såvida skäligen kan befaras, att sådant skulle motverka utredningen eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person.

Ett dylikt lagstadgande bör kompletteras av anvisningar. Angående formen för dessa förordar utredningsmannen, att av honom gjorda uttalanden angående tystnadsplikts innebörd och omfattning — närmast åsyftas s. 85 ff. — jämte de erinringar och tillägg, som kunna föränledas av remissbehandlingen, bli i mera väsentliga avseenden intagna i proposition i ämnet. Med de uttalanden härom, som komma att innefatta föredragande statsrådets ställningstagande och riksdagens yttrande, erhålles då ett auktoritativt besked i förevarande hänseende. Anvisningarna torde därefter böra utfärdas av chefen för inrikesdepartementet beträffande polismän och av riksåklagaren beträffande åklagare, som icke tillika äro polismän.

I fråga om placeringen av ifrågakomna lagstadgande har utredningsmannen funnit sig böra föreslå dess intagande i 23 kap. rättegångsbalken, vilket kapitel handlar om förundersökning i brottmål. Stadgandet kommer därigenom att på ett naturligt sätt anknytas till redan gällande föreskrifter, lämnade i syfte att garantera rättsskydd åt dem, som beröras av förundersökning eller annan utredning i brottmål, eller att förebygga hinder för utredningen. Vidare ernås att stadgandet kan erhålla giltighet för såväl åklagare som polismän, något som icke synes möjligt om detsamma — vilket ock har övertägs — skulle intagas i lagen om polisväsendet. I 23 kap. 4 § rättegångsbalken föreskrives, bland annat, att förundersökning bör så bedrivas, att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Skäl kunna anföras för att ansluta tystnadspliktsbestämmelsen härtill. Utredningsmannen har emellertid ansett lämpligast att intaga bestämmelsen i 3 §, som meddelar föreskrifter om ledningen av förundersökningen och däri deltagande personal.

Å andra sidan medför intagandet av bestämmelser om tystnadsplikt i rättegångsbalkens förundersökningskapitel, att bestämmelserna endast komma att avse meddelanden i samband med förundersökning eller annan utredning i brottmål. För de åklagare, som icke tillika äro polismän, torde annat ej heller erfordras. Polispersonalen däremot kan i annan verksamhet än den, som avser utredning om brott, erhålla kännedom om förhållanden, vilkas offentliggörande kan skada befogade sekretessintressen. Emellertid har utredningsmannen ansett skäl icke föreligga att låta en i lag stadgad tystnadsplikt få räckvidd utöver brottmålsutredningarna, vid vilka konflikt främst uppkommer mellan det samhälleliga intresset av en fri nyhetsförmedling och det visserligen likaledes samhälleliga men jämväl enskilda intresset av att berättigade krav på sekretess tillgodoses. I övriga fall bör därför polismäns tystnadsplikt, liksom hittills, regleras i polisinstruktionen. I dennas 9 § torde i enlighet härmed — efter en erinran om det nya stadgandet i 23 kap. 3 § sista stycket rättegångsbalken — en föreskrift av nuvarande innehåll böra bibehållas.

Utredningsmannen vill slutligen — ehuru spörsmålet måhända har relativt underordnad betydelse ur de synpunkter, som föränlett utredningsupp-

draget — framhålla, att det föreslagna lagstadgandet icke tillgodoser behovet av en generellt giltig tystnadsplikt gentemot utomstående med avseende å innehållet i sådana lokala register över brott samt för brott åtalade eller misstänkta personer som föras av polis- och åklagarmyndigheter i landet. Registren tjäna till ledning vid spaning i anledning av brott och utgöra tillika ett hjälpmedel vid bedömandet av bl. a. frågor om åtalseftergift och strafförelägganden.

Frågan om sekretesskydd för dessa register sammanhänger med det större spörsmålet om registrering i allmänhet av brott och straff. Erinras må, att riksdagen redan den 26 juni 1948 (skrivelse nr 365) framhållit vikten av att undersöka i vad mån registreringen av brott och förseelser kunde inskränkas samt att avhjälpa bristerna i sekretesskyddet. Skrivelsen har den 21 juni 1949 föranlett uppdrag åt strafflagberedningen att inkomma med förslag i ämnet. Beredningen har i ett den 15 maj 1953 avgivet betänkande om enhetligt frihetsstraff m. m. (SOU 1953:17) lämnat en sammanfattande redogörelse över den nuvarande, av ett flertal olika myndigheter för skilda ändamål verkställda straffregistreringen men i detta sammanhang framlagt endast vissa begränsade förslag rörande det av fängvårdsstyrelsen förda allmänna straffregistret, beträffande vilket ändringar påkallats av beredningens i betänkandet framförda förslag om enhetligt frihetsstraff och återfall. Beredningen har tillika meddelat, att utredningen angående straffregistreringen i övrigt fortsätter.

Såsom tidigare (s. 45) framhållits ha vidare särskilda sakkunniga, som tillkallats för att inom inrikesdepartementet biträda med översyn av gällande bestämmelser om tidningen Polisunderrättelser, förordnat, att i särskilt utfärdad lag förbud stadgas för tjänsteman att för offentliggörande i tryckt skrift lämna upplysning om andra notiser i Polisunderrättelser än dem som vore offentliga efterlysningar.

Enligt utredningsmannens mening böra förekommande sekretessfrågor i samband med registrering av brott och straff bedömas i ett sammanhang inom ramen för en särskild lagstiftning om denna registrering, och utredningsmannen utgår från att utredningen härom bör fullföljas av strafflagberedningen. På denna bör jämväl — såsom uttalats i ett av överståthållarämbetet den 23 december 1954 avgivet yttrande över nyssnämnda sakkunnigas förslag — ankomma att till övervägande upptaga det särskilda spörsmålet om införande av lagstadgad tystnadsplikt beträffande innehållet i tidningen Polisunderrättelser.

2. Förslag till lag om ändring av 23 kap. 3 § rättegångsbalken

Enligt vad förut anförts har utredningsmannen upprättat förslag till lag om ändring av 23 kap. 3 § rättegångsbalken.

Såsom framgår av en jämförelse med 10 § sekretesslagen har föreskriften om viss tystnadsplikt vid förundersökning i brottmål — varmed jämställas

sådana enklare brottsutredningar, som ej utgöra förundersökning i teknisk mening — utformats i överensstämmelse med det grundläggande stadgandet i nämnda lagrum om inskränkning i rätten att erhålla tillgång till handlingar från brottsutredningar. Befattningshavare vid polis- eller åklagarmyndighet äger alltså icke för utomstående uppenbara vad vid förundersökningen förekommit, såvida skäligen kan befaras, att sådant skulle motverka utredningen eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person.

Skyldighet att iakttaga vad nu sagts föreligger i förhållande såväl till representanter för pressen som till andra utanför förundersökningen stående personer. Det bör emellertid beaktas, att pressen har ett legitimt behov av att sörja för nyhetsförmedling till allmänheten, varför det är av vikt att till dess företrädare lämnas de upplysningar, som icke kränka något berättigat intresse av sekretess. Vad i det följande sägs tar sikte på pressens information i brottsaker. Beträffande förfrågningar från annat håll kan det, med hänsyn till att bevekelsegrunderna ofta kunna vara mindre beaktansvärda, finnas anledning att iakttaga större återhållsamhet.

Vid uppdragandet av riktlinjer för vad som bör iakttagas vid pressens information får beaktas, att tidningarnas representanter numera i mycket stor utsträckning skaffa sig upplysningar från andra källor. Sålunda är det mycket vanligt, att pressmännen snabbt erhålla kännedom om identiteten av personer, som gripas, anhållas eller eljes höras i anledning av brott. Detta förhållande innebär, att det för polis- och åklagarmyndigheterna blir fråga icke blott om tillåtligheten av att lämna uppgifter, som innefatta nyheter för pressen, utan kanske lika ofta om ett ställningstagande till framställningar att få bekräftelse å samt komplettering av redan tillgängliga upplysningar.

Av vad nu sagts framgår, att om det skall bli möjligt att vinna beaktande för de berättigade sekretessintressen, som föreligga vid förundersökningar i brottmål, härför erfordras ett gott samarbete mellan myndigheterna samt pressens representanter. En förutsättning härför torde vara, att de befattningshavare, som handha förundersökning, beredvilligt lämna alla de upplysningar, som icke kunna skada vare sig utredningen eller därav berörda personer. Följas de riktlinjer, som här nedan angivas i syfte att undvika sådan skada, torde detta icke innebära något hinder för att allmänheten redan på förundersökningsstadiet förses med tillfredsställande information om vad som förekommer vid brottsutredningar. Helt allmänt kan vidare sägas, att en positiv verksamhet från förundersökningsledningens sida för att lämna de upplysningar, som kunna publiceras, kan vara ägnad att motverka, att för brottsutredningen eller för enskilda menliga uppgifter vinna spridning. Även om förundersökningsarbetet i allmänhet bedrivs under pressade förhållanden, är det därför angeläget att intresse och tid ägnas jämväl åt informationstjänsten.

Härmed skapas också förutsättningar för att från pressens sida skall visas ökad förståelse för de berättigade sekretessintressen, som föreligga i samband med förundersökningarna. Det må här påpekas, att de begränsningar i uppgiftslämnandet, som avses skola följa av åklagares och polis-mäns tystnadsplikt, i väsentliga delar överensstämma med dem, som enligt de av Publicistklubben antagna publiceringsreglerna skola iakttagas även av pressen. Ytterligare bör framhållas, att om i ett enskilt fall behörig hänsyn skulle åsidosättas vid den publicitet, varom här är fråga, t. ex. genom otillbörligt röjande av namn å en misstänkt, vilket en tidning erhållit från privat källa, detta kan försvåra och försena pressens förseende med upplysningar om resultaten av den ifrågavarande förundersökningen.

Uttalanden och anvisningar angående vad som kan och icke kan meddelas om en pågående förundersökning måste med nödvändighet bli av ganska allmän natur. Det måste därför — liksom vid åtskilliga andra avvägnings-spörsmål i samband med en brottsutredning — alltid bli fråga om en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. De riktlinjer, som i det följande angivas, äro utformade närmast med utgångspunkt från att fråga är om sådana sakförhållanden som icke äro kända för pressen genom tillgång till andra källor. Om en åklagare eller polisman ställes inför uppgiften att uttala sig om från annat håll härrörande uppgifter, böra emellertid enahanda riktlinjer följas. Är fråga om rykten eller antaganden, som konstateras vara ogrundade, är det självfallet angeläget att undersökningsledaren, i den mån så kan ske utan att misstanke riktas mot någon, snarast gör ett tillrättaläggande.

Vad som kan yppas med hänsyn till att spaning och utredning i anledning av brott icke får motverkas torde regelmässigt utan närmare anvisningar kunna avgöras av undersökningsledaren. Detsamma gäller vad som kan skada rikets säkerhetsintresse. De största svårigheterna knyta sig uppenbarligen till avgörandet, i vad mån uppgifter kunna vara menliga för enskild person.

Rörande motsvarande bedömande vid frågan om utlämnande av handlingar skall enligt vad tidigare föreslagits gälla vissa regler av mera schematisk natur. Sätillvida kan vägledning hämtas av vad där föreslagits att, därest hinder ej möter att utlämna en handling från förundersökning, även muntliga upplysningar kunna lämnas om innehållet i densamma. Om exempelvis, såsom förutsatts, rätt skall föreligga att under vissa förhållanden för publicering utlämna ett skriftligt meddelande i spanings- eller varningssyfte, bör det uppenbarligen även vara tillåtet att i stället muntligen till representanter för pressen lämna motsvarande uppgifter.

Muntlig information kan och bör emellertid, såsom flera gånger understrukits, ges i större utsträckning än utlämnande av handlingar. På sätt tidigare även framhållits sammanhänger detta med de ofta goda möjligheterna att utan åsidosättande av några befogade sekretessintressen lämna redogörelse för förundersökningsarbetets bedrivande och resultat.

Vad först angår den brottsliga gärning, som utredes, förhåller sig icke sällan så, att brottet begåtts under sådana omständigheter att detsamma utan åtgärd från förundersökningspersonalens sida kommer till allmän kännedom. Även där så icke är fallet, möter i regel icke hinder att, redan i samband med inledandet av förundersökningen, till pressen lämna upplysning om själva brottet. Anledning att dröja därmed torde endast föreligga, där publicitet kan antagas försvåra spanings- eller utredningsarbetet.

I vissa fall kan svårighet föreligga att avgöra, huruvida brott föreligger. Dödsfall föranleda exempelvis ofta undersökning, huruvida självmord eller brottslig gärning föreligger. Det torde i regel icke möta något hinder att lämna information om fortgången av dylik undersökning. Hänsyn till efterlevande kräver dock beaktande. En naturlig sak är, att medverkan ej bör lämnas till publicitet vid en tidpunkt, då nära anhöriga ej erhållit kännedom om dödsfallet.

Särskilt vid grova brott föreligger i allmänhet önskemål från pressens sida att erhålla detaljerade upplysningar rörande omständigheterna vid själva brottet. Sedan erforderlig brottsplatsundersökning jämte bevisinsamling på platsen ägt rum, innebär det ofta icke någon olägenhet att tillmötesgå sådana önskemål.

Har någon gripits eller anhållits för brott eller underkastats förhör eller ha eljes misstankarna riktats mot bestämd person, uppkommer frågan, i vad mån det bör anses tillåtligt att omtala sådant förhållande för pressens representanter och att röja vederbörandes identitet.

En upplysning enbart därom att en eller flera personer gripits eller anhållits eller eljes hörts i anledning av brott — utan angivande av namn eller andra till identifiering ledande uppgifter — torde i allmänhet icke vara menlig för någon enskild. Däremot kan även en sådan upplysning i vissa fall, t. ex. vid ligabrottslighet, försvåra den fortsatta utredningen. Bedömandet härav ankommer på undersökningsledaren.

Beträffande röjandet av en misstänkts identitet måste såsom tidigare framhållits tagas som utgångspunkt, att varje offentliggörande av misstankar eller påståenden om brottslighet, vilka icke blivit bestyrkta vid prövning inför domstol, i och för sig är menligt för den utpekade. Det behöver icke särskilt framhållas att, i den händelse misstankarna visa sig ogrundade, följderna av ett offentliggörande kunna bli ödesdigra för den utpekade. Å andra sidan medför domstolsoffentligheten, att en misstänkt i händelse av åtal kan få vidkännas liknande följder, oaktat han icke fälles till ansvar. I fråga om handlingar från förundersökning har utredningsmannen i konsekvens härmed föreslagit att utlämnande må ske, sedan genom beslut om åtal klarhet föreligger om att offentlig handläggning vid domstol kommer att ske. Motsvarande bör uppenbarligen gälla beträffande muntliga upplysningar på detta stadium. Likaledes bör det vara tillåtet att, i överensstämmelse med vad som föreslagits angående handlingars tillhan-

dahållande, lämna sakupplysningar om sådant som förekommit vid offentlig häktningsförhandling eller annan offentlig förhandling under förundersökning.

Bortsett från dessa fall, där domstolsoffentligheten sålunda genombryter sekretessen vid förundersökning, bör skiljas mellan sådana förundersökningar, där misstänkt erkänt brott — varmed i det följande jämföras, att brottsling gripits å bar gärning — och sådana, där dylikt förhållande icke föreligger. I de förra fallen bör under vissa förhållanden röjande av misstänkts identitet anses tillåtligt redan före åtalsbeslutet; i de senare fallen åter bör polis- eller åklagarmyndighet icke medverka till att misstänkar mot namngiven eller eljes lätt identifierbar person ges offentlighet.

Att sålunda möjlighet ansetts böra lämnas öppen för polis- eller åklagarmyndighet att i vissa fall röja misstänkts identitet redan före åtalsbeslutet sammanhänger med det kända förhållandet att vissa brott av naturliga skäl tilldraga sig starkt allmänt intresse. Även om ett uppskov med bekantgörandet av föröfvarens namn till dess åtal beslutats vanligen icke behöver bli av längre varaktighet, kan ibland pressens och därmed allmänhetens intresse av information redan tidigare vara av sådan styrka att det bör tillgodoses. Så kan vara fallet vid grovt brott mot person, såsom mord, dråp, svår misshandel eller sexualbrott och rån, svårartat allmänfarligt brott såsom mordbrand eller särskilt svårartad brottslighet med avseende å egendom såsom vissa fall av grov stöld samt bedrägeri eller förskingring av synnerlig omfattning och svårighetsgrad.

För att misstänkts identitet skall få röjas bör, förutom erkännande, erfordras att det jämväl eljes på grund av föreliggande bevisning är ställt utom tvivel, att åtal och offentlig rättegång kommer att följa.

I vissa fall talar hänsynen till den misstänkte likväl för att — trots förhandenvaron av omständigheter, som nyss sagts — hans namn icke utlämnas till offentligheten. Unga brottslingars återinpassning i samhället försvåras i hög grad av en vidsträckt publicitet om deras förhållanden. Likaledes kunna exempelvis utöfvare av fria yrken, vilkas förvärvsmöjligheter påverkas av att för dem nedsättande uppgifter offentliggöras, lida betydligt större men än andra enskilda. Visserligen kan sägas, att den blivande domstolsoffentligheten — som enligt det föregående utgör en av förutsättningarna för att röjande av misstänkts identitet under förundersökningen kan komma i fråga — medför, att den misstänkte måste finna sig i att sekretesskydd för enskilda intressen av förevarande slag icke kan tillgodoses. Detta bör dock icke hindra, att skälig hänsyn till dem tages vid den information, som sker på förundersökningsstadiet. Bedömandet av i vilken omfattning så bör ske innefattar emellertid ett lämplighetsavgörande, som icke faller inom området för åklagares och polismans tystnadsplikt. Underlåter vederbörande befattningshavare av hänsyn som nyss sagts att lämna några uppgifter, som röja den misstänktes identitet, lär ett dylikt hän-

synstagande överensstämma med den inställning till hithörande spörsmål, som allmänt intages från pressens sida. Understrykas må emellertid, att om polisman eller åklagare, i fall som nu berörts, utlämnar den misstänktes namn, han självfallet icke gör sig skyldig till brott mot någon tystnadsplikt.

Det torde utan vidare framgå av det här anförda att, därest handläggning vid domstol av mål inom stängda dörrar kan förväntas, polis- eller åklagarmyndighet icke äger medverka till att namn å misstänkt röjes på förundersökningsstadiet.

Vad härefter angår förundersökningar, där erkännande icke föreligger, bör som förut nämnts polis- eller åklagarmyndighet icke före åtalsbeslutet utlämna uppgifter om misstänkt, av vilka framgår vem denne är. Även om bevisningen anses bindande, kräver hänsynen till den misstänkte, att offentliggörande av misstanken mot honom icke sker innan åklagaren beslutat om åtal, på vilket offentlig rättegång följer. I något fall kan det dock inträffa, att en misstänkt själv önskar publicering av sitt namn. Sålunda kan, enligt vad som uppgivits, den situationen föreligga att en misstänkt anser sig kunna visa alibi genom ett vittne, som icke kan skaffas fram annat än i samband med offentliggörande av den misstänktes namn. Tillmötesgående av ett sådant önskemål bör uppenbarligen icke möta hinder.

Såsom i praxis brukat ske skola däremot i övriga fall, där erkännande icke föreligger, lämnas sådana upplysningar som utan att röja misstänkts identitet kunna vara ägnade att ge information om förundersökningens resultat. Upplysningar om t. ex. en anhållens ålder och yrke torde ofta utan olägenhet kunna lämnas. Sådana beteckningar, anspelande på exempelvis klädedräkt eller andra detaljer i ett signalement, vilka ofta förekomma i brottsreportagen, ha likaledes sådan neutral karaktär, som här bör eftersträvas. Så är å andra sidan i regel ej fallet med öknamn. Uppgifter om hemvist och arbetsförhållanden böra icke lämnas på sådant sätt att en misstänkt person lätt kan identifieras och därigenom oberättigat få lida obehag. Iakttagandet av försiktighet i här avsedda hänseenden kan leda till att stora skadeverkningar undvikas, och de fördelar i fråga om ökat rättsskydd, som stå att vinna, kunna erhållas utan något eftersättande av berättigade krav på allmänhetens information. Det bör här erinras, att om en misstanke blir bekräftad av utredningen och åtal följer, fråga regelmässigt är blott om ett relativt kort uppskjutande av den tidpunkt, då den misstänktes namn bringas till offentligheten.

Ett särskilt spörsmål är i vad mån under förundersökning upplysningar kunna lämnas om det bevismaterial, som föreligger mot en misstänkt. Äro förhållandena sådana att enligt vad i det föregående sagts det kan anses berättigat att röja en misstänkts identitet — som nämnts förutsätter detta före åtalsprövningen, att brottet uppklarats och erkännande föreligger — torde det i allmänhet icke möta hinder att i stora drag omtala hur spaningsarbetet bedrivits och vilken bevisning som föranlett erkännandet, t. ex. re-

sultat av kriminaltekniska undersökningar eller anträffande hos den misstänkte av gods, som åtkommits genom brott. Det är tvärtom ur olika synpunkter önskvärt att, så långt möjligt, redogörelse lämnas om förundersökningens förlopp. Föreligger icke erkännande, bör återhållsamhet iakttagas i fråga om bekantgörandet av vad som talar mot en misstänkt. I all synnerhet gäller detta, om viss namngiven person kommit att i pressen utpekas såsom berörd av utredningen.

Även andra av förundersökning berörda personer än de, mot vilka misstankar riktas, kunna ha berättigade intressen av att deras privata förhållanden icke blottläggas under en pågående förundersökning. Sådana intressen kunna vara av ekonomisk art eller hänförliga till vad som i tryckfrihetsförordningen betecknas såsom privatlivets helgd. En företagare, som i god tro haft affärsförbindelser med en såsom bedragare ertappad person, kan i sin näring lida betydande men av att nämnas i samband med förundersökningen. Uppgifter om sexuella förbindelser eller lyten, misshäligheter i äktenskap samt nervösa sjukdomstillstånd och yttringar därav framkomma ofta i samband med förundersökningar i brottmål, och publicitet därom kan för vederbörande medföra synnerligt men. Det är ofta svårt att på förundersökningsstadiet avgöra i vad mån förhållanden av detta slag komma att äga betydelse för målet och om de komma att inför domstolen avhandlas inom stängda dörrar. Under förundersökningen böra de icke bringas till offentlighet genom polis- eller åklagarmyndighets medverkan.

För att tillgodose önskemålet om en tillfredsställande information rörande vad som förekommer vid förundersökningar i brottmål är det angeläget, att bestämmelser lokalt meddelas om vilka befattningshavare inom polis- och åklagarmyndigheterna, som skola äga meddela upplysningar. De bästa förutsättningarna för att bedöma vad som kan och icke kan meddelas från en pågående förundersökning äger uppenbarligen den befattningshavare, som leder spanings- och utredningsverksamheten och därmed kan överblicka samtliga på bedömandet inverkan faktorer. Det sagda leder till att som huvudregel bör gälla, att information skall lämnas av den befattningshavare, som enligt rättegångsbalkens föreskrifter är undersökningsledare.

Vad polismyndighet angår framgår av 7 kap. 9 § rättegångsbalken vem som skall vara undersökningsledare, så länge polismyndigheten handhar ledningen av en förundersökning. Emellertid synes det lämpligt, att befogenheten att lämna upplysningar i vissa fall delegeras. Vid de större kriminalavdelningarna kan det föreligga svårighet för den, som intager ställning som undersökningsledare, vanligen en polisintendent, att gentemot pressen förmedla upplysningar om alla de förundersökningar, som handläggas inom avdelningen. Det synes i sådant fall lämpligt att åt vederbörande kriminalkommissarie uppdraga fullgörandet av denna uppgift. Även i andra fall kan det vara lämpligt att, generellt eller i särskilt fall, uppdraga åt kvalificerat polisbefäl att i undersökningsledarens ställe förmedla upplysningar.

Har ledningen av förundersökning övertagits av åklagare, bör denne svara för pressens information. På grund av föreskriften i 23 kap. 3 § rättegångsbalken att sådant övertagande skall ske bland annat, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, torde emellertid icke sällan råda det förhållandet att erkännande och annan bevisning föreligger, då åklagaren övertager ledningen. I sådant fall är det lämpligt, att den polisman, som lett polismyndighetens arbete, biträder vid informationen eller själv ombesörjer densamma. Vad som härutinnan bör gälla torde kunna närmare bestämmas genom lokala föreskrifter.

Statens offentliga utredningar 1955

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.
Vidlyftiga rättegångar. [10]
Sekretessen vid förundersökning i brottmål. [17]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik

Bostadskollektiva kommittén. 3. Tvätt. [8]
Penningvärdeundersökningen. 1. Utlandstransaktionerna
och den svenska ekonomin. [13]
Pris och prestation i handeln. [16]

Hälsa- och sjukvård.

Statens sjukhusutredning av år 1943. 8. Rationalisering
av sjukhusdriften. [12]

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom Jordbruk med binärningar.

Lag om jordbrukskasserörelsen m. m. [1]
Prissättningen på jordbruksprodukter. Bilaga 1. [5]
Det mindre jordbrukets möjligheter att uppnå bättre lönsamhet. [7]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Vattenvården. [6]
Frågan om statsinlösen av stamaktierna i LKAB. [9]

Industri.

Handel och sjöfart.

Stöd åt den mindre och medelstora skeppsfarten. [2]

Kommunikationsväsen.

Elkraftutredningens redogörelse nr 2:20—21. Detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Kopparbergs och Gävleborgs län. [15]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.
Psykologisk utbildning och forskning. [11]
Handelsutbildningskommitténs betänkande och förslag.
2. Yrkesskolornas handelsundervisning m. m. [14]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordiska parlamentariska kommittén. 9 och 10. Nordiska post- och teletaxor. [3 o. 4]